

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Edizione provvisoria

Nota di lettura

n. 5

A.S. n. 780: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, recante disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare". (Approvato dalla Camera dei deputati)

NOVEMBRE 2001

INDICE

CAPO I – Disposizioni in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico	pag. 1
CAPO II – Disciplina dei fondi comuni di investimento immobiliare	pag. 6
Articolo 5 (Disposizioni in materia di fondi comuni di investimento immobiliare)	pag. 6
Articolo 6 (Regime tributario del fondo ai fini delle imposte sui redditi) ..	pag. 7
Articolo 7 (Regime tributario dei partecipanti).....	pag. 8
Osservazioni sulla RT (relativamente agli articoli 5, 6 e 7).....	pag. 8
Articolo 8 (Regime tributario del fondo ai fini IVA).....	pag. 12

CAPO I

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PRIVATIZZAZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO

Il capo I del provvedimento, che comprende gli articoli da 1 a 4, contiene disposizioni in materia di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

L'articolo 1 prevede una ricognizione del patrimonio stesso, che comprende essenzialmente tre tipologie di immobili: a) appartenenti allo Stato; b) attribuiti in precedenza a società controllate integralmente dallo Stato; c) di proprietà degli enti previdenziali pubblici.

L'articolo 2 disciplina la costituzione di una o più società veicolo per finanziare l'acquisto di immobili attraverso l'emissione sul mercato di titoli obbligazionari, il cui rimborso sarà garantito dalla gestione e dalla successiva vendita degli immobili stessi.

L'articolo 3 disciplina poi le modalità di svolgimento delle procedure di cessione degli immobili, mentre l'articolo 4 autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze a promuovere la costituzione di fondi immobiliari di investimento nei quali far confluire i beni immobili ad uso diverso da quello residenziale.

La relazione tecnica allegata al provvedimento non contiene una stima puntuale del valore del patrimonio immobiliare pubblico, data la mancanza di una precisa ricognizione; viene indicato però un ampio intervallo compreso tra 30.000 e 60.000 miliardi di lire, assumendo poi come riferimento il dato risultante dalla media aritmetica di tali importi, ovvero 45.000 miliardi. Aggiungendo a tale valore quello del patrimonio degli enti pubblici interessati dal decreto-legge, stimato in 15.000 miliardi, il totale si cifrerebbe in 60.000 miliardi. Si ipotizza comunque che solo il 60% del valore del patrimonio venga cartolarizzato (tenendo conto, ai fini di tale calcolo, anche delle riduzioni di

prezzo di cui godrebbero alcune categorie di acquirenti); viene stimato quindi come realizzabile un importo nell'ordine di 36.000 miliardi per il quadriennio 2001-2004.

Per la quantificazione degli effetti del provvedimento sotto il profilo del gettito tributario, vengono utilizzati i seguenti dati:

- percentuale del valore del patrimonio cartolarizzato sottoponibile ad imposta di registro: 80%; la quota soggetta ad IVA (all'aliquota del 20%) è quindi considerata del 20%;
- aliquota media dell'imposta di registro: 8%.

Per ogni 1.000 miliardi di valore delle cessioni viene dunque calcolato un gettito pari a 104 miliardi, in ragione di 64 miliardi di imposta di registro (risultanti da 1.000 miliardi per 80% per 8%) e 40 miliardi di IVA (risultanti da 1.000 miliardi per 20% per 20%).

In sintesi, la relazione tecnica riferita al Capo I:

a) fornisce una stima dei proventi attesi dalle dismissioni, pari complessivamente a 36.000 mld nel quadriennio 2001-2004, senza dar conto però della scansione in ragione di anno;

b) fornisce altresì un rapporto di massima tra l'entità dei proventi dalle dismissioni e il gettito tributario ad esse associato, ma non formula previsioni né sull'entità complessiva di tale gettito né su quello in ragione di anno.

Per avere maggiori informazioni in relazione al punto a) si può far ricorso all'allegato 8 al disegno di legge finanziaria (Quadro di sintesi delle previsioni per l'anno 2002)¹, nel quale viene indicato un importo di 5.165 milioni di euro (corrispondenti a circa 10.000 miliardi di lire) per entrate di natura patrimoniale derivanti dal provvedimento in esame, importo computato al fine della determinazione del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato per il 2002. In una nota contenuta nel medesimo allegato si specifica che tale importo

¹ Si veda A.S. 699-ANNESSO a pagina 189.

"considera la vendita di immobili dello Stato per un importo di circa il 70% del ricavo programmato per il 2002 (15.000 mld)". Sarebbe al riguardo opportuna una conferma del Governo sulla quota dei proventi afferente almeno al 2002 (oltre ad una indicazione per ciascuno degli anni successivi), anche tenendo conto dei tempi di attivazione di tutti gli adempimenti previsti nonché della capacità di assorbimento da parte del mercato (titoli e finanziamenti degli intermediari). Naturalmente, la scansione per esercizio e comunque l'importo complessivo associato al decreto non possono che essere considerati aggiuntivi a quanto già previsto nell'ambito del titolo III delle entrate a legislazione vigente, cifrato complessivamente dal medesimo allegato in 1.066 mln di euro, sempre per il 2002.² Va peraltro ricordato che il decreto in esame risulta utilizzato dallo schema di copertura degli oneri correnti del disegno di legge finanziaria solo per 17 mln di euro per anno.

Con riferimento al punto b), andrebbe chiarita peraltro la composizione del valore di 17 milioni di euro per il 2002 riportato nel ripetuto allegato come entrate tributarie derivanti dal decreto-legge in esame, ossia se, oltre a quelle del Capo II del decreto in esame, sia prevista anche una quota afferente al Capo I, problema per il quale comunque si rinvia alle considerazioni svolte più avanti in relazione al Capo II. E' necessario comunque che il Governo chiarisca la natura e la motivazione di tale quantificazione.

Entrando più nel dettaglio, vengono di seguito esposte alcune osservazioni, in linea di massima assimilabili a quelle contenute nella verifica delle quantificazioni già redatta dal Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei Deputati, che ha esaminato il provvedimento in prima lettura.

- In relazione all'intervallo proposto con riguardo al valore del patrimonio che potrebbe essere oggetto di cessione, sarebbe opportuno conoscere i criteri

² Circa la scansione per ciascun anno del triennio delle maggiori entrate in questione può essere indicativa la tabella 12 della Relazione previsionale e programmatica per il 2002, sezione II, che alla voce "Alienazione beni immobili", in

sui quali si basa la valutazione (valore catastale, presunto valore di mercato od altro), così come altri eventuali elementi suscettibili di determinare il posizionamento verso il basso o verso l'alto dell'intervallo indicato.

- Non vengono presi in considerazione in modo esplicito gli oneri che potrebbero essere connessi alle operazioni di cartolarizzazione (sia con riguardo agli interessi sui titoli obbligazionari che finanziarono le operazioni stesse che agli interventi necessari per la valorizzazione degli immobili da destinare alla vendita), alle commissioni da corrispondere agli *advisor* e *arranger* nonché alle minori entrate derivanti da canoni di locazione.
- Non viene esplicitato se e in quale misura si sia tenuto conto degli eventuali rischi legati all'operazione, laddove l'articolo 2, comma 3, del provvedimento fa esplicito riferimento al fatto che i decreti attuativi conterranno la regolamentazione delle condizioni per beneficiare, in tutto o in parte, della garanzia dello Stato.
- Sarebbe opportuno un chiarimento in merito ai criteri di ponderazione utilizzati per individuare l'aliquota media dell'8% per l'imposta di registro (comprensiva delle imposte ipotecaria e catastale), che appare piuttosto elevata, in considerazione del fatto che, verosimilmente, il patrimonio soggetto a cessione dovrebbe essere costituito per la maggior parte da fabbricati destinati ad uso abitativo e che questi, a loro volta, potrebbero essere venduti per la maggior parte ad acquirenti aventi i requisiti per l'agevolazione sulla prima casa (l'aliquota dell'imposta di registro è pari in tal caso al 3%).

Per quanto riguarda, infine, le agevolazioni fiscali previste per le società e le attività inerenti le operazioni di cartolarizzazione (si vedano i commi 5 e 6 dell'articolo 2), non si hanno osservazioni, in quanto esse si riferiscono a

relazione al complesso della P.A. (laddove il richiamato allegato 8 si riferisce al bilancio dello Stato), attribuisce un valore di 7.747 mln per il 2002, 7.230 mln per il 2003 e 1.549 mln di euro per il 2004.

soggetti e operazioni non esistenti precedentemente all'entrata in vigore del decreto-legge e quindi non determinano una perdita di gettito rispetto alla legislazione vigente.

CAPO II

DISCIPLINA DEI FONDI COMUNI D'INVESTIMENTO IMMOBILIARE

Articolo 5

(Disposizioni in materia di fondi comuni d'investimento immobiliare)

Il presente articolo è stato significativamente modificato durante l'esame presso la Camera dei deputati, prevedendo la riconduzione della regolamentazione dei nuovi fondi comuni di investimento immobiliare all'interno della vigente normativa, cioè la disciplina di cui al decreto legislativo n. 58 del 24 febbraio 1998, recante il testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge n. 52 del 1996.

In particolare, con la modifica all'articolo 1 del citato decreto legislativo n. 58 del 1998, si aggiunge la previsione che il patrimonio del fondo comune di investimento, sia aperto che chiuso, può essere raccolto mediante una o più emissioni di quote.

Inoltre, in riferimento all'articolo 37, comma 1, del citato T.U. di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998, si prevede che con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Banca d'Italia e la CONSOB, si provveda a determinare i criteri generali cui devono uniformarsi i fondi comuni di investimento avuto riguardo alle condizioni ed alle modalità con le quali devono essere effettuati gli acquisti o i conferimenti dei beni, sia in fase costitutiva che successiva alla costituzione del fondo, nel caso dei fondi che investano esclusivamente o prevalentemente in beni immobili, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari.

L'ultima modifica riguarda un ampliamento dei contenuti del regolamento di cui all'articolo 37, comma 1, citato, con l'introduzione di due novità. La prima

riguarda le cautele da osservare nel caso di cessioni o conferimenti di beni al fondo chiuso effettuati dai soci della società di gestione o dalle società facenti parte del gruppo cui essa appartiene, con riferimento alle valutazioni dei beni effettuabili anche attraverso l'intervento di esperti indipendenti³. La seconda prevede che per i fondi che investono esclusivamente o prevalentemente in beni immobili, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari, il regolamento dovrà comunque stabilire che possano assumere prestiti sino ad un valore di almeno il 60% del valore degli immobili, dei diritti reali immobiliari e delle partecipazioni in società immobiliari e del 20% per gli altri beni, e che possano svolgere operazioni di valorizzazione dei beni medesimi.

Articolo 6

(Regime tributario del fondo ai fini delle imposte sui redditi)

Questo articolo descrive il regime tributario a cui sono assoggettati i nuovi fondi comuni d'investimento immobiliare; i fondi non sono soggetti alle imposte dirette (IRPEF o IRPEG) ed all'IRAP e tutti i proventi di natura finanziaria sono esonerati dall'applicazione di qualunque ritenuta o imposta sostitutiva prelevate alla fonte.

In particolare, si introduce un'imposta sostitutiva a carico della società di gestione pari all'1%, da calcolarsi sull'ammontare del valore netto contabile del fondo così come risulta dalla media annua dei valori evidenziati nei prospetti periodici redatti ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lett. c), n. 3, del decreto legislativo n. 24 febbraio 1998, n. 58.

³ Si prevede obbligatoriamente un limite percentuale di cessioni o conferimenti rispetto all'ammontare del patrimonio del fondo e comunque cautele nel caso di cessioni dei beni del fondo alle società di gestione od alle società facenti parte del gruppo.

L'imposta viene corrisposta entro il 20 febbraio dell'anno successivo a quello di competenza, come prevede il testo modificato dalla Camera dei deputati.

Articolo 7

(Regime tributario dei partecipanti)

Per i partecipanti al fondo che non siano imprese commerciali è prevista la totale esclusione dell'imponibilità per i proventi di qualsiasi natura. Invece i proventi percepiti dai soggetti svolgenti attività di impresa commerciale concorrono alla formazione del reddito d'impresa, così come previsto dalla normativa vigente; a fronte di tale imposizione, viene riconosciuto un credito d'imposta, che non concorre a formare il reddito imponibile, pari all'1% del valore delle quote, proporzionalmente riferito al periodo di possesso rilevato in ciascun periodo d'imposta.

Osservazioni sulla RT (relativamente agli articoli 5, 6 e 7)

La relazione tecnica stima, in relazione alle disposizioni contenute nei suddetti articoli 6 e 7, un maggior gettito in termini di competenza pari a 7,5 mld di lire per il 2001 e 32 mld di lire per il 2002 e 2003; in termini di cassa i medesimi importi slittano di un anno, per cui nel 2002 si ha un maggior gettito di 7,5 mld di lire, e nel 2003 e 2004 l'incremento di gettito è pari a 32 mld di lire.

Al riguardo, si ribadiscono le osservazioni espresse dal Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati e concernenti la necessità di verificare in

modo puntuale l'importo del gettito riveniente dall'applicazione dell'attuale normativa fiscale ai fondi immobiliari, stimato nella RT in circa 50 mln di lire per l'anno 2001. L'importo stimato risulta ad una prima analisi estremamente modesto, considerando che l'attuale imposizione si basa sull'applicazione di un'aliquota pari al 25% del reddito relativo alla gestione di ciascun fondo; a tale quantificazione corrisponderebbe infatti una stima del rendimento medio di tali fondi pari a circa lo 0,001% (rapportandolo all'ammontare di valore patrimoniale dei fondi pari a circa 3.000 mld di lire, indicato dalla stessa RT).

D'altra parte, occorre considerare che in base alla norma di coordinamento dell'articolo 9 del presente decreto, risulta abrogato il vigente regime fiscale in materia di fondi comuni di investimento immobiliare di cui all'articolo 15 della legge n. 86 del 25 gennaio 1994, salvo quanto espressamente previsto dal comma 4 dell'articolo 5 (il quale prevede che attraverso opzione da comunicare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto i fondi immobiliari già costituiti possano decidere se applicare il nuovo regime, incluso quello fiscale, recato del presente decreto-legge).

Se l'interpretazione – circostanza, questa, che va comunque accertata con una pronunzia del Governo – può essere nel senso che nel futuro potrebbero coesistere i due regimi fiscali: quello attualmente vigente per i fondi che non abbiano fatto esplicita opzione e quello recato dal presente decreto-legge per i nuovi fondi istituiti dopo la data di entrata in vigore del decreto stesso, nonché per quelli precedentemente costituiti che abbiano optato per il nuovo regime, non appare scontata la convenienza dei fondi attualmente costituiti ad optare per il nuovo regime fiscale. In tale ipotesi, infatti, la nuova imposizione prospettata, pari all'1% del patrimonio netto di detti fondi, diverrebbe conveniente solo nel caso in cui il rendimento medio dei fondi stessi superi il 4% circa annuo. Sulla base dei dati esposti nella RT, che come segnalato sopra

sembrano indicare un rendimento attuale dei fondi prossimo allo zero, risulterebbe pertanto sovrastimato il maggior gettito da imposta sostitutiva.

Se, invece, forse più realisticamente⁴, il rendimento dei fondi si attesta su valori più elevati, per ogni punto di rendimento, calcolato sul valore del patrimonio indicato in RT e stimato in 3.000 mld, si avrebbe una minore entrata riveniente dall'applicazione dell'attuale normativa pari a circa 7 mld e non a 50 mln come indicato dalla RT stessa. Anche sotto tale aspetto, si verificherebbe pertanto una sovrastima del gettito netto ottenibile per effetto delle modifiche alla disciplina fiscale dei fondi comuni.

Inoltre, come evidenziato anche dal Servizio Bilancio dello Stato della Camera, non viene fornita alcuna stima dell'effetto legato al riconoscimento del credito d'imposta ai soggetti svolgenti attività di impresa commerciale; sarebbe opportuno che il Governo fornisse chiarimenti in merito.

Un'ulteriore osservazione riguarda l'effetto relativo alle minori entrate riscosse sugli interessi attivi di banca percepiti dai potenziali sottoscrittori di quote del fondo immobiliare; la sostituzione dell'investimento (da fondi depositati presso un conto corrente all'utilizzo dei suddetti fondi per la sottoscrizione di quote di un fondo immobiliare) comporterebbe secondo la RT una minor entrata, per cassa, pari ad 8 mld a decorrere dal 2003. Se si tiene conto però del fatto che gli interessi attivi bancari sono attualmente calcolati ed accreditati trimestralmente, ciò genera un effetto immediato di cassa (e non solo di competenza) sin dal 2002, pari ad almeno il 75% del valore globale (i primi tre trimestri dell'anno) e quindi a 6 mld di lire, il che comporta una riduzione delle maggiori entrate in termini di cassa (quantificate nella RT in 7,5 mld per l'anno 2002) stimabile in circa 1,5 mld di lire.

⁴ Come, ad esempio, si può desumere dai valori riportati nella pubblicazione "Dati di 870 fondi e SICAV Italiani (1984-2000)" dell'ufficio Studi di Mediobanca.

Alla luce della previsione di cui al comma 1-*ter*, lettera b-*bis*), dell'articolo 5, introdotta dalla Camera dei deputati, occorrerebbe verificare poi in quale misura sia stato tenuto conto, nella stima del gettito derivante dall'imposta sostitutiva, della possibilità per i fondi di assumere prestiti (nei limiti indicati in tale disposizione): tale previsione è infatti suscettibile di influire sull'ammontare del patrimonio netto, che a sua volta rappresenta la base di calcolo della nuova imposta sostitutiva pari all'1%. Al riguardo, la RT considera invece, nella stima del gettito dell'imposta sostitutiva, unicamente la componente attiva del patrimonio dei fondi in questione.

Occorrerebbe verificare, altresì, l'eventualità di effetti finanziari sul gettito stimato dalla RT, per effetto del comma 3-*bis* dell'articolo 6, introdotto in sede di esame presso la Camera dei deputati, in base al quale, nel caso dei fondi previsti dalla citata modifica al comma 1 dell'articolo 37 del decreto legislativo n. 58 del 1998, introdotta dal comma 1-*bis* dell'articolo 5 già esaminato, il regime fiscale di cui all'articolo 6, ivi compresa l'imposta sostitutiva di cui al comma 2, si applica solo a condizione che le quote del fondo siano negoziate in almeno un mercato regolamentato.

Infine, come già evidenziato nella parte relativa al Capo I, si ricorda che nel prospetto di copertura degli oneri correnti di cui al ddl finanziaria per l'anno 2002, così come per i successivi anni 2003 e 2004, sono considerate le maggiori entrate derivanti dal provvedimento in esame, per un importo pari a circa 32 mld di lire (17 mln di euro); tuttavia, le maggiori entrate di cassa per effetto delle modifiche del Capo II per il 2002 sono indicate nella RT in esame in soli 7,5 mld (pari a circa 4 mln di euro) mentre sono pari a 32 mld (17 mln di euro) per gli anni 2003 e 2004. Tale differenza di importi per il 2002 potrebbe trovare una spiegazione nella inclusione nel calcolo degli effetti migliorativi derivanti dalle modifiche normative riportate al Capo I, anche se - come segnalato sopra - il gettito tributario associato alle cessioni immobiliari non viene quantificato nella

RT in ragione d'anno. Al riguardo, è necessario che il Governo fornisca un chiarimento.

Articolo 8

(Regime tributario del fondo ai fini IVA)

Il presente articolo non ha subito modificazioni durante l'esame presso la Camera dei deputati. Esso detta il regime tributario del fondo patrimoniale ai fini IVA; al riguardo, è previsto che soggetto IVA sia la sola società che gestisce il fondo e per garantire ciò è disciplinato che le operazioni effettuate dalla suddetta società debbano essere tenute distinte da quelle effettuate dai singoli fondi immobiliari da essa gestiti. Quindi l'IVA viene determinata e liquidata separatamente per ciascun fondo istituito nonché in relazione all'attività della società di gestione. Al versamento dell'imposta, invece, provvede la società di gestione attraverso un versamento cumulativo per le somme complessivamente dovute da essa e dai fondi gestiti.

I beni immobili acquistati ed imputati ai singoli fondi, nonché gli oneri di manutenzione sostenuti danno diritto alla detrazione d'imposta prevista ai sensi dell'articolo 19 del D.P.R. n. 633 del 1972; inoltre, le suddette tipologie di costi sono considerate alla stregua di beni ammortizzabili. Ciò rileva ai fini dell'applicazione dell'articolo 38-*bis* del citato D.P.R. n. 633 del 1972 che disciplina l'esecuzione dei rimborsi nel caso dei contribuenti che maturino una posizione di credito a fini IVA; nello specifico, si prevede che detti rimborsi vengano effettuati entro e non oltre sei mesi senza presentazione delle garanzie previste dal suddetto articolo 38-*bis*.

In alternativa alla richiesta di rimborso la società di gestione può computare il credito IVA in compensazione delle imposte e dei contributi, ai

sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997, anche oltre il limite fissato dall'articolo 25, comma 2 del citato decreto legislativo.

Ulteriore possibilità di utilizzo del credito maturato è la cessione a terzi del credito indicato in dichiarazione IVA annuale; in tale ipotesi, gli atti pubblici o le scritture private autenticate sono soggetti ad imposta di registro nella misura fissa di lire 250.000.

La RT non si sofferma su alcuno degli aspetti connessi all'applicazione della normativa IVA sui fondi immobiliari in questione; in particolare, così come già evidenziato dal Servizio Bilancio dello Stato della Camera, occorrerebbe stimare gli effetti associati alla possibilità di computare l'ammontare del credito IVA maturato in tutto od in parte in compensazione, ai sensi del citato articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997. Al riguardo, occorrerebbe acquisire dal Governo una valutazione degli eventuali effetti finanziari in termini di cassa dovuti alla possibilità di compensazione (prevista dal comma 2) dei crediti di imposta, maturati dai fondi immobiliari, da parte della società di gestione stessa o nel caso di cessione a terzi del credito maturato. Va infatti considerato che i fondi immobiliari in discorso possono presentare, per la caratteristica loro propria di acquisizione di beni immobili e connesse spese di manutenzione, importi a credito IVA e quindi rimborsi di imposta di notevole entità.

Inoltre sarebbe opportuno che il Governo stimasse gli eventuali effetti finanziari associati alla modifica della tassazione a titolo di imposta di registro nei casi di cessione del credito; infatti, in luogo dell'attuale imposta in misura proporzionale pari allo 0,50%, il comma 2 dell'articolo in esame dispone un ammontare fisso di imposta di registro pari a lire 250.000 per ogni atto. Si consideri, al riguardo, che l'attuale imposizione proporzionale prevede il pagamento di lire 250.000 (pari all'imposta fissa proposta) nel caso di cessione di credito per importi pari a lire 50.000.000.