

PROPOSTA DI LEGGE

Modifiche all'articolo 13, comma 2, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, come modificato dall'articolo 9-bis del Decreto Legge n. 47 del 28 marzo 2014.

Onorevoli colleghi!

La tassazione degli immobili ha subito nel corso degli anni innumerevoli rivisitazioni. Se ne traccia di seguito una breve panoramica per sottolineare come, nel corso degli anni, la normativa sia stata progressivamente penalizzante per i cittadini italiani residenti all'estero.

La disciplina introdotta dal decreto legge n. 16 del 23 gennaio 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 1993, n. 75, istitutiva dell'ICI (imposta Comunale sugli Immobili), all'articolo 1, comma 4-ter, in deroga al principio di ordine generale che individua l'“abitazione principale” nell'unità immobiliare in cui il possessore e il suo nucleo familiare hanno la residenza anagrafica e l'effettiva abituale dimora, stabiliva - prescindendo dai suddetti requisiti - di considerare direttamente adibita ad abitazione principale l'unità immobiliare posseduta dai cittadini italiani residenti all'estero a titolo di proprietà o di usufrutto in Italia, a condizione che non risultasse locata. In tal modo gli italiani all'estero avevano accesso agli stessi benefici fiscali (aliquote e detrazioni) dei residenti.

Successivamente il decreto legge 93 del 2008 introduceva l'esenzione dell'ICI sulla prima casa individuando espressamente gli immobili a cui doveva essere riconosciuta l'esenzione e tra questi non erano ricomprese le unità immobiliari possedute dai cittadini italiani non residenti nel territorio dello Stato, nonostante la loro equiparazione ad abitazione principale introdotta dal richiamato decreto legge n. 16 del 23 gennaio 1993. Ad essa continuava ad applicarsi la detrazione di base di 103,29 euro che, in alcuni casi, tuttavia, equivaleva ad una esenzione di fatto.

Il decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 ha introdotto l'Imposta Municipale Propria (o Imposta Municipale Unica - IMU) stabilendone la vigenza a partire dal 1° gennaio 2014; il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 ne anticipava la vigenza al 1° gennaio 2012.

L'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 stabiliva quale presupposto impositivo il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale (esenzione prima casa); nove mesi dopo, il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, invece, mentre anticipava la vigenza dell'imposta al 1° gennaio 2014, stabiliva anche, all'articolo 13, comma 2, quale presupposto impositivo il possesso di immobili iscritti o iscrिवibili in catasto, ivi compresa l'abitazione principale e le relative pertinenze, dando tuttavia ai comuni la facoltà di modificare in aumento o in diminuzione l'aliquota di base sino a 0,3 punti percentuali.

La legge 27 dicembre 2013 n. 147 (legge di stabilità 2014) rappresenta un ulteriore tentativo di riforma della tassazione degli immobili con l'introduzione della IUC (Imposta Unica Comunale) che si compone di tre elementi: dell'imposta municipale propria (IMU), di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali, e di una componente riferita ai servizi, che si articola nel tributo per i servizi indivisibili (TASI), a carico sia del possessore che dell'utilizzatore dell'immobile, e nella tassa sui rifiuti (TARI), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico

dell'utilizzatore. La legge, poi, lasciava alla discrezionalità dei comuni la possibilità di equiparare a prima casa, ai fini dell'IMU, quella posseduta dai cittadini italiani residenti all'estero a titolo di proprietà o di usufrutto in Italia, a condizione che non risultasse locata (comma 707) e di prevedere riduzioni o esenzioni per la TARI e la TASI (commi 659 e 679, rispettivamente).

Da più parti, in sede di discussione parlamentare del relativo disegno di legge, in entrambi i rami del Parlamento, erano stati presentati emendamenti che, superando il potere discrezionale dei comuni, come sopra delineato, intendevano ripristinare la normativa precedente l'introduzione dell'IMU, quella, cioè, che considerava direttamente adibita ad abitazione principale l'unità immobiliare ad uso residenziale posseduta dai cittadini italiani residenti all'estero (Articolo 4-ter del decreto legge 23 gennaio 1993).

Il riordino della tassazione degli immobili veniva di nuovo affrontato, tre mesi dopo, all'interno del Decreto Legge n. 47 del 28 marzo 2014 attraverso modifiche all'articolo 13 del Decreto Legge 201 del 2011: l'articolo 9-bis del succitato DL 47/2014, infatti, modificava la disposizione di cui al comma 707 della Legge di stabilità 2014 laddove si prevedeva che i comuni, in via regolamentare, potessero equiparare a prima casa quella dei cittadini italiani residenti all'estero; tale potere discrezionale dei comuni rimaneva salvo, tuttavia, per altri soggetti passivi dell'imposta, come, per esempio, per gli anziani ricoverati in una casa di riposo.

Lo stesso articolo 9-bis del DL 47/2014 introduce poi un'importante novità per i cittadini italiani residenti all'estero ed iscritti all'AIRE che siano già pensionati nei rispettivi Paesi di residenza: a decorrere dal 1° gennaio 2015 la casa dagli stessi posseduta in Italia a titolo di proprietà od usufrutto, purché non sia locata, è automaticamente equiparata a prima casa. Sulla stessa le componenti della IUC relative alla TASI e alla TARI sono ridotte di due terzi. Alcune difficoltà interpretative della norma sono state successivamente chiarite da opportune delucidazioni del Ministero dell'Economia (Risoluzioni n. 6 del 26 giugno e n. 10 del 5 novembre della Direzione per la Legislazione Tributaria e il Federalismo Fiscale del Dipartimento delle Finanze).

Si tratta indubbiamente di un importante segnale di attenzione verso i nostri connazionali residenti all'estero, attenzione che la Legge di Stabilità 2016 ha non solo confermato ma ne ha ampliato la portata estendendo a tutte le "abitazioni principali", come definite dall'articolo 13, comma 2 del DL 201/2011, l'esenzione dalla TASI. E' quanto stabilisce, infatti, il comma 14 dell'articolo 1.

Non può passare inosservato tuttavia che la norma, oltre ad aver escluso dal beneficio i percettori di sola pensione italiana e quelli che ricevono la pensione da un paese estero diverso da quello di residenza, ha introdotto, di fatto, una disparità di trattamento tra cittadini italiani iscritti all'AIRE che hanno gli stessi requisiti oggettivi di fronte alla legge: si ritiene quindi di intervenire con un'iniziativa legislativa sia per motivi di equità sociale, sia per evitare possibili procedure di infrazione da parte degli Organismi Comunitari.

Gli Italiani residenti all'estero, sia individualmente, sia attraverso i loro organismi di rappresentanza, i Comites e il CGIE, auspicano il superamento di quella che loro ritengono una palese ingiustizia e un diritto negato, chiedendo l'equiparazione della loro casa posseduta in Italia ad abitazione principale. Senza volere disquisire se si tratti o meno di un'ingiustizia e di un diritto negato, la storia della nostra emigrazione reclama, dalla responsabilità del Governo e del Parlamento, una soluzione equa ad una richiesta così pressante.

Non è nostra intenzione proporre qui un saggio storico-sociologico del fenomeno migratorio, ma vogliamo solo ricordare che esso è il frutto amaro della povertà e della miseria che ha costretto milioni di connazionali a cercare all'estero lavoro e condizioni di vita più dignitose. E' il fenomeno di tante storie di dolore, di sofferenza, di tragedie sul lavoro, di discriminazioni, di nostalgia per il paese lontano, ma anche storie di sogni e speranze, di riscatto sociale, di geniali intuizioni imprenditoriali e di successi in ogni campo, economico, sociale e politico che hanno fatto dei nostri emigrati i più efficaci ambasciatori dell'Italia nel mondo.

E' una realtà, quella dell'emigrazione, che se in passato ha contribuito non poco, con le rimesse in valuta pregiata, al risanamento e al rilancio economico del Paese, rappresenta oggi un canale privilegiato per la promozione nel mondo della nostra lingua, della nostra cultura dei nostri valori e dei nostri prodotti, rappresentando per questo un'importante risorsa sulla quale fare leva per lo sviluppo del Paese.

Costretti dalla necessità ad emigrare, molti italiani all'estero si sentono in qualche modo di nuovo traditi dal Paese al quale hanno dato molto e ricevuto poco. La casa che hanno costruito nel paese natio con la speranza di passarvi le ferie annuali e, forse, la vecchiaia sta diventando per loro una zavorra: la pesante tassazione patrimoniale unita ad altri tributi e alle spese di gestione (acqua, luce, gas, manutenzione, canone TV, ecc.) suggerisce spesso di disfarsi delle quattro mura costruite con affetto e nostalgia, segno tangibile di un legame vivo e profondo con l'Italia e il paese d'origine. Ma anche disfarsi del fardello rimane spesso un obiettivo arduo, se non impossibile.

Il massiccio esodo degli anni '50 e '60 del secolo scorso, infatti, ha spopolato interi paesi; molti centri abitati sono divenuti "paesi fantasma" con oltre il 70% di case disabitate; essi si rianimano solo durante i mesi estivi quando vi fanno ritorno i cittadini emigrati che ne rivitalizzano non solo le strade e i quartieri, ma soprattutto l'economia asfittica. In tale quadro le abitazioni interessate registrano un valore di mercato vicino allo zero e il capitale in esse investito è perciò difficilmente liquidabile: l'ampiezza dell'offerta e la mancanza di potenziali acquirenti di fatto azzerano anche le possibilità di compravendita. E' perciò evidente che la pesante tassazione, unita alla miriade di balzelli che gravano sulla casa, equivale, in molti casi, ad un graduale esproprio coatto.

Dalle considerazioni sopra esposte discende, poi, un altro paradosso: con l'abolizione dell'IMU sulla prima casa e la conseguente esenzione per la quasi totalità dei contribuenti residenti nei suddetti comuni, l'onere maggiore, se non esclusivo, per sostenere le casse comunali graverebbe sui cittadini all'estero, senza che questi godano minimamente dei relativi servizi.

La presente proposta di legge si compone di due articoli:

L'articolo 1, comma 1 intende ripristinare l'equiparazione ad abitazione principale di una ed una sola unità immobiliare e le relative pertinenze, posseduta in Italia dai cittadini italiani residenti all'estero e iscritti all'AIRE che non risulti locata o data in comodato d'uso. Nella norma non si fa più riferimento a "cittadini già pensionati nei rispettivi Paesi di residenza"; in tal modo, mentre si sgombra il campo da possibili rilievi di disparità di trattamento, si sollevano i comuni dal difficile, se non impossibile, compito di verifica sulla veridicità delle autocertificazioni prodotte con le quali gli aventi diritto attestano il possesso dei requisiti. Il

comma 2, onde evitare un ricorso improprio alla norma in esame, (che – ricordiamolo – intende dare una risposta a chi, dopo aver sperimentato la difficile condizione di emigrante, chiede allo Stato di agevolarli a mantenere vivo il legame con il territorio e la comunità di origine), esclude dal beneficio, per un periodo di 3 anni, i cittadini che abbiano trasferito la residenza all'estero dopo il pensionamento.

L'articolo 2 quantifica l'onere derivante dall'applicazione della proposta di legge tenendo conto di due parametri, *a*) la "distribuzione della proprietà immobiliare in Italia" come risulta dal relativo studio del Ministero dell'Economia e delle Finanze e, *b*) la quantificazione dell'onere a suo tempo elaborata dallo stesso Ministero per l'esenzione a favore dei pensionati AIRE.

Al 31 dicembre 2011 le statistiche riportate nello studio sopra menzionato indicano che su 23.640.909 proprietari di immobili ad uso abitativo ben 5.444.763 erano ultrasettantenni e 8.926.524 di età compresa fra i 51 (oggi 55) e 70 anni. Se ribaltiamo le suddette percentuali sui proprietari di immobili residenti all'estero possiamo concludere che almeno il 50% di loro già beneficiano delle agevolazioni sulla prima casa previste dalla vigente normativa, percentuale destinata a salire nel corso degli anni.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal canto suo, nel corso della predisposizione della legge di stabilità 2016 ha valutato, su base catastale, che l'esenzione ai soli fini IMU per un solo immobile ad uso abitativo posseduto in Italia da soggetti residenti all'estero e iscritti all'AIRE (al netto dei soggetti titolari di pensione estera già esenti) comportava una perdita di gettito su base annua di circa 97 milioni. Se a tale cifra si aggiunge il mancato gettito TASI (la cui esenzione sulla prima casa è stata stabilita dalla legge di stabilità 2016) l'onere totale potrebbe aggirarsi nell'ordine di 110 milioni, *cifra destinata comunque a diminuire per effetto della dinamica anagrafica sopra accennata*. Se si considerano poi i vantaggi anche economici che derivano dall'applicazione di un regime che favorisce il possesso di immobili da parte del cittadino residente all'estero e i relativi investimenti per la manutenzione, le ristrutturazioni e gli acquisti possiamo concludere che, al netto di tale "ritorno", anche se difficilmente quantificabile, l'onere risulterebbe di gran lunga inferiore.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1

1. All'articolo 13, comma 2, nono periodo, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, come modificato dall'articolo 9-bis del decreto legge n. 47 del 28 marzo 2014, le parole: " , già pensionati nei rispettivi Paesi di residenza," sono soppresse.
2. Alla fine del nono periodo son aggiunte le seguenti parole: "Tale disposizione non si applica ai percettori di sola pensione italiana che abbiano trasferito la loro residenza all'estero da meno di 3 anni".

Art.2

All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari ad euro 100 milioni per l'anno 2016, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2016 - 2018, nell'ambito previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2016, all'uopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.