



Roma, 30 gennaio 2024

Audizione Anci

Commissione Finanze della Camera dei Deputati

Modifiche all'articolo 1, comma 741, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, e all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131,

in materia di equiparazione del regime fiscale nell'applicazione dell'imposta municipale propria e dell'imposta di registro relativamente a immobili posseduti nel territorio nazionale da cittadini iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero

Premessa

Le proposte di legge in esame apportano modifiche al regime della fiscalità immobiliare relativa agli immobili posseduti nel territorio nazionale da cittadini iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), di cui due impattano solo sull'IMU (C1099 e C1323) e una anche sull'Imposta di registro (C 956).

A fini IMU, per tali immobili si prevede l'assimilazione all'abitazione principale - dunque l'esenzione totale da imposta.

Si ricorda brevemente che a decorrere dall'anno 2020, non è più assimilata all'abitazione principale, e dunque non è più esente da imposta, l'unità immobiliare posseduta dai cittadini italiani non residenti nel territorio dello Stato e iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE).

Il comma 48 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio per l'anno 2021) è invece intervenuto prevedendo, a partire dall'anno 2021, che sugli immobili di **proprietà di pensionati non residenti nel territorio dello Stato, non locati o dati in comodato d'uso, l'imposta sia applicata nella misura della metà**, senza condizionare tale agevolazione all'iscrizione all'AIRE.

Più precisamente **l'agevolazione spetta per una sola unità immobiliare a uso abitativo, non locata o data in comodato d'uso, posseduta in Italia (a prescindere dal Comune di origine o meno del beneficiario) a titolo di proprietà o usufrutto da soggetti non residenti nel territorio dello Stato, che siano titolari di pensione maturata in regime di convenzione internazionale con l'Italia, residenti in uno Stato di assicurazione diverso dall'Italia.**

Infine, il comma 743 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio per l'anno 2022) ha disposto, in favore dei medesimi soggetti, limitatamente al 2022, una maggiore riduzione della misura dell'IMU fissata al 37,5 per cento, in luogo del 50 per cento.

Le proposte in esame aggiungono un comma 6-bis alla lettera c) del richiamato comma 741 della legge di bilancio 2019, norma che amplia le fattispecie di assimilazione all'abitazione principale a fini IMU, con conseguente esenzione dall'imposta.

In particolare, per effetto delle modifiche proposte viene assimilata all'abitazione principale del contribuente una sola unità immobiliare a uso abitativo, con le relative pertinenze, posseduta, a titolo di proprietà o di usufrutto, in Italia da **cittadini iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), a condizione che l'abitazione:**

- sia situata nel Comune di iscrizione nell'AIRE;

- non risulti locata o data in comodato d'uso.

Alla luce delle modifiche proposte sembrerebbero dunque delinearci due regimi diversi:

- a) il primo, che prevede una totale esenzione, valevole per gli immobili in Italia dei cittadini iscritti all'AIRE – anche ove non percepiscano una pensione estera, come richiesto dall'articolo 1, comma 48 della legge di bilancio 2021;
- b) il secondo, che si applica agli immobili dei pensionati esteri (anche non iscritti all'AIRE), per cui è vigente la riduzione a metà disposta dalla legge di bilancio 2021, indipendentemente dall'ubicazione dell'immobile sul territorio nazionale.

Le tre proposte quantificano in maniera differente il reintegro delle minori entrate dei Comuni: le proposte C1323 e C1099 prevedono un ristoro di 9 milioni di euro, mentre la proposta C956 prevede un ristoro di 3 milioni di euro.

Considerazioni

La norma in discussione si propone di ripristinare una condizione di parità per i soggetti residenti all'estero iscritti all'AIRE, rispetto ai pensionati esteri non iscritti all'AIRE. Attualmente, infatti, come anticipato in premessa, la cosiddetta «prima casa» gode di agevolazioni solo per i pensionati residenti all'estero titolari di pensione maturata in regime di convenzione internazionale con l'Italia (dall'anno 2021), ai quali è riconosciuta una riduzione dell'IMU, mentre nulla è previsto per i soggetti iscritti all'AIRE. Peraltro, tale agevolazione ad avviso dei proponenti favorirebbe la valorizzazione e la conservazione del patrimonio edilizio nei Comuni interessati.

Concordando con la finalità generale di equità, che darebbe un nuovo impulso soprattutto nei territori più colpiti dall'effetto «spopolamento», si osserva tuttavia che in generale, i casi di assimilazione all'abitazione principale rimessi alla potestà regolamentare comunale sono stati drasticamente ridotti nel corso degli anni, a vantaggio delle assimilazioni previste *ex lege*. L'autonomia comunale è infatti attualmente confinata alla sola possibilità di considerare adibita ad abitazione principale l'unità immobiliare posseduta a titolo di

proprietà o di usufrutto da anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero.

Questo fattore determina un restringimento dell'autonomia finanziaria dei Comuni che nella leva fiscale riconoscono la prima fonte di entrata loro garantita dalla Costituzione (articolo 119), per il finanziamento dei propri servizi.

Anche se a fronte di ciascuna assimilazione prevista dalla legge nazionale, è stata finora prevista una compensazione di risorse economiche a fronte della perdita di gettito gravante sui Comuni, occorre tenere presente che l'effetto finale è quello di una limitazione generale della possibilità di manovra sui tributi propri, che dal momento della sottrazione delle diverse fattispecie alla base imponibile interessata, non possono più partecipare alle dinamiche di crescita tipiche del principale tributo immobiliare comunale.

In sostanza, viene cristallizzato un determinato gettito, ad un dato momento, e tutto quello che avviene dal momento della modifica normativa determina un restringimento della possibilità dei Comuni di operare scelte e compiere azioni nella libertà dell'autonomia finanziaria di entrata, ad essi garantita dalla Carta Costituzionale, e destinata al finanziamento dei servizi ai cittadini, in un contesto di complessiva riduzione delle risorse e di aumento di bisogni.

Contesto generale delle agevolazioni riservate agli immobili dei residenti all'estero

Il nuovo quadro dell'imposizione immobiliare locale sui cittadini italiani residenti all'estero appare più vincolante e quindi sottratto alla generale autonomia comunale, ma non necessariamente più incisivo di quanto si era determinato in un passato non troppo lontano (fino al 2013) nel regime facoltativo riscontrabile ai fini dell'IMU.

Nel 2013, infatti, risultavano aver applicato in autonomia l'assimilazione dell'abitazione posseduta da residenti all'estero, alla sola condizione dell'assenza di locazione, circa 3200 Comuni (il 39,5% del totale) per una popolazione totale di circa 26,7 mln. di abitanti (circa il 45%).

Dal 2015, con la modifica apportata dall'art. 9-bis del d.l. n. 47 del 2014, è stato previsto un nuovo regime di assimilazione ex lege, considerando direttamente adibita ad abitazione principale una e una sola unità immobiliare posseduta dai cittadini italiani non residenti nel territorio dello Stato e iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), già pensionati nei rispettivi Paesi di residenza, a titolo di proprietà o usufrutto in Italia, a condizione che non risulti locata o data in comodato d'uso.

Fino al 2020 pertanto, tali immobili godevano di un'assimilazione ex lege, sia pure a determinate condizioni. Con l'entrata in vigore della nuova IMU, le agevolazioni per le abitazioni possedute dai cittadini italiani non residenti nel territorio dello Stato sono state totalmente soppresse.

A partire dal 2021 la situazione cambia di nuovo con la legge 178/2020 che prevede la riduzione del 50% dell'IMU e di due terzi della TARI per i soggetti non residenti in Italia e titolari di pensione maturata in regime di convenzione internazionale con l'Italia. Solo per il 2022 per gli stessi soggetti è stata prevista un'ulteriore riduzione dell'IMU al 37,5% in luogo del 50%.

Le compensazioni relative alle agevolazioni attuali ammontano a 12 milioni di euro annui a fronte della riduzione di IMU e TARI, a cui si sono aggiunti ulteriori 3 milioni di euro per il solo anno 2022.

Sotto il profilo della copertura finanziaria prevista dalle proposte in esame, si osserva che le nuove disposizioni dovranno trovare perfetta compensazione nel riassetto dell'entrata soppressa.

Non potendo allo stato valutare gli effetti dei dispositivi in discussione e considerando il forte ampliamento che deriverebbe dall'inclusione di tutti i soggetti iscritti all'AIRE, senza distinzioni di età o condizione di pensionamento, si ritiene che la norma dovrebbe prevedere una dimensione massima dell'ammontare dell'ulteriore ristoro significativamente maggiore di quanto prospettato (non meno di 20 milioni di euro annui), che dovrebbe permettere di determinare la misura corretta sulla base di un approfondimento tecnico presso le usuali sedi di concertazione.

Si deve ritenere infine che i criteri proposti lascino aperto un problema di protezione degli immobili posseduti da residenti esteri non coperti dai requisiti previsti per accedere all'agevolazione. Nonostante la prolungata stretta finanziaria degli scorsi anni, i Sindaci restano sensibili al tema in questione che ha ricadute non solo in termini di conservazione di legami e patrimoni culturali disseminati in territori a rischio di abbandono, ma anche sotto il profilo delle capacità attrattive e turistiche che possono risultare incentivate da una politica organica e lungimirante sulla proprietà dei residenti all'estero.

Nel rispetto dell'autonomia regolamentare e di entrata dei Comuni, più incisivi interventi potranno essere disposti in autonomia, con l'auspicabile ausilio di ulteriori sostegni statali a contrasto della progressiva riduzione di risorse subita dal comparto, con particolare riguardo alle aree interne svantaggiate.

L'ANCI, per parte sua, si impegna a ricercare gli spazi più idonei, attraverso il rapporto con questa Commissione e con il Governo, nonché attraverso la sensibilizzazione dei Comuni, per assicurare, anche nel campo dell'imposizione comunale, un sistema di prelievo orientato alla tutela della conservazione del patrimonio immobiliare di proprietà degli italiani residenti all'estero, nel quadro di una politica di sviluppo territoriale che deve prioritariamente considerare le aree svantaggiate del Paese.