



Equiparazione del regime fiscale dell'imposta municipale propria e dell'imposta di registro relativamente a immobili posseduti in Italia da cittadini iscritti nell'AIRE

A.C. 956

Schede di lettura
17 luglio 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	956
Titolo:	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
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	RICCIARDI
Date:	
presentazione:	6 marzo 2023
assegnazione:	3 aprile 2023
Commissione competente :	VI Finanze
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, III Affari Esteri, V Bilancio e Tesoro, VIII Ambiente

Contenuto

Sintesi della proposta

La proposta di legge in esame, **costituita da un solo articolo**, apporta modifiche al regime della fiscalità immobiliare relativa agli immobili **posseduti nel territorio nazionale da cittadini italiani iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE)**.

A fini IMU, per tali immobili si prevede l'assimilazione all'abitazione principale - dunque l'esenzione da imposta - in presenza di specifiche condizioni (articolo 1, comma 1).

Il comma 2 dell'articolo unico chiarisce che le agevolazioni fiscali per l'acquisto della "prima casa" sul territorio italiano, da parte di cittadini residenti all'estero, sono **applicabili** se l'acquirente è un **cittadino iscritto nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero**, in luogo della formulazione "cittadino italiano emigrato all'estero", vigente al momento della presentazione della proposta di legge, ferme restando le altre condizioni di legge.

Il comma 3 quantifica gli oneri derivanti dalle norme in esame e ne dispone la copertura finanziaria.

IMU su abitazione principale e immobili assimilati: panoramica della disciplina vigente

Per una generale panoramica del regime dell'Imu – Imposta municipale propria, si rinvia [all'area tematica del Dipartimento delle Finanze](#), che illustra la disciplina generale del tributo, e al [sito della documentazione parlamentare](#) che riepiloga gli interventi più recenti in materia.

In questa sede occorre ricordare che la **legge di bilancio 2020** (articolo 1, commi da 738 a 783 della legge n. 160 del 2019) ha **rimformato l'assetto dell'imposizione reale immobiliare**, unificando le due previgenti forme di prelievo - IMU e TASI - e facendo confluire la relativa normativa in un unico testo, relativo **all'Imposta Municipale Propria – IMU**.

Con riferimento al **regime dell'abitazione principale**, si ricorda che essa è esente dal tributo, salvo che si tratti di abitazioni classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 (c.d. di lusso).

L'abitazione principale, ai sensi dell'articolo 1, comma 741, lettera *b*), primo e secondo periodo, della legge n. 160 del 2019 è definita come l'unità immobiliare in cui il soggetto passivo e i componenti del suo nucleo familiare risiedono anagraficamente e dimorano abitualmente. La medesima legge di bilancio 2020

aveva altresì previsto che, nel caso in cui i componenti del nucleo familiare avessero stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale o in comuni diversi, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicassero per un solo immobile, scelto dai componenti del nucleo familiare.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 209 del 2022, ha dichiarato illegittimo l'articolo 13, comma 2, quarto periodo, del decreto-legge n. 201 del 2011 (che recava la disciplina dell'Imu prima della riforma del 2020 e a cui, in parte, la legge n. 160 del 2019 rinvia) nella parte in cui si riferisce al nucleo familiare, ritenendolo in contrasto con gli articoli 3, 31 e 53 della Costituzione. L'illegittimità è stata estesa anche ad altre norme, in particolare a quelle che, per i componenti del nucleo familiare, limitano l'esenzione ad uno solo degli immobili siti nel medesimo comune (quinto periodo del comma 2 dell'articolo 13, DI 201 del 2011) e che prevedono che essi **optino per una sola agevolazione quando hanno residenze e dimore abituali diverse** (comma 741, lettera *b*) della legge n. 160 del 2019).

Accanto all'esplicita esenzione IMU prevista per l'abitazione principale, il richiamato comma 741 **assimila all'abitazione principale una serie di ipotesi, esentandole di fatto dall'imposta.**

Sono assimilate per legge all'abitazione principale le seguenti fattispecie (comma 741, lettera *c*), n. da 1) a 5), della legge n. 160 del 2019):

- le unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa adibite ad abitazione principale e relative pertinenze dei soci assegnatari;
- le unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa destinate a studenti universitari soci assegnatari, anche in assenza di residenza anagrafica;
- i fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali come definiti dal decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 146 del 24 giugno 2008, adibiti ad abitazione principale;
- la casa familiare assegnata al genitore affidatario dei figli, a seguito di provvedimento del giudice che costituisce altresì, ai soli fini dell'applicazione dell'imposta, il diritto di abitazione in capo al genitore affidatario stesso;
- un solo immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, posseduto e non concesso in locazione dal personale in servizio permanente appartenente alle Forze armate e alle Forze di polizia ad ordinamento militare e da quello dipendente delle Forze di polizia ad ordinamento civile, nonché dal personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e, salve le specifiche ipotesi di legge, dal personale appartenente alla carriera prefettizia, per il quale non sono richieste le condizioni della dimora abituale e della residenza anagrafica.

Ferme restando le sopra indicate ipotesi di assimilazione all'abitazione principale, che sono stabilite dalla legge e non possono essere in alcun modo modificate dal comune, quest'ultimo ha la facoltà di prevedere, con proprio atto regolamentare, l'assimilazione ad abitazione principale dell'unità immobiliare posseduta da anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente, a condizione che la stessa non risulti locata; in caso di più unità immobiliari, l'assimilazione può essere applicata ad una sola di esse (comma 741, lettera *c*), n. 6) della legge n. 160 del 2019).

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), già pensionati nei rispettivi Paesi di residenza, in precedenza prevista dall'articolo 13, comma 2, nono periodo del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 a partire dall'anno 2015, a condizione che detta abitazione non risultasse locata o data in comodato d'uso.

Il comma 48 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio per l'anno **2021**) è 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 (senza indicazione del Comune) 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. Il Dipartimento Finanze del MEF ha emanato [specifici chiarimenti](#).

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, la riduzione della misura dell'IMU al 37,5 per cento.

Le norme contenute nella proposta in commento

L'articolo 1 della proposta in esame, al comma 1, aggiunge un numero 6-bis) alla lettera c) del richiamato comma 741 della legge di bilancio 2019, norma che annovera - come ricordato *supra* - le ipotesi di **assimilazione all'abitazione principale** a fini IMU, **che implicano l'esenzione da imposta** degli immobili ivi annoverati.

Per effetto delle modifiche proposte viene **assimilata all'abitazione principale del contribuente**, dunque resa **esente da imposta**, 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 sia **situata nel comune di iscrizione nell'AIRE** e che **non risulti locata o data in comodato d'uso**.

Alla luce della modifica proposta sembrerebbero dunque delinearsi **due regimi** diversi:

- il primo, 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 e alle [condizioni specificate dal Dipartimento delle Finanze](#) per i quali l'abitazione posseduta in Italia risulterebbe **esente da IMU** a specifiche condizioni e, in particolare, che l'immobile sia **sito nel comune di iscrizione all'AIRE**;
- Il secondo, che si applica agli immobili dei **pensionati esteri 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.

Il comma 2 dell'articolo 1 modifica la disciplina dell'imposta di registro, segnatamente novellando la lettera *a*) della nota *II-bis*) all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al D.P.R. n. 131 del 1986 al fine di chiarire che le agevolazioni ivi disposte per l'acquisto della prima casa (applicazione dell'aliquota ridotta al 2%) si applichino in favore dei **cittadini italiani iscritti all'AIRE**, in luogo della locuzione che si riferisce ai cittadini "emigrati all'estero" come previsto nella formulazione della norma vigente al momento della presentazione della proposta di legge.

In relazione a tale disposizione occorre tuttavia rammentare i contenuti dell'articolo 2 del decreto-legge n. 69 del 2023, con il quale il Governo è intervenuto per rispondere alla procedura d'infrazione n. 2014/4075, e che al momento della redazione del presente lavoro è in corso di conversione in legge.

Con la procedura di infrazione 2014/4075 sono stati sollevati dubbi **proprio in ordine alla previsione di cui alla nota II-bis)**, comma 1, lettera *a*), primo periodo, della tariffa, parte prima, allegata al testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, nella parte in cui prevede l'applicazione dell'aliquota agevolata dell'imposta di registro al **2 per cento** (analoga a quella prevista per l'acquisto della prima casa di residenza) **se l'acquirente, cittadino italiano, si è trasferito all'estero per ragioni di lavoro (anche se non elegge la residenza nel comune ove tale immobile è ubicato)**.

La Commissione europea ha ravvisato, in tale trattamento differenziato applicato al cittadino di altro Stato UE, una discriminazione fondata sulla nazionalità (art. 18 TFUE). Inoltre, - considerando l'acquisto della proprietà immobiliare una forma di "stabilimento" - la Commissione ha ravvisato, nella fattispecie, la violazione della "libertà di stabilimento" di cui all'art. 49 TFUE, in base alla quale le possibilità di stabilimento, in ogni Stato UE, debbono essere le stesse e per gli operatori "interni" a tale Stato e per quelli "transfrontalieri".

La modifica introdotta dall'articolo 2, **comma 1** del decreto-legge n. 69 del 2023, rispondendo ai rilievi della Commissione, **sopprime pertanto l'individuazione soggettiva dell'agevolazione**, ovvero la qualifica di cittadino italiano emigrato all'estero, legandola ad un **criterio oggettivo non legato più alla cittadinanza**. In particolare, la norma modifica la disposizione nella parte in cui prevede che l'aliquota agevolata si applica anche all'acquirente di un immobile trasferitosi all'estero per ragioni di lavoro, nel territorio del comune in cui ha sede o esercita l'attività il soggetto da cui dipende ovvero, nel caso in cui l'acquirente sia cittadino italiano **emigrato all'estero**, che l'immobile sia acquistato come prima casa sul territorio italiano.

Con le nuove norme introdotte l'aliquota agevolata si applica se l'acquirente **si è trasferito all'estero per ragioni di lavoro e abbia risieduto o svolto la propria attività in Italia per almeno cinque anni, nel comune di nascita o in quello in cui aveva la residenza o svolgeva la propria attività prima del trasferimento**.

Nella Relazione illustrativa che accompagna il decreto-legge il Governo specifica che essendo stata contestata l'individuazione soggettiva dell'agevolazione, in quanto non risulta sufficientemente identificato lo status di migrante che non potrebbe essere collegato alla cittadinanza italiana, viene pertanto previsto che dell'agevolazione possano godere anche soggetti con un legame con l'Italia di natura lavorativa (svolgimento di attività lavorativa per almeno 5 anni), pur essendo stati costretti ad allontanarsene per motivi lavorativi. L'agevolazione viene in tal modo ancorata a un criterio oggettivo svincolandola dal criterio di cittadinanza, oggetto della contestazione. L'agevolazione inoltre non sarebbe fruibile su tutto il territorio nazionale, ma in un comune con cui si manifesta un vincolo, individuato dalla nascita, residenza o attività lavorativa.

*Al riguardo, stante la sopravvenuta modifica, si valuti l'opportunità di sopprimere la disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 1, in quanto non più riferibile al testo vigente della **nota II-bis)**, **comma 1, lettera a)**, primo periodo, della tariffa.*

Si ricorda che l'agevolazione per l'acquisto della "prima casa", come anche illustrato nella [Guida dell'Agenzia delle entrate](#), consente, tra l'altro, di **applicare l'imposta di registro con l'aliquota agevolata del 2 per cento** (in luogo del 9 per cento) e di applicare le imposte ipotecaria e catastale in misura fissa di 50 euro.

Il regime agevolato in esame trova applicazione ai trasferimenti che abbiano ad oggetto case di abitazione non di lusso (non sono ammesse, infatti, per l'acquisto di un'abitazione appartenente alle categorie catastali A/1 - abitazioni di tipo signorile, A/8 - abitazioni in ville e A/9 - castelli e palazzi di eminenti pregi artistici e storici) e purché l'acquirente non sia titolare, esclusivo o in comunione col coniuge, di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione, su altra casa nel territorio del Comune dove si trova l'immobile oggetto dell'acquisto agevolato, ovvero non sia titolare, neppure per quote o in comunione legale, su tutto il territorio nazionale, di diritti di proprietà, uso, usufrutto, abitazione o nuda proprietà, su altro immobile acquistato, anche dal coniuge, usufruendo delle medesime agevolazioni "prima casa". Dal 1° gennaio 2016, i benefici fiscali sono stati estesi anche al contribuente che è già proprietario di un immobile acquistato con le agevolazioni prima casa, a condizione però che la casa già posseduta sia venduta entro un anno dal nuovo acquisto.

Per usufruire dei benefici, l'abitazione deve trovarsi nel territorio del Comune in cui l'acquirente ha la propria residenza ovvero, se residente in altro Comune, entro 18 mesi dall'acquisto l'acquirente deve trasferire la residenza in quello dove è situato l'immobile.

Il **comma 3** quantifica gli oneri derivanti dalle norme in commento in **8 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023**, di cui 3 milioni di euro annui destinati al reintegro delle **minori entrate dei comuni**, cui provvede si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per esigenze indifferibili che si presentano in corso di gestione, di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Al riguardo si rammenta che nell'attuale sistema il gettito dell'IMU è destinato ai Comuni; sfugge a tale regola il gettito IMU sugli immobili appartenenti al gruppo catastale D, riservato allo Stato (articolo 1, comma 744 della legge di bilancio 2020, legge n. 160 del 2019), calcolato ad aliquota dello 0,76 per cento. Tale riserva non si applica agli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D posseduti dai comuni e che insistono sul rispettivo territorio.

Relazioni allegare o richieste

La proposta di legge è accompagnata dalla necessaria relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

La proposta di legge modifica un comma della legge di bilancio 2019 e la lettera *a*) della nota *II-bis*) dell'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al D.P.R. n. 131 del 1986. L'intervento legislativo appare quindi necessario.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni della proposta di legge sono riconducibili alla materia "sistema tributario e contabile dello Stato" di competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, comma secondo lettera e)).

Analisi di impatto di genere

Secondo il rapporto "Italiani nel mondo 2022" è donna il 48,2 % degli italiani all'estero.