

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTA DI LEGGE N. 1207

d'iniziativa dei deputati

DONNO, ADELIZZI, ANGIOLA, APRILE, BARBUTO, BARZOTTI, BUOMPANE, LUCIANO CANTONE, CARINELLI, CASO, CHIAZZESE, DE GIROLAMO, DE LORENZIS, FARO, FICARA, FLATI, GRIMALDI, GRIPPA, GUBITOSA, GABRIELE LORENZONI, LOVECCHIO, MANZO, MARINO, MIGLIORINO, PAXIA, RAFFA, PAOLO NICOLÒ ROMANO, SCAGLIUSI, SERRITELLA, TERMINI, TRANO, TRIZZINO, ZENNARO

Modifiche alla tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e alla legge 9 aprile 1986, n. 97, per la riduzione dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto relativa ai veicoli a motore ibridi, ai veicoli elettrici, ai veicoli elettrici ibridi ricaricabili tramite collegamento e ai veicoli alimentati da cellule a combustibile utilizzati dagli invalidi

Presentata il 27 settembre 2018

Onorevoli Colleghi! — Il sistema impositivo si fonda su una normativa che disciplina i singoli tributi, determinandone l'ambito applicativo e l'aliquota in modo che a capacità contributive analoghe corrispondano analoghi prelievi fiscali.

Questo sistema prevede tuttavia delle deroghe, consistenti in agevolazioni mediante le quali il contribuente può beneficiare di un

risparmio d'imposta qualora ricorrano, sotto il profilo oggettivo o soggettivo, determinati requisiti stabiliti dalla legge.

Le agevolazioni fiscali rappresentano uno strumento importante con il quale il sistema tributario realizza esigenze «extrafiscali»: le necessità della realizzazione del gettito fiscale e del riparto della spesa pubblica cedono il passo all'opportunità di perseguire esigenze di politica economico-sociale, come, ad esempio, rimediare a condizioni di difficoltà di determinati soggetti.

Le agevolazioni fiscali, quindi, che incidono sulla base imponibile o sull'aliquota dell'imposta sono riconosciute in ragione dell'oggetto dell'imposta (ad esempio, in relazione all'erogazione di un determinato servizio di assistenza) oppure della specificità dei soggetti che ne possono usufruire; un esempio è quello delle persone disabili.

Le agevolazioni fiscali, perciò, diventano lo strumento di intervento dello Stato che devia il sistema impositivo dal suo originario scopo, per tutelare, promuovere e garantire interessi e diritti costituzionalmente rilevanti (in linea generale, si richiama l'articolo 3 della Costituzione). La legittimità delle agevolazioni fiscali risiede, dunque, nel fatto che sono espressione della realizzazione di principi costituzionali e ciò giustifica il loro inserimento nel diritto tributario; si parla di concezione costituzionalmente orientata di finanza funzionale.

Si tratta del concetto di extrafiscalità, in quanto le discipline tributarie vengono, in tal modo, orientate verso la realizzazione di politiche sociali e non solo, quindi, al loro fine proprio di realizzare un gettito fiscale e di ripartire la spesa pubblica tra i consociati.

La norma costituzionale di riferimento è imprescindibile per giustificare l'agevolazione riconosciuta dal legislatore. Solo quando vi è un interesse costituzionalmente riconosciuto, la scelta del legislatore in tal senso appare opportuna e legittima. La scelta di introdurre un'agevolazione fiscale, perciò, rappresenta una deroga al sistema impositivo e fiscale ordinario e può essere solo il risultato di una scelta discrezionale del legislatore.

La Corte costituzionale si è sempre mostrata molto rispettosa del potere discrezionale del legislatore (specie in ambito fiscale) secondo il principio per cui il potere titolare della funzione normativa agisce autonomamente nella redazione della disciplina, regolando ogni aspetto del tributo, ma sempre con il vincolo di astenersi da scelte discriminatorie arbitrarie che non abbiano un fondamento nei principi costituzionali.

Per tali motivi non si può prescindere dalla riserva di legge ex articolo 23 della Costituzione nel disciplinare la suddetta materia. L'articolo 23 della Costituzione pone infatti il principio della riserva di legge in materia tributaria, stabilendo che «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge». Con il termine «legge» esso si riferisce alla legge costituzionale, alla legge statale ordinaria, agli atti normativi aventi efficacia formale di legge (decreto-legge e decreto legislativo) e alla legge regionale.

In tal caso, la scelta del legislatore è discrezionale, in quanto spetta solo a quest'ultimo determinare e definire sia l'an che il quantum di un'agevolazione.

Invero, la riserva di legge ex articolo 23 della Costituzione non è esplicitamente riferita alle agevolazioni, ma alle «prestazioni patrimoniali imposte».

La dottrina, però, è unanimemente orientata nel senso della completa applicazione del principio di legalità all'intera materia fiscale e tributaria, con la conseguenza che il principio trova piena applicazione sia agli atti propriamente impositivi sia alle disposizioni riguardanti il riconoscimento di un beneficio fiscale. Per questa ragione è stato giustamente osservato che nessuna agevolazione fiscale potrebbe essere riconosciuta se non in forza di un atto di forza almeno pari rispetto a quello che disciplina l'applicazione del tributo.

L'eventuale e successivo giudizio di ragionevolezza (corollario del principio di eguaglianza) in ordine alla scelta del legislatore accerterà, in primis, il vero fine e lo scopo della disposizione normativa; una volta verificata la meritevolezza e la rilevanza costituzionale del fine stesso,

saranno valutate la coerenza, l'adeguatezza e l'opportunità dell'intero impianto normativo rispetto alla realizzazione o alla tutela del fine sotteso.

Fatta questa doverosa premessa, si può argomentare in ordine allo scopo e al fine della presente proposta di legge, che riguarda le agevolazioni fiscali riconosciute in favore di una determinata categoria di soggetti: le persone con disabilità.

La normativa tributaria si articola e si sviluppa seguendo, tra gli altri criteri, la direttiva del riconoscimento di diverse e numerose agevolazioni fiscali a vantaggio delle persone affette da disabilità; sono, quindi, previste agevolazioni in ordine all'acquisto di veicoli, detrazioni dall'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF) per figli a carico portatori di handicap, per sussidi tecnici e supporti informatici, per la rimozione delle barriere architettoniche, per le spese sanitarie e per ogni necessaria forma di assistenza personale.

Il concetto di una «normativa tributaria che si (...) sviluppa» serve proprio ad evidenziare la questione trattata in questa sede: le agevolazioni fiscali rappresentano un esemplare atto di civiltà e di solidarietà; è necessario, però, che la normativa segua l'evoluzione della società, ossia non deve rimanere indietro e diventare inadeguata rispetto ai tempi moderni.

La questione trattata in questa sede riguarda le agevolazioni riconosciute alle persone con disabilità per l'acquisto di veicoli, che la normativa identifica solo con le automobili a motore (a benzina e diesel), senza prendere in considerazione quelle ibride ed elettriche.

Come accennato, le normative tributarie devono essere sempre adeguate ai tempi presenti.

Il settore automobilistico è interessato da una radicale e incisiva trasformazione: gli studi di mercato prevedono che, nel giro di pochi anni, il settore delle automobili registrerà un notevole incremento dell'offerta veicoli a motore interamente elettrico, oltre all'aumento delle vendite di automobili ibride.

La storia insegna che la diffusione di determinati prodotti sul mercato rappresenta uno stimolo per la tecnologia e, quindi, è plausibile che nell'immediato futuro avremo nuovi sistemi, sempre più all'avanguardia, nell'ambito dei veicoli ecocompatibili.

Le case automobilistiche più note si attrezzano da tempo per lanciare sul mercato modelli a ridotto (se non nullo) tasso di emissioni nocive; su alcuni modelli esistenti si stanno sperimentando versioni con motori più rispettosi dell'ambiente e della salute dell'uomo.

I più ottimisti sostengono che il comparto delle automobili a zero emissioni conquisterà, nel breve termine, una quota importante dell'autotrasporto, con l'ottimistica previsione che vi sarà un'equa ripartizione delle vendite fra le vetture a emissioni bassissime o zero e quelle con motori endotermici. Ovviamente la diffusione delle nuove tecnologie richiederà necessariamente il superamento di alcune criticità (come la diffusione dei punti di rifornimento) prima che si arrivi ad un ottimale rapporto tra costi ed efficienza del veicolo.

Secondo uno studio elaborato dalla Cambridge Econometrics (un centro di studi inglese, con sede a Cambridge, che si occupa di consulenza nella gestione d'impresa), commissionato dall'European Climate Foundation (un'organizzazione internazionale per la promozione delle politiche climatiche ed energetiche che, secondo gli studi dei suoi esperti, potrebbero ridurre notevolmente le emissioni di gas serra nel territorio europeo e aiutare l'Europa a svolgere un più forte ruolo internazionale di guida nella mitigazione dei cambiamenti climatici), nel 2050 tutte le vetture vendute in Europa saranno a zero emissioni. Nel 2030, prosegue lo studio, le autovetture con motore a benzina o diesel (internal combustion engine) non rappresenteranno più la maggioranza dei veicoli venduti.

Un quarto delle nuove immatricolazioni, infatti, sarà costituito da modelli ibridi (hybrid electric vehicle- HEV) e un altro quarto sarà ripartito tra veicoli ibridi che si possono ricaricare «alla spina» (plug-in hybrid electric vehicle – PHEV), mezzi esclusivamente elettrici (battery electric vehicle – BEV) e vetture alimentate da celle a combustibile (fuel cell electric vehicle – FCEV).

Ne deriva che, secondo le previsioni di studiosi, economisti ed esperti, le automobili con motori diversi da quelli a benzina e gasolio rappresenteranno un bene di largo consumo e saranno sempre più diffuse; si consideri che è prevista la possibilità che diventino gli unici veicoli in circolazione, con la completa dismissione dei veicoli alimentati da fonti fossili.

Questi scenari non sono sconosciuti all'attuale Esecutivo; già in sede di accordo tra le due forze politiche di Governo erano ben note sia queste previsioni sia l'evoluzione del mercato automobilistico anche per le importanti ripercussioni nel settore energetico.

Il punto 27 del «Contratto di Governo per il cambiamento» così recita: «In tema di mobilità sostenibile è necessario avviare un percorso finalizzato alla progressiva riduzione dell'utilizzo di autoveicoli con motori alimentati a diesel e benzina, al fine di ridurre il numero di veicoli inquinanti e contribuire concretamente al conseguimento e miglioramento degli obiettivi contenuti nell'Accordo di Parigi. È prioritario utilizzare strumenti finanziari per favorire l'acquisto di un nuovo veicolo ibrido ed elettrico a fronte della rottamazione-vendita di un mezzo con motore endotermico o per interventi di retrofit per veicoli a combustione interna. Il contributo concesso, che dovrà essere attentamente aggiornato sulla base del tasso di diminuzione dei prezzi internazionali delle vetture elettriche, servirà anche come volano per il rafforzamento della presenza sul territorio di un sistema di vendita e dell'infrastruttura di ricarica. Risulta necessario introdurre o sperimentare anche altre azioni di accompagnamento, quali ad esempio meccanismi premiali per l'incentivazione dei mezzi a bassissime emissioni, applicando la regola comunitaria del "chi inquina paga". Il Piano Nazionale Infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica deve divenire uno strumento dinamico in grado di intercettare e risolvere in tempi rapidi le problematiche relative ad eventuali carenze infrastrutturali, sia a livello nazionale che locale, per contribuire attivamente allo sviluppo della mobilità elettrica».

In linea con lo studio evidenziato, anche l'Agenzia europea per l'ambiente (nel sito internet istituzionale www.eea.europa.eu) non ha mancato di

osservare che «Sta per compiersi un silenzioso cambiamento sulle strade europee: è in vista il boom del ricorso ai veicoli elettrici. Un fatto che potrebbe spianare la strada a un sistema di trasporti su strada più ecologico, ma potrebbe anche rappresentare una sfida per il soddisfacimento del fabbisogno energetico e gli investimenti nelle relative infrastrutture. A giudicare dai saloni automobilistici che si svolgono ogni anno, i veicoli elettrici a batteria stanno per entrare nei mercati di massa, grazie a rapidi progressi tecnologici e alla prevista diminuzione dei prezzi di nuovi modelli nei prossimi anni in virtù di sistemi di batterie più convenienti. I produttori di automobili stanno traendo vantaggio dalla domanda crescente di veicoli più ecologici e meno inquinanti dopo l'aumento delle preoccupazioni in materia di salute legate all'inquinamento atmosferico. I principali produttori affermano che i modelli elettrici più recenti alimentati a batteria sono più affidabili e duraturi. Inoltre i problemi relativi alla qualità dell'aria hanno pregiudicato l'interesse del pubblico per i veicoli diesel. Dal 2008 le vendite di veicoli elettrici a batteria nell'Unione europea (UE) sono in forte crescita e, nel 2015, sono aumentate del 49 per cento rispetto al 2014. Nonostante una crescita più lenta nel 2016, si prevede che questo trend positivo sarà mantenuto nel lungo termine. Tuttavia, le auto diesel e a benzina rimangono "i re della strada": complessivamente, nel 2016 il 49,4 per cento di tutte le nuove automobili immatricolate nell'UE era diesel e il 47 per cento andava a benzina. Insieme, i veicoli elettrici a batteria e quelli ibridi ricaricabili rappresentano ancora una piccola frazione delle vendite totali, pari all'1,1 per cento di tutte le auto nuove vendute nell'UE. In base al mercato attuale, si prevede che entro il 2020-2025 la quota futura di mercato di nuovi veicoli elettrici sarà compresa tra il 2 per cento e l'8 per cento».

Come rilevato, il sistema tributario italiano prevede numerose agevolazioni in favore delle persone con disabilità.

Per quanto riguarda l'acquisto di automobili sono previste una detrazione dall'IRPEF pari al 19 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto, l'aliquota agevolata dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) al 4 per cento

sull'acquisto, l'esenzione dalla tassa automobilistica e l'esenzione dall'imposta di trascrizione sui passaggi di proprietà.

La relativa disciplina determina i soggetti che hanno diritto a beneficiare delle suddette agevolazioni: non vedenti (gli articoli 2, 3 e 4 della legge 3 aprile 2001, n. 138, individuano le varie forme di minorazioni visive, fornendo la definizione di ciechi totali, parziali e ipovedenti gravi) e sordi (come definiti ai sensi della legge 26 maggio 1970, n. 381); disabili con handicap psichico o mentale; titolari dell'indennità di accompagnamento e disabili con grave limitazione della capacità di deambulazione o affetti da pluriamputazioni (due categorie di disabili che hanno un grave handicap ai sensi del comma 3 dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, certificato dalla commissione per l'accertamento dell'handicap presso l'azienda sanitaria locale); disabili con ridotte o impedito capacità motorie (coloro che presentano ridotte o impedito capacità motorie ma che non risultano contemporaneamente «affetti da grave limitazione della capacità di deambulazione»).

Le agevolazioni sono riconosciute solo se i veicoli sono utilizzati, in via esclusiva o prevalente, a beneficio delle persone disabili.

Se il portatore di handicap è fiscalmente a carico di un familiare (possiede, cioè, un reddito annuo non superiore a 2.840,51 euro), può beneficiare delle agevolazioni il familiare che ha sostenuto la spesa nell'interesse del disabile.

Con la legge 9 aprile 1986, n. 97, recante «Disposizioni per l'assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto con aliquota ridotta dei veicoli adattati ad invalidi», è stata introdotta l'aliquota IVA agevolata, pari al 2 per cento, per l'acquisto di veicoli adattati ai portatori di invalidità, nonché per «le cessioni e le importazioni di veicoli di cilindrata fino a 2.000 centimetri cubici, se con motore a benzina, e a 2.500 centimetri cubici, se con motore Diesel».

Oggi l'aliquota IVA è stabilita nella misura del 4 per cento (tabella A, parte II, del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972), ma solo per l'acquisto di veicoli con motore alimentato a benzina o diesel.

Nel testo della norma è subito evidente il problema che oggi si cerca di risolvere e che evidenzia come la legislazione non si sia adeguata all'evoluzione dei tempi.

Come ampiamente argomentato, oggi la categoria dei veicoli adibiti alla circolazione delle persone non può essere limitata ai veicoli a benzina o a gasolio. Se così fosse, si finirebbe per circoscrivere il mercato delle automobili solo ai veicoli tradizionali, escludendo tutti i veicoli che sono destinati a conquistare presto il mercato, nel quale è già rilevante la loro presenza; il riferimento è ai veicoli con motore ibrido, elettrico, elettrico ibrido ricaricabile tramite collegamento o alimentato da cellule a combustibile.

Questa situazione comporta un anacronistico inconveniente per il disabile, che, avendo diritto alle agevolazioni per l'acquisto di un veicolo (con le specificazioni indicate), non può però usufruire dell'aliquota IVA agevolata del 4 per cento sull'acquisto di un veicolo ibrido o elettrico, ossia di un veicolo che, in un futuro non troppo lontano, potrebbe rappresentare il nuovo modo ecocompatibile per spostarsi, se non, addirittura, l'unico disponibile sul mercato.

Il programma dell'attuale Governo prevede l'adeguamento delle politiche del trasporto pubblico e privato al prossimo avvento dei veicoli ad emissioni ridotte o nulle.

Per quanto riguarda la disabilità, oltre al conferimento dell'incarico di Ministro per la famiglia e le disabilità, si è altresì ravvisata la necessità di un adeguamento delle agevolazioni fiscali.

Il punto 16 del «Contratto di Governo per il cambiamento» prevede quanto segue: «Uno Stato civile deve proteggere, tutelare, assistere e integrare chiunque abbia una disabilità. È fondamentale consolidare e rinnovare le politiche di protezione e inclusione dedicate alle persone con disabilità e finalizzate a garantirne un concreto ed efficace sostegno durante tutte le fasi della vita. Si prevede un generale rafforzamento dei fondi sulla disabilità e la non autosufficienza al fine di consentire alle persone con disabilità di vivere in maniera indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli ambiti della vita, assicurando l'accesso all'ambiente fisico, ai

trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o offerti al pubblico (...). Bisogna dare completa attuazione alla Convenzione O.N.U. sul diritto delle persone con disabilità, procedendo ad una completa revisione delle leggi esistenti e garantendo che ogni scelta del legislatore si collochi sempre nell'ambito di una piena consapevolezza che "le persone con disabilità includono quanti hanno minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che in interazione con varie barriere possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di eguaglianza con gli altri". Per assicurare protezione e inclusione ai soggetti con disabilità o non autosufficienti è necessario superare la frammentazione dell'intervento pubblico nazionale e locale, attraverso una governance coordinata e condivisa sugli interventi e la messa in rete degli erogatori degli interventi. Bisogna assicurare il tempestivo aggiornamento delle agevolazioni per l'acquisto di beni e ausili per le persone con disabilità».

Un intervento legislativo sulla materia è indispensabile in quanto nella materia tributaria (nell'individuazione del come e perché sottoporre a tassazione determinate fattispecie) vige il potere discrezionale del legislatore come previsto dall'articolo 23 della Costituzione.

La materia non può, inoltre, essere disciplinata con decreto-legge in quanto questa soluzione è preclusa dall'articolo 4 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto del contribuente), secondo il quale: «Non si può disporre con decreto-legge l'istituzione di nuovi tributi né prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti».

Interpellata sulla questione, l'Agenzia delle entrate ha escluso la possibilità di un'interpretazione estensiva della normativa, nel senso di comprendervi l'acquisto di veicoli ibridi o elettrici da parte di persone con disabilità, rimettendo il compito esclusivamente al legislatore.

La presente proposta di legge, che si sottopone all'attenzione degli onorevoli colleghi, consta di due articoli.

In primis, viene modificata la tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, al fine di comprendere tra i beni assoggettati all'IVA con l'aliquota ridotta del 4 per cento i veicoli con motore ibrido, elettrico, elettrico ibrido ricaricabile tramite collegamento o alimentato da cellule a combustibile.

L'articolo 2 modifica, invece, la legge 9 aprile 1986, n. 97.

La normativa proposta tiene conto, quindi, dei nuovi veicoli disponibili sul mercato e ai quali è ragionevole estendere l'agevolazione tributaria prevista in favore delle persone con disabilità per altre tipologie di veicoli, anche al fine di evitare discriminazioni.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Modifica alla tabella A, parte II, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633)

1. Al numero 31) della tabella A, parte II, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, dopo le parole: «se con motore diesel», ovunque ricorrono, sono inserite le seguenti: «, ibrido, elettrico, elettrico ibrido ricaricabile tramite collegamento o alimentato da cellule a combustibile».

Art. 2.

(Modifica alla legge 9 aprile 1986, n. 97)

1. Il comma 1 dell'articolo 1 della legge 9 aprile 1986, n. 97, è sostituito dal seguente:

«1. Dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, le cessioni e le importazioni di veicoli di cilindrata fino a 2.000 centimetri cubici, se con motore a benzina, e a 2.800 centimetri cubici, se con motore Diesel, ibrido, elettrico, elettrico ibrido ricaricabile tramite collegamento o alimentato da cellule a combustibile, anche prodotti in serie, adattati ad invalidi per ridotte o impedito capacità motorie, sono assoggettate all'imposta sul valore aggiunto con l'aliquota del 4 per cento».

2. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono apportate le necessarie modificazioni alle disposizioni di cui all'articolo 1 del decreto del Ministro delle finanze 16 maggio 1986, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 113 del 17 maggio 1986.