



Approfondimento n. 15 – 29 settembre 2022

LA NUOVA DISCIPLINA IMU NEL CASO DI DOPPIA ABITAZIONE PRINCIPALE

Simone Pellegrin



#AreaTributi
#AreaContabilità
#AreaPersonale
#AreaAziendePubbliche



Introduzione

All'interno della disciplina IMU il trattamento dell'abitazione principale in caso di nucleo familiare separato (quindi costituito da coniugi residenti in Comuni diversi) ha da sempre costituito questione di non facile soluzione. Pur essendo stato oggetto di numerose pronunce giurisprudenziali nonché di interventi ministeriali, il tema non aveva ancora trovato univoca interpretazione, sempre in bilico tra il riconoscimento effettivo di un'agevolazione che pareva dovuta ed in linea con la ratio della normativa di riferimento e la ferma volontà di chiudere le porte ad ipotesi elusive o di abuso del diritto, che l'eventuale lettura più estensiva avrebbe portato con sé.

Giova ricordare infatti che, con l'interpretazione fornita dalla Circolare 3/2012, il MEF aveva ritenuto ammissibile il riconoscimento della doppia esenzione in caso di residenze diverse tra i coniugi, purché gli immobili fossero ubicati su Comuni diversi:

“Il legislatore non ha, però, stabilito la medesima limitazione [prevista quando i due diversi fabbricati insistessero sullo stesso Comune] nel caso in cui gli immobili destinati ad abitazione principale siano ubicati in comuni diversi, poiché in tale ipotesi il rischio di elusione della norma è bilanciato da effettive necessità di dover trasferire la residenza anagrafica e la dimora abituale in un altro comune, ad esempio, per esigenze lavorative”.

Questa interpretazione “estensiva” ha condotto negli anni ad una sempre maggiore elusione: non essendo impedito il doppio beneficio numerose seconde case sono diventate luogo di residenza anagrafica da parte di coniugi non separati ma dimoranti a decine se non centinaia di chilometri di distanza. Il contribuente ha sempre avuto il beneficio del dubbio potendo opporre al Comune la circostanza di dimorare abitualmente presso l'alloggio presentando elementi probanti di difficile verifica da parte degli uffici tributi. Sedi locali di aziende monopersonali ubicate nello stesso Comune ad hoc, necessità di vivere vicino al mare con tanto di certificazioni da parte di medici compiacenti, consumi gonfiati da affitti irregolari e non dichiarati hanno reso ostiche le operazioni di controllo; se a ciò aggiungiamo le scarse dotazioni dei responsabili comunali ed i rischi connessi con sentenze sfavorevoli presso le Commissioni Tributarie Provinciali il quadro che emerge ha rischiato di compromettere seriamente il principio di equità.

Almeno fino a quando un recentissimo dietrofront della Cassazione ha sparigliato la situazione che si andava consolidando: negli ultimi anni la Corte ha più volte ritenuto che dovesse essere negata in assoluto l'esenzione IMU nel caso in cui i due coniugi avessero destinato due diversi immobili ad abitazione principale, benché ubicati in Comuni diversi, a causa della mancata dimora abituale congiunta del nucleo familiare. Il rovesciamento della situazione (si è passati da due immobili esenti a zero) ha comportato un intervento da parte del legislatore a fine 2021 che promette di aggiungere una fase del tutto nuova verso la risoluzione della situazione, sebbene qualche criticità rischia di persistere.

1. Il recente caos giurisprudenziale

Nel presente paragrafo passiamo brevemente in rassegna alcune pronunce giurisprudenziali a cavallo degli anni 2020 e 2021 che offrono un quadro piuttosto emblematico della situazione caotica e di rilevante incertezza che accompagna la vicenda.

Con la *Sentenza n. 20130 del 24 settembre 2020*, la Suprema Corte esprime come le norme tributarie, ed in particolare quelle agevolative, debbano essere di stretta interpretazione, quindi il tenore letterale della norma IMU “[...] comporta, la necessità che in riferimento alla stessa unità immobiliare tanto il possessore quanto il suo nucleo familiare non solo vi dimorino stabilmente, ma vi risiedano anche anagraficamente. [...]”. Ne deriva che in caso di divisione del nucleo familiare che presupponga residenze e dimore differenti dei coniugi, nessuna delle abitazioni possedute dagli stessi possa essere considerata come quella principale e non spetti dunque nessuna esenzione.

Le conclusioni cui giunge qui la Cassazione si pongono in contrapposizione rispetto a quanto aveva previsto il MEF nella Circ. n. 3/DF del 2012. La lettura fornita dalla Cassazione è più rigida e restrittiva rispetto alle indicazioni fornite dal Dipartimento delle Finanze ed è chiaramente volta ad evitare fenomeni elusivi soprattutto con riguardo alle “seconde case” ad uso turistico.

Con la *Sentenza n. 24294 del 3 novembre 2020*, la Suprema Corte accoglie il ricorso del contribuente che riteneva di aver diritto all'esenzione dal versamento IMU per la propria abitazione, in quanto, a seguito di crisi coniugale, aveva mantenuto residenza e dimora presso la propria abitazione, mentre il resto della famiglia si era trasferito in altra città. Si era configurata quindi una separazione di fatto tra i coniugi, sebbene non ufficializzata mediante una separazione formale in sede giudiziale. Partendo dal presupposto secondo il quale per abitazione principale si deve intendere quella in cui il soggetto passivo e la sua famiglia risiedono anagraficamente e dimorano stabilmente (con esclusione dell'esenzione qualora tali requisiti siano riscontrabili solo nel contribuente e non anche nel suo nucleo familiare), i Supremi Giudici distinguono il caso in cui il nucleo familiare sia diviso solo in apparenza (si pensi ai casi di volontà elusive della norma in materia) da quello nel quale vi è una vera e propria separazione benché non formalizzata. In questa ipotesi infatti il diritto all'esenzione deve essere riconosciuto e ciò a maggior ragione qualora dall'istruttoria emerga (come avvenuto nel caso di specie) che l'altro coniuge non ha beneficiato di tale agevolazione.

La Cassazione, con l'*Ordinanza 17408 del 17 giugno 2021*, ponendosi in contrasto con quanto appena riportato, nega l'esenzione IMU nel caso in cui i due coniugi abbiano destinato due diversi immobili ad abitazione principale, anche se ubicati in Comuni diversi. Secondo la Corte infatti, non possono coesistere due abitazioni principali sebbene riferite rispettivamente a ciascun coniuge sia nell'ambito dello stesso Comune che in Comuni diversi, in quanto “la nozione di abitazione principale postula l'unicità dell'immobile e richiede la stabile dimora del possessore e del suo nucleo familiare”. Nel caso in esame, il ricorrente sosteneva di essere separato dal coniuge senza alcuna formalizzazione legale. La Cassazione si è espressa affermando che “nel caso in cui due coniugi non separati legalmente abbiano la propria abitazione in due differenti immobili, il nucleo familiare (inteso come unità distinta ed autonoma rispetto ai suoi singoli componenti) resta unico, ed unica, pertanto, potrà essere anche l'abitazione principale ad esso riferibile, con la conseguenza che il contribuente, il quale dimori in un immobile di cui sia proprietario (o titolare di altro diritto reale), non avrà alcun diritto all'agevolazione se tale immobile non costituisca anche dimora abituale dei suoi familiari, non realizzandosi in quel luogo il presupposto della “abitazione principale” del suo nucleo familiare. Ciò in applicazione della lettera e della ratio della norma, che è quella di impedire che la fittizia assunzione della dimora o della residenza in altro luogo da parte di uno dei coniugi crei la possibilità per il medesimo nucleo familiare di godere due volte dei benefici per l'abitazione principale”.

La Corte giustifica tale decisione sostenendo che nel caso in cui i coniugi non siano legalmente separati, la situazione in ogni momento può cessare senza formalità di sorta e di conseguenza il nucleo familiare resta unico e unica potrà essere anche l'abitazione principale ad esso riferibile. Il contribuente quindi non ha alcun diritto all'agevolazione in quanto, stando alla lettera della

norma, per beneficiare di tale esenzione sono necessari due requisiti: 1) la residenza (accertabile tramite i registri dell'anagrafe); 2) la dimora abituale (ossia il luogo dove la famiglia abita la maggior parte dell'anno) e in tal caso quest'ultimo requisito verrebbe meno.

Nell'Ordinanza 1199 del 17/01/2021, rinviando ad altre pronunce (Ord. 17408/2021; Ord. 21873/2020; Ord. 4166/2020) la Cassazione ribadisce che l'esenzione prevista per l'abitazione principale richiede non soltanto che il possessore e il suo nucleo familiare dimorino stabilmente in tale immobile, ma altresì che vi risiedano anagraficamente. Tenuto conto che l'art. 13 co. 2 D.L. 201/2011 fa espresso richiamo solo all'ipotesi di residenze diverse dei coniugi ma nello stesso Comune, deve essere evidenziato che la norma non prevede esplicitamente il caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili non solo diversi, ma anche situati in differenti comuni. Ne discende che, *“nel caso in cui due coniugi non separati legalmente abbiano la propria abitazione in due differenti immobili, il nucleo familiare (inteso come unità distinta ed autonoma rispetto ai suoi singoli componenti) resta unico, ed unica, pertanto, potrà essere anche l'abitazione principale ad esso riferibile, con la conseguenza che il contribuente, il quale dimori in un immobile di cui sia proprietario (o titolare di altro diritto reale), non avrà alcun diritto all'agevolazione se tale immobile non costituisca anche dimora abituale dei suoi familiari”*. In altre parole *“La nozione di abitazione principale postula, pertanto, l'unicità dell'immobile e richiede la stabile dimora del possessore e del suo nucleo familiare, sicché non possono coesistere due abitazioni principali riferite a ciascun coniuge sia nell'ambito dello stesso Comune o di Comuni diversi”*. Precisa infine la Suprema Corte che *“la Circolare Ministeriale 3/ DF del 2012 - secondo cui «Il legislatore non ha, però, stabilito la medesima limitazione nel caso in cui gli immobili destinati ad abitazione principale siano ubicati in comuni diversi, poiché in tale ipotesi il rischio di elusione della norma è bilanciato da effettive necessità di dover trasferire la residenza anagrafica e la dimora abituale in un altro comune, ad esempio, per esigenze lavorative.» - in materia tributaria non costituisce fonte di diritti ed obblighi, non discendendo da essa alcun vincolo neanche per la stessa Amministrazione finanziaria”*.

Tale orientamento, che cominciava a farsi sempre più strada negli ultimi mesi, pareva quantomeno discutibile dal momento che rimanda ad una evidente disparità di trattamento per situazioni particolari di famiglie che potrebbero necessitare di scindere il proprio nucleo familiare, ad esempio per esigenze lavorative. Chi scrive considera francamente eccessivo il mancato riconoscimento anche solo di una agevolazione relativa ad un unico immobile, quantomeno per il proprietario dell'abitazione che resta a convivere con gli eventuali figli in un'abitazione che l'altro coniuge potrebbe lasciare per evidenti problemi connessi a particolari situazioni, *in primis* quella lavorativa. Si pensi alla necessità di uno dei coniugi residenti in Lombardia di trasferirsi in Sardegna per svolgere attività lavorativa (es. Preside di Istituto scolastico): oltre alle difficoltà relative ad una scelta di questo tipo, la famiglia non potrebbe nemmeno più beneficiare di esenzione sull'abitazione posseduta in Lombardia a causa della necessaria scissione del nucleo familiare.

2. La questione di legittimità costituzionale

Con comunicato del 24/03/2022, la Corte Costituzionale rende noto di aver esaminato la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla CTP di Napoli in merito all'esenzione per l'abitazione principale spettante al nucleo familiare in caso di scissione delle residenze dei coniugi di cui all'art. 13 co. 2 D.L. 201/2011 e di aver riscontrato dubbi di legittimità, per violazione degli

artt. 3, 31 e 53 Cost., del riferimento alla residenza anagrafica e alla dimora abituale non solo del possessore dell'immobile ma anche del suo nucleo familiare. Secondo la Consulta, quest'ultimo potrebbe diventare un elemento di ostacolo all'esenzione per ciascun componente della famiglia che abbia residenza anagrafica ed effettiva dimora abituale in un immobile diverso.

Sulla vicenda è stata posta interrogazione parlamentare (20 aprile 2022, n. 5-07902) al Ministero dell'Economia e delle Finanze, con cui si chiedeva allo stesso quali disposizioni il Governo intenda attivare in attesa della decisione della Corte dal momento che i Comuni stanno notificando avvisi di accertamento per gli anni 2017-2021, in linea con la predetta interpretazione della Corte di Cassazione (nessuna esenzione concessa).

Il MEF ha chiarito che la modifica normativa (*richiamata sopra e poi descritta di seguito*) non ha natura interpretativa e, quindi, retroattiva, ma al contrario innovativa e, pertanto, può trovare applicazione solo per l'avvenire. Infatti la disposizione di cui al decreto-legge n. 146 del 2021 è stata introdotta proprio per escludere, per il futuro, l'incertezza interpretativa ingenerata negli anni pregressi dalla norma originaria.

Con riferimento al periodo 2017-2021, trova applicazione la disciplina previgente, secondo cui alla luce dell'orientamento ormai consolidato della Corte di Cassazione, *«nel caso in cui non è unico il riferimento alla residenza anagrafica e alla dimora abituale del nucleo familiare, l'esenzione non spetta in nessun caso»*. Sulla base di questo indirizzo interpretativo si giustifica la notifica di avvisi di accertamento da parte dei Comuni fino all'anno d'imposta 2021. Tuttavia è bene evidenziare che i dubbi sollevati dalla Corte Costituzionale dovrebbero indurre i Comuni ad adottare un atteggiamento di cautela nelle attività di accertamento dell'IMU dovuta per gli anni 2017/2021, tenuto conto che una declaratoria di illegittimità della cennata disposizione da parte della Corte costituzionale renderebbe illegittima l'azione di recupero dell'imposta posta in essere dai Comuni stessi.

La pronuncia della Corte Costituzionale sarà quindi dirimente per la risoluzione delle controversie sorte fino al 2021: come si vedrà nel successivo paragrafo, il recente art. 5 decies D.L. 146/2021 ha stabilito che a decorrere dal 1° gennaio 2022, nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano 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 applicano per un solo immobile, scelto dai componenti il nucleo familiare.

3. Introduzione della nuova disciplina normativa

Con l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto fiscale collegato alla Legge di Bilancio 2022 (D.L. 146/2021 conv. con modificazioni dalla L. 215/2021) è stata di fatto confermata la modifica legislativa all'art. 1 co. 741 L. 160/2019 in materia di esenzione dell'abitazione principale in caso di scissione del nucleo familiare.

In forza dell'art. 5 decies del D.L. 146/2021, la lett. b) della norma citata è stata quindi riscritta come segue: “[...] *Nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano 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 applicano per un solo immobile, scelto dai componenti il nucleo familiare. [...]*”.

Tuttavia l'intervento del Legislatore risolve il problema solo a livello concettuale. Infatti, la norma si limita a disporre che i contribuenti devono scegliere quale immobile considerare abitazione principale della famiglia, ma nulla dice in merito alle modalità con le quali effettuare e comunicare tale scelta.

In termini pratici ci sono casi in cui la scelta è vincolata dalle condizioni previste dalla legge in quanto l'immobile in questione, per poter essere scelto come abitazione principale del nucleo, deve essere sede della residenza anagrafica e contestualmente della dimora abituale di almeno uno dei due coniugi. Solo nel caso in cui sussista questa specifica condizione si ha la possibilità di scelta, restando ovviamente salvo il presupposto che entrambi i coniugi dimorino abitualmente nelle rispettive residenze anagrafiche. Questo aspetto, al pari di quanto accadeva in vigore della vecchia normativa, esclude dalla platea della scelta come abitazione principale gli immobili per esempio ubicati in località di villeggiatura, utilizzati come "casa vacanza" dove un coniuge vi abbia stabilito solo la residenza e non anche la dimora abituale.

4. Il nuovo modello di dichiarazione IMU

Con l'introduzione del nuovo modello di dichiarazione IMU allegato al Decreto 29 luglio 2022 del Ministero dell'economia e delle finanze "Approvazione del modello di dichiarazione dell'imposta municipale propria (IMU) e dell'imposta immobiliare sulle piattaforme marine (IMPi)", (pubblicato in G.U. n. 184 dell'8 agosto 2022), si è cercato di fornire riscontro pratico all'evoluzione normativa in tema di "doppia abitazione principale". Nelle istruzioni allegate al Decreto si legge infatti:

"Il riquadro [ANNOTAZIONI] viene utilizzato quando il soggetto tenuto alla presentazione della dichiarazione intende comunicare elementi aggiuntivi rispetto a quelli contenuti nel modello in esame oppure quando tale indicazione è richiesta direttamente da disposizioni di legge. In quest'ultimo caso si ricordano le seguenti fattispecie ai fini dell'equiparazione all'abitazione principale, per le quali il contribuente attesta che si tratta di:

- *un'abitazione principale e che si sta effettuando la scelta di cui all'art. 1, comma 741, lett. b), della legge n. 160 del 2019, nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale o in comuni diversi, per cui le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile, scelto dai componenti del nucleo familiare. A tal fine sarà utilizzata la seguente frase: "Abitazione principale scelta dal nucleo familiare ex art. 1, comma 741, lettera b), della legge n. 160 del 2019"; [...]"*

Di fatto è sufficiente quindi tale indicazione per comunicare al Comune la scelta di avvalersi del beneficio: non è chiaro tuttavia se sia comunque necessario effettuare la dichiarazione anche per i soggetti che già beneficiano di abitazione principale. Ad oggi si potrebbero verificare infatti due casistiche:

- stesso nucleo familiare non diviso che possiede immobili in due Comuni differenti e fino al 2021 si è avvalso della doppia esenzione: in questo caso, ferma restando la valutazione del pregresso (per cui si suggerisce comunque di attendere la pronuncia della Corte Costituzionale, per lo meno con riferimento agli anni successivi al 2017, per il quale

quest'anno decade la possibilità di accertamento al 31 dicembre e fino a tutto il 2021) occorrerà che il contribuente provveda ad effettuare la dichiarazione dell'annotazione di cui sopra nei confronti del Comune ove è ubicato l'immobile che si intende continuare a considerare abitazione principale, godendo dell'esenzione, provvedendo però contestualmente al pagamento dell'IMU nel Comune sul cui territorio insiste l'altro immobile, certamente non più considerabile abitazione principale 2022;

- stesso nucleo familiare non diviso che possiede immobili in due Comuni differenti e ha sempre goduto dell'esenzione solo su un immobile (ad esempio perché il secondo è stato correttamente considerato "casa per vacanza"): in questo caso si ritiene non necessario presentare dichiarazione nel Comune presso cui è ubicato l'immobile considerato abitazione principale, sebbene una dichiarazione in tal senso potrebbe scongiurare ogni eventuale rischio accertativo da parte dell'ente.

In sostanza non è chiaro a chi si rivolga l'indicazione contenuta nelle istruzioni per la compilazione del Modello di dichiarazione IMU 2022 ma si invitano comunque i Comuni ad effettuare gli opportuni controlli anche in assenza di dichiarazione, come evidenziato al paragrafo successivo.

5. I controlli antielusione da parte degli uffici tributi

Tralasciando la situazione esistente fino all'annualità 2021 compresa, per la quale si invitano i Comuni a procedere con cautela in merito alla possibilità di accertare le abitazioni principali occupate da soggetti ivi dimoranti ma non congiuntamente ai coniugi (su cui la Corte Costituzionale sta svolgendo opportuna istruttoria), la situazione attuale – determinatasi a seguito della novella normativa – non pare essersi semplificata. Il pregio della disciplina introdotta dal 2022 è quello di chiarire che ogni nucleo familiare, anche se frammentato, può comunque godere dell'esenzione IMU su un immobile in cui dimori almeno un componente del nucleo.

Oltre ad appurare anagraficamente la scissione del nucleo familiare e quindi la diversa residenza dei coniugi, gli uffici tributi saranno comunque tenuti a verificare la situazione degli immobili per cui verrà presentata la dichiarazione come abitazione principale. In particolare occorrerà controllare:

- che il soggetto residente sia effettivamente dimorante presso l'alloggio (non deve infatti passare il concetto che per scegliere l'immobile da destinare ad abitazione principale sia sufficiente selezionarne uno nel quale almeno un contribuente risieda anagraficamente, in quanto il requisito della dimora abituale resta comunque fondamentale);
- che nessun altro membro del nucleo abbia presentato la stessa dichiarazione anche in altri Comuni presso cui gli stessi risiedono anagraficamente. In altre parole, sarà necessario accertare che la scelta sia ricaduta solo sull'immobile situato nel Comune di residenza di uno solo dei due coniugi e non in entrambi, dato che, così facendo, si creerebbe una situazione di elusione della norma tributaria con possibile doppia applicazione della norma di esenzione, che la legge vuole scongiurare.

È doveroso evidenziare la scelta dell'immobile da parte dei coniugi non risulta a totale discrezione degli stessi, basandosi ad esempio meramente sul valore della rendita più alta per avere l'esenzione sull'immobile più oneroso ai fini IMU o sull'aliquota IMU più bassa tra i due Comuni.

L'aspetto più complesso, così come accadeva in passato, consiste nella verifica del requisito della dimora abituale: essa può essere effettuata, per esempio, individuando la sede del luogo di lavoro, i consumi delle utenze a rete, la scelta relativa al medico di famiglia, l'iscrizione a corsi che richiedono frequenza (es. palestra) così come tutto ciò che possa dimostrare che nel luogo in cui è ubicato l'immobile la persona viva per gran parte del tempo, anche interpellando direttamente il contribuente precedentemente all'emissione dell'eventuale avviso di accertamento. Dopotutto se un soggetto dimora abitualmente ed effettivamente in un luogo diverso dal resto del nucleo familiare non dovrebbe avere nessun problema a fornire prove certe ed inconfutabili.

Si invitano pertanto gli Enti nel momento in cui ricevono le dichiarazioni IMU con specifica annotazione a prestare particolare attenzione al rispetto del requisito della coesistenza della residenza e della dimora abituale sull'immobile scelto come abitazione principale e di conseguenza segnalare l'incompatibilità della scelta eventualmente effettuata con dichiarazione dal contribuente nel caso in cui tale condizione non sia presente.