

Informativa n. 28

del 25 Ottobre 2022

Riferimento al nucleo familiare per l'abitazione principale ai fini IMU - Illegittimità costituzionale - Effetti

1 PREMESSA

Con la sentenza 13.10.2022 n. 209, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina IMU in materia di abitazione principale recata dal previgente art. 13 co. 2 del DL 201/2011 e dall'art. 1 co. 741 lett. b) della L. 160/2019 (nella versione *ante* e *post* DL 146/2021).

In particolare, la Consulta ha riconosciuto l'incostituzionalità di tali disposizioni, laddove richiedono, ai fini dell'IMU, la sussistenza dei requisiti della dimora abituale e della residenza anagrafica nell'immobile adibito ad abitazione principale non solo da parte del possessore, ma anche dei componenti del suo nucleo familiare.

2 DISCIPLINA IMU PER L'ABITAZIONE PRINCIPALE

In materia di IMU, la definizione di abitazione principale è contenuta:

- nell'art. 13 co. 2 del DL 201/2011 (come risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 4 co. 5 lett. a) del DL 2.3.2012 n. 16);
- a partire dall'1.1.2020, nell'art. 1 co. 741 lett. b) della L. 160/2019 (modificato, con vigenza dall'1.1.2022, dall'art. 5-*decies* del DL 146/2021).

Entrambe le disposizioni richiedono, per il riscontro della predetta qualifica, la compresenza:

- del requisito "formale" della residenza anagrafica, riscontrabile verificando l'iscrizione presso il registro dell'Anagrafe del Comune;
- del requisito "fattuale" della dimora abituale, afferente alla circostanza che l'immobile sia effettivamente utilizzato come abitazione per la maggior parte dell'anno.

Tali disposizioni, nella versione *ante* sentenza della Corte Costituzionale 209/2022, prescrivevano la presenza del doppio requisito della dimora abituale e della residenza anagrafica:

- non solo in capo al possessore dell'immobile/contribuente;
- ma anche in capo ai componenti del nucleo familiare del possessore.

2.1 CONCETTO DI "NUCLEO FAMILIARE"

Nelle disposizioni sopra richiamate afferenti all'IMU è assente una definizione di "nucleo familiare".

Seppur non constino specifiche indicazioni normative e di prassi, tuttavia, nell'accezione di "nucleo familiare" potrebbero rientrare anche soggetti (conviventi e legati da vincoli non meramente affettivi, ma "parentali") differenti dai coniugi e dai figli minorenni (ad esempio, il genitore anziano ospitato nella casa ove abita uno dei suoi figli).

Secondo la giurisprudenza prevalente della Corte di Cassazione (richiamata dalla sentenza della Corte Costituzionale 209/2022), per il riscontro del "nucleo familiare" non rilevano le mere coppie di fatto, il cui rapporto non è formalizzato con un vincolo matrimoniale o con un'unione civile ex L. 76/2016.

Cessa di far parte del nucleo familiare l'ex componente che se ne sia affrancato, andando a costituire un proprio nucleo familiare (da solo o insieme ad altri individui).

Tuttavia, in caso di "rapporto formalizzato" (matrimonio o unione civile ex L. 76/2016), per lo scioglimento del nucleo familiare la giurisprudenza della Corte di Cassazione si è attestata nell'ammettere rilevanza esclusivamente:

- al divorzio;
- alla separazione legale (sancita da provvedimento giurisdizionale);
- allo scioglimento dell'unione civile ex L. 76/2016.

Per contro, l'orientamento più recente affermato dalla Corte di Cassazione ha escluso la rilevanza:

- della mera separazione di fatto dei coniugi (o dei componenti dell'unione civile);
- di effettive esigenze (come quelle lavorative) tali da giustificare la necessità dei coniugi di stabilirsi in distinti immobili.

2.2 CONIUGI CON RESIDENZA ANAGRAFICA E DIMORA ABITUALE IN IMMOBILI DIVERSI

Secondo la disciplina dell'abitazione principale ai fini IMU antecedente alla sentenza della Corte Costituzionale 209/2022, in caso di componenti del nucleo familiare del possessore con residenza anagrafica e dimora abituale stabilite in immobili differenti:

- l'art. 13 co. 2 del DL 201/2011 riconosceva la facoltà per i componenti del nucleo familiare di attribuire la qualifica di "abitazione principale" ad un solo immobile nel caso in cui i componenti del nucleo familiare avessero stabilito residenza anagrafica e dimora abituale in immobili siti nel medesimo Comune; nessuna indicazione era prevista nella norma per l'ipotesi in cui gli immobili fossero siti in Comuni differenti, ma al riguardo è intervenuta la circ. Min. Economia e Finanze 18.5.2012 n. 3/DF e le FAQ dello stesso MEF del 20.1.2014, che hanno contribuito ad alimentare il contenzioso in materia;
- nel medesimo senso disponeva l'art. 1 co. 741 lett. b) della L. 160/2019 nella versione *ante* modifiche recate dall'art. 5-*decies* del DL 146/2021 (vigente fino al 31.12.2021);
- l'art. 1 co. 741 lett. b) della L. 160/2019, nella versione modificata dall'art. 5-*decies* del DL 146/2021 (in vigore dall'1.1.2022), prevedeva espressamente la facoltà di scelta di un solo immobile da qualificare come abitazione principale per i coniugi con residenza anagrafica e dimora abituale stabilita in differenti immobili siti non solo nel medesimo Comune ma anche in Comuni diversi.

Per i coniugi con dimora abituale e residenza anagrafica in immobili siti in Comuni diversi, in vigore dell'art. 13 co. 2 del DL 201/2011 e dell'art. 1 co. 741 lett. b) della L. 160/2019 nella versione *ante* modifiche del DL 146/2021, stante l'assenza di un'esplicita indicazione contenuta nelle disposizioni, l'orientamento più recente della Corte di Cassazione ha addirittura affermato che l'esenzione/agevolazione IMU per l'abitazione principale dovesse negarsi in capo ad entrambi i coniugi.

La Corte di Cassazione ha ritenuto infatti che l'abitazione principale ai fini IMU potesse riscontrarsi solo nel caso in cui i componenti del nucleo familiare avessero tutti dimora abituale e residenza anagrafica nel medesimo immobile.

Esempio 1 - Disciplina per l'anno 2022 ante sentenza Consulta

Tizio e Caia, tra loro coniugati, per l'intero 2022 risultano proprietari ciascuno di un immobile censito nella categoria catastale A/2. Gli immobili sono siti rispettivamente nei Comuni di Torino e Milano. Tizio e Caia hanno stabilito la loro residenza anagrafica e dimora abituale ciascuno nell'immobile di loro proprietà.

Secondo la disciplina *ante* sentenza della Corte Costituzionale 209/2022, Tizio e Caia nel 2022 avrebbero potuto decidere di fruire dell'esenzione per abitazione principale per uno solo dei due immobili (presentando apposita dichiarazione); l'altro sarebbe stato soggetto all'IMU, applicando l'aliquota prevista in via residuale dall'art. 1 co. 754 della L. 160/2019.

Esempio 2 - Disciplina per l'anno 2021 ante sentenza Consulta

Si assuma che la medesima situazione riportata nel precedente esempio sia riferita al 2021.

In questo caso, in assenza di un'esplicita indicazione normativa sul punto, parte della giurisprudenza della Corte di Cassazione (formatasi *ante* sentenza della Corte Costituzionale 209/2022) affermava che l'esenzione IMU per l'abitazione principale non spettasse né a Tizio né a Caia (non mancano peraltro pronunce di senso diverso).

Esempio 3 - Disciplina per l'anno 2022 ante sentenza Consulta

Tizio e Caia sono tra loro coniugati.

Per l'intero anno 2022 Tizio è proprietario esclusivo di un immobile sito in Torino, accatastato come A/2; Caia è comproprietaria con Tizio (per una quota del 50% ciascuno) di un immobile sito a Milano, anch'esso accatastato come A/2.

Tizio ha stabilito la propria dimora abituale e residenza anagrafica nell'immobile di Torino, Caia nell'immobile di Milano.

Secondo la disciplina IMU precedente alla sentenza della Corte Costituzionale 209/2022, Tizio e Caia decidono di fruire dell'esenzione per l'abitazione principale con riferimento all'immobile sito in Milano (posseduto in comproprietà). In questo caso:

- Caia (che presenta apposita dichiarazione per segnalare al Comune la scelta di qualificare l'immobile di Milano come abitazione principale) non deve versare alcun importo per l'IMU, in quanto gode dell'esenzione per l'abitazione principale in relazione alla sua quota di proprietà;
- Tizio deve versare l'IMU sia in relazione all'immobile di Torino (che non è stato scelto come abitazione principale), sia in relazione alla quota di proprietà dell'immobile di Milano (non avendo ivi stabilito la propria dimora abituale e residenza anagrafica).

3 DIFFORMITÀ DAI PRINCIPI COSTITUZIONALI

La Corte Costituzionale ha affermato la contrarietà degli artt. 13 co. 2 del DL 201/2011 e 1 co. 741 lett. b) della L. 160/2019 ai principi costituzionali di cui agli articoli:

- 3 Cost. (principio di uguaglianza e ragionevolezza);
- 31 Cost. (tutela della famiglia);
- 53 Cost. (principio di capacità contributiva).

Sotto il profilo dei principi di uguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.), la Corte Costituzionale ha rilevato che tali disposizioni penalizzano i soggetti che decidono di formalizzare il proprio rapporto, mediante matrimonio o unione civile ex L. 76/2016, rispetto alle persone singole o alle coppie di fatto. I componenti di queste ultime, infatti, in mancanza di alcuna formalizzazione del loro rapporto, e dunque, in assenza di alcun "nucleo familiare", potrebbero godere di una doppia esenzione (o agevolazione) ai fini IMU nel caso in cui ciascun componente della coppia di fatto fissasse la propria dimora abituale e residenza anagrafica nell'immobile in proprio possesso.

Inoltre, l'irragionevolezza della predetta disciplina sarebbe evidente, secondo la Corte Costituzionale, anche in ragione della sua non conformità all'attuale contesto sociale, nel quale non è infrequente che persone unite in matrimonio o unione civile, in presenza di effettive esigenze (come quelle lavorative), concordino di vivere in luoghi diversi.

La Consulta rileva inoltre la difformità delle disposizioni sopra richiamate anche rispetto agli articoli:

- 31 Cost., in quanto tali norme comportano una penalizzazione del nucleo familiare;
- 53 Cost., in quanto non sussistono motivi tali da giustificare un diverso trattamento ai fini IMU per i coniugi con residenza anagrafica e dimora abituale in due immobili differenti.

4 DISPOSIZIONI DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

In considerazione di quanto sopra illustrato, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

- del previgente art. 13 co. 2 del DL 201/2011, quarto periodo, eliminando dal testo normativo il riferimento ai componenti del nucleo familiare del possessore, e mantenendo, di conseguenza, subordinata la qualifica di abitazione principale ai fini IMU alla sola sussistenza dei requisiti della dimora abituale e della residenza anagrafica del possessore;
- del quinto periodo dell'art. 13 co. 2 del DL 201/2011, relativo alla scelta dell'immobile (unico) da qualificare come abitazione principale per i componenti del nucleo familiare con

residenza anagrafica e dimora abituale in immobili differenti siti nello stesso Comune, eliminando l'intero periodo;

- dell'art. 1 co. 741 lett. b) della L. 160/2019, primo periodo, eliminando il riferimento ai "componenti del nucleo familiare";
- dell'art. 1 co. 741 lett. b) della L. 160/2019, secondo periodo (sia nella versione *ante* modifiche apportate dall'art. 5-*decies* del DL 146/2021, sia nella versione risultante dalle predette modifiche), relativo alla scelta dell'immobile da qualificare come abitazione principale per i componenti del nucleo familiare con residenza anagrafica e dimora abituale in immobili differenti, eliminando l'intero periodo.

5 AGEVOLAZIONI PER L'ABITAZIONE PRINCIPALE DOPO LA SENTENZA DELLA CONSULTA

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale, per la qualifica dell'immobile quale abitazione principale ai fini IMU:

- viene richiesto esclusivamente che il possessore vi abbia stabilito la propria residenza anagrafica e dimora abituale;
- non rilevando la residenza anagrafica e la dimora abituale dei componenti del nucleo familiare.

Pertanto, due coniugi possessori di immobili diversi (situati nel medesimo Comune o in Comuni differenti) nei quali stabiliscono la residenza anagrafica e la dimora abituale, possono entrambi beneficiare delle agevolazioni spettanti ai fini dell'IMU per l'abitazione principale e, in particolare:

- dell'esenzione dall'IMU *ex art.* 1 co. 740 della L. 160/2019;
- o, per gli immobili classificati nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9:
 - dell'aliquota ridotta di cui all'art. 1 co. 748 della L. 160/2019 (aliquota pari allo 0,5%, con facoltà del Comune di aumentarla di 0,1 punti percentuali o diminuirla fino all'azzeramento);
 - della detrazione pari a 200,00 euro (da rapportarsi al periodo dell'anno durante il quale si protrae tale destinazione e, se l'unità immobiliare è adibita ad abitazione principale da più soggetti passivi, alla quota di possesso) *ex art.* 1 co. 749 della L. 160/2019.

Requisito della dimora abituale

Al fine della sussistenza del requisito della dimora abituale, precisa la Corte Costituzionale, i Comuni potranno fare le opportune verifiche accedendo ai dati relativi alla somministrazione di energia elettrica, di servizi idrici e del gas relativi agli immobili ubicati nel proprio territorio.

Esempio 1

Tizio e Caia, tra loro coniugati, nel 2022 sono proprietari ciascuno di un immobile accatastato come A/2. Gli immobili sono siti rispettivamente nel Comune di Torino e Milano. Per esigenza lavorative, Tizio e Caia hanno stabilito ciascuno la propria residenza anagrafica e dimora abituale nell'immobile di loro proprietà.

Alla luce della disciplina risultante dalla sentenza della Corte Costituzionale 13.10.2022 n. 209, Tizio e Caia godono ciascuno dell'esenzione IMU per l'abitazione principale con riferimento al proprio immobile.

Esempio 2

Tizio e Caia sono tra loro coniugati.

Tizio è proprietario esclusivo di un immobile sito in Torino, accatastato come A/2.

Caia è comproprietaria con Tizio (per una quota del 50% ciascuno) di un immobile sito a Milano.

Tizio ha stabilito la propria dimora abituale e residenza anagrafica nell'immobile di Torino, Caia nell'immobile di Milano.

In ragione della disciplina IMU risultante dalla sentenza della Corte Costituzionale:

- Tizio ha diritto a fruire dell'esenzione IMU per l'abitazione principale con riferimento all'immobile di Torino (in proprietà esclusiva), mentre dovrà versare l'IMU con riferimento alla quota dell'immobile di Milano (ove non ha stabilito dimora abituale e residenza anagrafica);
- Caia fruisce dell'esenzione IMU per l'abitazione principale con riferimento alla quota dell'immobile di Milano di cui ha la proprietà.

5.1 UNITÀ IMMOBILIARI A DISPOSIZIONE (C.D. "SECONDE CASE")

Anche in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale nulla cambia in relazione agli immobili tenuti "a disposizione" da parte del possessore. Tali unità immobiliari, infatti, non possono qualificarsi come "abitazione principale", in quanto sprovvisti dei requisiti della residenza anagrafica e/o della dimora abituale.

Esempio

Tizio e Caia, tra loro coniugati, sono proprietari ciascuno di un immobile accatastato come A/2. Gli immobili sono siti rispettivamente nel Comune di Torino e di Milano. Tizio ha stabilito la propria dimora abituale e residenza anagrafica nel suo immobile di proprietà, sito a Torino.

Caia conserva la propria residenza anagrafica nell'immobile di proprietà (a Milano), ma vive abitualmente nell'immobile di Torino insieme a Tizio.

In tale ipotesi, anche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale 209/2022, rimane fermo che:

- Tizio può fruire dell'esenzione IMU per l'abitazione principale in relazione all'immobile in Torino;
- mentre Caia deve versare l'IMU in relazione al proprio immobile a Milano, mancando il requisito della dimora abituale ai fini della qualifica come abitazione principale.

5.2 OBBLIGHI DICHIARATIVI

La sentenza della Corte Costituzionale, dichiarando la sola rilevanza della residenza anagrafica e dimora abituale del possessore, elimina, di conseguenza, le previsioni relative alla scelta di un solo immobile da qualificare come abitazione principale in caso di componenti del nucleo familiare con residenza anagrafica e dimora abituale in immobili differenti, facendo così venire meno anche gli obblighi dichiarativi correlati.

Alla luce della disciplina risultante dopo la sentenza della Consulta, parrebbe inoltre doversi ritenere che non sussista alcun obbligo dichiarativo per i coniugi possessori ciascuno di un immobile ove abbiano stabilito la propria residenza anagrafica e dimora abituale.

A tal proposito, dovrebbe valere quanto riportato nelle istruzioni allegate al DM 30.10.2012, p. 5 (recante il modello dichiarativo antecedente a quello attuale di cui al DM 29.7.2022), ove, con riferimento al previgente art. 13 co. 2 del DL 201/2011, viene affermato che *"la conoscenza da parte del comune delle risultanze anagrafiche fa venire meno la necessità di presentazione della dichiarazione"* per l'abitazione principale.

Stante l'analogo dettato dell'attuale disciplina (art. 1 co. 741 lett. b) della L. 160/2019), si ritengono tali indicazioni valide anche nel vigente assetto normativo.

Pertanto, la circostanza che i coniugi abbiano fissato la propria residenza anagrafica in immobili differenti di cui sono rispettivamente possessori (elemento autonomamente conoscibile dai Comuni), dovrebbe essere sufficiente ad escludere alcun obbligo dichiarativo in capo ai coniugi per il riconoscimento dell'esenzione IMU per l'abitazione principale. In ogni caso, il Comune potrà in un secondo momento accertare la mancanza del requisito della dimora abituale negli immobili ove è fissata la residenza anagrafica, disconoscendo l'esenzione per l'abitazione principale.

Ciò precisato, in attesa che vi siano indicazioni ufficiali sul punto, potrebbe comunque risultare opportuno presentare una dichiarazione IMU anche con riferimento all'immobile esente ove il

Rimane invece fermo, con riferimento alle abitazioni principali censite nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, l'obbligo dichiarativo per l'indicazione dell'importo riferito alla detrazione spettante (da riportare nel campo 16 del Quadro A "Detrazione per l'abitazione principale").

6 ANNUALITÀ PREGRESSE

La declaratoria di incostituzionalità ha effetti rilevanti anche per le annualità pregresse in quanto:

- per i contenziosi pendenti, aventi ad oggetto il disconoscimento delle esenzioni/agevolazioni IMU per l'abitazione principale in caso di componente del nucleo familiare con residenza anagrafica e/o dimora abituale in un immobile differente da quello del possessore, trova applicazione la disciplina risultante dalla sentenza della Corte Costituzionale;
- sussiste il diritto al rimborso, nei termini di cui all'art. 1 co. 164 della L. 296/2006, per i possessori di immobili che abbiano versato l'IMU non applicando le esenzioni/agevolazioni per l'abitazione principale in presenza di un componente del nucleo familiare con residenza anagrafica e/o dimora abituale in un immobile differente.

6.1 CONTENZIOSI PENDENTI

Per i contenziosi pendenti aventi ad oggetto il disconoscimento, da parte del Comune, della qualifica di abitazione principale dell'immobile del possessore per la presenza di un componente del suo nucleo familiare con dimora abituale e/o residenza anagrafica stabilita in un immobile differente, il Giudice è tenuto ad applicare d'ufficio la disciplina risultante dalla pronuncia della Corte Costituzionale, e dunque a riconoscere le esenzioni/agevolazioni (annullando l'atto impositivo impugnato).

Può tuttavia essere comunque opportuno segnalare al Giudice mediante memorie scritte (o direttamente in giudizio, in caso di discussione orale) la modifica della disciplina sul riconoscimento dell'abitazione principale apportata dalla sentenza della Corte Costituzionale 209/2022.

6.2 DIRITTO AL RIMBORSO

A norma dell'art. 1 co. 164 della L. 296/2006, *"Il rimborso delle somme versate e non dovute deve essere richiesto dal contribuente entro il termine di cinque anni dal giorno del versamento, ovvero da quello in cui è stato accertato il diritto alla restituzione"*.

In caso di versamento tributario divenuto indebito in forza di una sentenza della Corte Costituzionale, il termine di 5 anni per presentare l'istanza di rimborso decorre dalla data del versamento.

Sarà comunque onere del contribuente allegare all'istanza di rimborso idonea documentazione (quale, ad esempio, documenti relativi alla somministrazione di energia elettrica, servizi idrici e gas) volta a dimostrare che nell'immobile per cui chiede l'esenzione/agevolazione per abitazione principale vi aveva dimora abituale nell'anno relativo al versamento oggetto della richiesta di rimborso.

Esempio

Tizio è coniugato dal 2020 con Caia. Tizio è proprietario di un immobile (accatastato come A/2) sito a Torino, Caia di un immobile (accatastato come A/3) sito a Milano. Tizio e Caia hanno stabilito ciascuno la propria residenza anagrafica e dimora abituale nell'immobile di loro proprietà. Per il 2021 Tizio e Caia hanno ritenuto entrambi di non avere diritto all'esenzione IMU per l'abitazione principale, uniformandosi alla posizione più recente della Corte di Cassazione (esclusione dell'esenzione dell'abitazione principale per entrambi i coniugi).

Tizio ha pertanto versato al Comune di Torino:

- in data 10.6.2021, la prima rata IMU 2021;
- in data 10.12.2021, la seconda rata IMU per il 2021.

Anche Caia ha eseguito i versamenti nei confronti del Comune di Milano nelle medesime date.

Per il 2022, secondo la disciplina dell'art. 1 co. 741 lett. b) della L. 160/2019 (modificato, con vigenza dall'1.1.2022, dall'art. 5-*decies* del DL 146/2021), risultante prima della sentenza della Corte Costituzionale 209/2022, si è deciso di considerare l'immobile di Milano abitazione principale di Caia, mentre Tizio ha versato in data 10.6.2022 la prima rata IMU per il 2022 del proprio immobile di Torino.

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale 209/2022, i versamenti effettuati da Tizio e Caia per il 2021 e da Tizio per la prima rata del 2022 sono risultati indebiti.

Pertanto, Tizio e Caia potranno chiedere il rimborso della:

- prima rata versata per l'anno 2021 entro il 10.6.2026;
- seconda rata versata per l'anno 2021 entro il 10.12.2026.

In relazione al versamento della prima rata IMU per il 2022, Tizio potrà presentare istanza di rimborso entro il 10.6.2027.