

Esenzione IMU per abitazione principale e coniugi residenti in comuni diversi: la Corte di cassazione dimentica il testo normativo e i principi costituzionali

Property tax exemption for main residence and spouses residing in different municipalities: the Supreme Court forgets the statutory law and the constitutional principles

di Francesco Farri – 22 ottobre 2020

Abstract

Il presente commento ha ad oggetto l’ordinanza n. 20130/2020 della Corte di cassazione ed evidenzia come essa debba considerarsi manifestamente contrastante con il dato normativo e con i principi costituzionali.

Parole chiave: IMU, abitazione principale, nucleo familiare, coniugi, residenza e domicilio

Abstract

This present comment relates to decision no. 20130/2020 of the Supreme Court and highlights that it must be considered manifestly in contrast with the statutory law and the Italian constitutional principles.

Keywords: property tax, main residence, family unit, spouses, residence and domicile

SOMMARIO: 1. L’ordinanza n. 20130 del 2020. – 2. La manifesta violazione dell’art. 13, comma 2 del d.l. n. 201/2011. – 3. La manifesta violazione dei principi costituzionali. – 4. Conclusioni.

1. Con ordinanza n. 20130/2020, la Corte di cassazione ha affermato che la moglie, residente e dimorante in un immobile diverso e sito in un Comune diverso da quello in cui risiedeva il marito, non aveva per ciò solo diritto a godere dell’esenzione dall’IMU per abitazione principale nell’immobile in cui risiedeva.

A tale conclusione i giudici del “Palazzaccio” giungono sulla base dell’affermazione per cui le agevolazioni dovrebbero essere oggetto di “stretta interpretazione” e che una “stretta interpretazione” dell’art. 13, comma 2 del d.l. n. 201/2011, nella parte in cui afferma che “per abitazione principale si intende l’immobile ... nel quale il possessore ed il suo nucleo familiare risiedono abitualmente e risiedono anagraficamente”, comporterebbe che nella “stessa unità immobiliare tanto il possessore quanto il suo nucleo familiare non solo vi dimorino stabilmente, ma vi risiedano anche anagraficamente”.

Senonché, quella offerta dalla Corte di cassazione con l’ordinanza in commento non è una interpretazione “stretta”, ma radicalmente errata.

2. Anzitutto, occorre osservare che il concetto di “nucleo familiare” riportato dall’art. 13 del d.l. n. 201/2011, su cui si basa l’interpretazione dell’ordinanza in commento, non è oggetto di definizione univoca da parte dell’ordinamento (l’aspetto è stato da ultimo evidenziato, con fin troppa drasticità, anche da Corte Cost., n. 54/2020, par. 4.6.2). In generale, peraltro, si tende a far coincidere il concetto di “nucleo familiare” con quello di “famiglia anagrafica” di cui all’art. 4 del d.P.R. n. 223/1989, ossia un *“insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, unione civile, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune”*. In questa prospettiva, appare evidente la tautologia in cui è incorsa la Cassazione: se non si coabita e non si ha residenza nello stesso Comune è, per definizione, esclusa la ricorrenza di un nucleo familiare unitario e, pertanto, il familiare che non coabita con gli altri non rileva ai fini della nozione del “nucleo familiare” utilizzata dall’art. 13, comma 2 cit. Da ciò consegue che l’esistenza di un familiare che non coabita con gli altri, né risiede nello stesso Comune, non costituisce ostacolo al diritto degli altri familiari di godere dell’esenzione IMU sull’immobile in cui dimorano e risiedono, né vede preclusioni al godimento dell’esenzione IMU sull’immobile in cui egli stesso dimora e risiede formando nucleo familiare a sé stante e, se del caso, unipersonale (cfr. art. 4, comma 2 del d.P.R. n. 223/1989).

A prescindere dal fatto che, diversamente da quanto ritenuto dall’ordinanza, la giurisprudenza insegna che anche le agevolazioni devono essere interpretate secondo ragionevolezza e non secondo una pedissequa lettura testuale (Corte Cost., n. 177/2017, n. 242/2017; Cass., n. 27016/2017), anche una “stretta” interpretazione dell’art. 13, comma 2 del d.l. n. 201/2011 conferma che, se due coniugi dimorano e risiedono in due immobili diversi in Comuni diversi, entrambi hanno diritto di fruire dell’esenzione IMU sull’abitazione in cui abitano, nella ricorrenza delle generali condizioni di legge (a cominciare dalla categoria catastale dell’immobile).

Che tale sia l’interpretazione corretta da conferire al sintagma utilizzato dall’art. 13, comma 2 è confermato, del resto, anche da un testuale riferimento contenuto nel prosieguo del comma 2 stesso, che la Corte di cassazione ha clamorosamente ommesso di considerare.

Prosegue, infatti, la disposizione affermando che soltanto *“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, le agevolazioni per l’abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile”* (art. 13 comma 2 d.l. n. 201/2011). Risulta, da ciò, inequivocamente confermato che: se i familiari risiedono in immobili diversi nello stesso Comune, è errato negare a tutti l’esenzione (come potrebbe derivare da una lettura pedissequa dell’ordinanza della cassazione, già prospettata dalle fonti meno attente: MIRTO, IMU e “finte” prime case, i controlli dei Comuni indietro fino a 5 anni, in Sole 24 Ore, 5 ottobre 2020), poiché in ogni caso l’esenzione spetta comunque per un immobile; al contrario, se i componenti del nucleo fissano la residenza e dimorano in Comuni diversi, l’esenzione spetta per tutti gli immobili in cui essi dimorano.

Da ciò consegue, all'evidenza, che in materia di IMU deve ritenersi superata la formalistica interpretazione fornita dalla Cassazione nei precedenti arresti citati nell'ordinanza in commento e formati in relazione alla disciplina applicabile ai rapporti coniugali in materia di ICI: infatti, è lo stesso legislatore ad affermare espressamente, per un verso, che l'assolutezza del ragionamento per cui, avendo residenze diverse, a nessuno dei due coniugi spetterebbe l'esenzione deve essere superato consentendo ad almeno uno di essi il diritto di fruirla e, per altro verso, che l'incompatibilità tra diversa residenza dei coniugi e spettanza per entrambi del diritto all'esenzione IMU sussiste soltanto nel caso in cui la residenza di essi sia fissata in due diversi immobili del medesimo territorio comunale.

Né, d'altra parte, la questione qui in esame si confonde con problemi fattuali come quelli che possono sussistere nel caso in cui uno dei due coniugi fissi formalmente la residenza in un Comune ma continui, in verità, ad abitare di fatto con i propri familiari nell'altro Comune. In tal caso, infatti, non ricorre il requisito della dimora abituale nel secondo immobile, per cui non risulta per esso integrato il presupposto applicativo dell'art. 13, comma 2 del d.l. n. 201/2011.

Tanto risulta da una piana applicazione del principio per cui *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*.

Che tale sia l'unica possibile interpretazione da fornire al nuovo dettato normativo è riconosciuto anche dalla stessa prassi ministeriale la quale, nella Circolare n. 3/DF/2012, par. 6, specificamente chiarisce che *“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 altro Comune, ad esempio, per esigenze lavorative”*.

Si può prendere atto come la Cassazione, per antiche ritrosie, sia restia a conferire rilievo all'interpretazione amministrativa quando sia a favore del contribuente. Ma non si può ammettere che la Corte di legittimità trascuri, integralmente, la lettura di un periodo di un comma di un atto avente forza di legge che smentisce, in modo espresso, l'interpretazione che essa ritiene di fornire al periodo precedente del comma stesso.

3. Ma vi è di più, in quanto anche laddove il comma 2 dell'art. 13 dell'art. 201/2011 si fermasse all'inciso valorizzato dalla Cassazione, senza introdurre l'inciso successivo che espressamente smentisce l'interpretazione fornita dall'ordinanza; e anche laddove si volesse intendere il concetto di “nucleo familiare” in maniera scissa dai riferimenti ordinamentali sopra citati; comunque non sarebbe consentito giungere alle conclusioni tratte dall'ordinanza in commento.

Si imporrebbe anzitutto, in tale ipotesi, l'introduzione di una definizione autonoma di “nucleo familiare”. L'ordinanza in commento non mostra certo di aver chiare le idee sul punto: infatti, a preteso sostegno della propria tesi l'ordinanza richiama quella parte dell'art. 13, comma 2 del d.l. n. 201/2011 in cui si afferma che *“solo con decorrenza dal 1 gennaio 2016 la base imponibile dell'IMU è ridotta del 50% per le*

unità immobiliari ... concesse in comodato dal soggetto passivo ai parenti in linea retta entro il primo grado che la utilizzano come abitazione principale". Ora, non vi è bisogno di richiamare l'ironia di uno dei maggiori attori italiani del Novecento, il cui centenario della nascita ricorre proprio quest'anno, per ricordare che i coniugi non sono parenti, ma estranei; né appare necessario ricordare che due parenti in linea retta (cui si riferisce l'inciso normativo sopra riportato) non potrebbero neppure diventare "coniugi" perché il loro matrimonio sarebbe nullo (artt. 87 e 117 c.c.) ed essi sarebbero pure imputati per incesto (art. 564 c.p.); sono sufficienti semplici letture di quei manuali istituzionali di diritto privato di cui pullula la biblioteca di Piazza Cavour. Per cui l'argomento basato sulla riduzione del 50% dell'IMU sugli immobili concessi in comodato ai parenti in linea retta risulta del tutto inconferente rispetto all'oggetto della decisione e conferma che, nel caso di specie, la Cassazione ha completamente mancato la comprensione della problematica giuridica che le veniva sottoposta.

Si ipotizzi, tuttavia, che l'unica lettura dell'art. 13, comma 2 del d.l. n. 201/2011 sia quella per cui, ai fini IMU, i coniugi debbano considerarsi in ogni caso come "nucleo familiare" unitario. Tale lettura, come si è detto, non solo non è l'unica possibile, ma è anche espressamente smentita dal testo di legge stesso. Se, comunque, valesse questa ipotesi, sarebbe evidente come il giudice chiamato ad applicare una disposizione del genere dovrebbe sollevare questione di legittimità costituzionale. Non si versa, qui, in un ambito come quello dell'ISEE, in cui si deve valutare il dato patrimoniale complessivo della famiglia, per cui una norma come quella di cui all'art. 3, comma 2 del dPCM n. 159/2013 può ritenersi razionalmente giustificata. Si versa, al contrario, in un caso in cui si deve esentare da imposizione il minimo vitale, ossia l'immobile destinato alle proprie esigenze di vita quotidiana. Ed è evidente che il minimo vitale deve essere esentato da imposizione anche se i coniugi devono dimorare effettivamente in comuni diversi.

A fronte dell'attuale situazione sociologica e del mercato del lavoro, caratterizzata dall'aumento della mobilità anche territoriale delle famiglie e dei lavoratori, sostenere che l'esenzione dall'imposta patrimoniale dell'immobile dove si dimora spetti soltanto alle famiglie nelle quali tutti abbiano la fortuna di poter dimorare nello stesso immobile appare totalmente sganciato dalla realtà e ingiustamente penalizzante, da un lato, per chi abbia necessità di dimorare durante la settimana lontano dai familiari e, dall'altro lato, per chi in tali condizioni decida comunque di sposarsi.

Invero, seguendo il ragionamento della Cassazione, la variabile fiscale pregiudicherebbe ad esempio e tra l'altro i lavoratori che trovano lavoro lontano dalla famiglia, perché in tal caso essi, trovandosi con una dimora abituale diversa da quella della famiglia, impedirebbero a sé e agli altri componenti del nucleo familiare di godere di un diritto (quello all'esenzione dalle imposte locali) di cui invece avrebbero potuto godere se avessero avuto la fortuna di lavorare vicino a casa: si incorrerebbe, in questo caso, in un'interpretazione palesemente contrastante con gli artt. 1, 3, 4 e 35 Cost. In questa prospettiva, del tutto ragionevole si manifesta invece la scelta del legislatore (esaminata nel precedente paragrafo) di circoscrivere i casi di

inapplicabilità di una delle due esenzioni qualora le due residenze siano fissate nello stesso Comune: in tal caso, infatti, non può ragionevolmente dirsi sussistente in generale un'esigenza di diversificare le dimore. La clausola legislativa in parola, quindi, si manifesta del tutto idonea a rendere coerenti il disposto dell'art. 144 c.c. con il rinnovato contesto sociale e lavorativo odierno. In questo senso, del resto, si è espressa anche la parte più attenta della giurisprudenza di merito (cfr. CTP Lecce, sent. n. 945/2020; CTR Venezia, sent. n. 858/V/2017; CT I gr. Trento, sent. n. 27/II/2017, anche con riferimento a CTR L'Aquila, sent. n. 1427/IV/2015; CTR Firenze, sent. n. 847/IV/2015 11.5.2015; CTP Brescia, sent. n. 605/II/2016).

Sotto altro profilo, a fronte di una situazione sociale, lavorativa e ordinamentale quale quella attuale, sostenere che laddove un lavoratore sia sposato non possa godere del diritto all'esenzione IMU sulla propria abitazione principale perché si trova a dover risiedere lontano da casa equivale a penalizzare chi è civilmente sposato rispetto a chi non lo è. Se infatti due partner di fatto, non sposati, avessero residenza in due luoghi diversi nessuno penserebbe di applicare ad essi l'interpretazione che la Cassazione pone a base dell'ordinanza in commento. Analoghe considerazioni varrebbero per il caso in cui i coniugi fossero legalmente separati. Pertanto, pare evidente come l'interpretazione sostenuta dalla Cassazione pregiudichi le coppie sposate che devono risiedere in luoghi diversi rispetto a coppie non sposate o separate: essa, quindi, si pone in manifesto contrasto con gli artt. 3, 29 e 31 della Costituzione, nella misura in cui la Repubblica favorisce la formazione della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio. Anche di recente, infatti, la Corte costituzionale ha ribadito l'incompatibilità di una norma che *“considera in maniera unilaterale la composizione plurisoggettiva della famiglia, poiché attribuisce rilievo alla convivenza solo quando essa comporti un accrescimento delle capacità economiche del nucleo familiare”* (sent. n. 219/2018).

4. Grandi e troppo evidenti appaiono, quindi, le omissioni e le erroneità che inficiano la pronuncia in commento. Grandi e troppo evidenti appaiono le violazioni dei principi costituzionali. L'auspicio è che, al di là dello sfortunato contribuente che si trova a doverne subire gli effetti di giudicato, l'ordinanza in rassegna cada nell'oblio giuridico e non venga considerata alla stregua di precedente rilevante a fini nomofilattici.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

FARRI, Un fisco sostenibile per la famiglia in Italia, Padova 2018

FARRI, Punti fermi e profili di irrazionalità nel regime fiscale della famiglia, in Riv. dir. trib., 2016, I, 89 ss.

MARINI, Contributo allo studio dell'imposta comunale sugli immobili, Milano, 2000;

TURCHI, La famiglia nell'ordinamento tributario, I, Torino 2012

TURCHI, La famiglia nell'ordinamento tributario, II, Torino 2012