

Tributi locali

Al vaglio della Consulta l'esenzione IMU per abitazione principale

Corte costituzionale, Ord. 12 aprile 2022 (23 marzo 2022), n. 94 - Pres. Amato - Red. Antonini

Tributi locali - IMU - Esenzioni - Abitazione principale - Dimora abituale e residenza anagrafica in immobili diversi - Applicabilità dell'esenzione per un solo immobile - Questione di legittimità costituzionale - Nozione di abitazione principale - Duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale del possessore e del suo nucleo familiare - Questione di legittimità costituzionale pregiudiziale - Sussistenza - Autorimessione alla Corte costituzionale

La Consulta ha rimesso a se stessa la questione di legittimità costituzionale della norma sulla definizione di abitazione principale ai fini dell'esenzione IMU, nella parte in cui (quarto periodo dell'art. 13, comma 2, del D.L. n. 201/2011) definisce quale abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale, non solo del possessore, ma anche del suo nucleo familiare, in quanto questione pregiudiziale rispetto alla questione di legittimità costituzionale principalmente sollevata dal giudice a quo, in relazione all'art. 13, comma 2, del D.L. n. 201/2011, nella parte in cui (quinto periodo), nel disciplinare l'esenzione IMU per l'abitazione principale, dispone che, "[n]el caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e 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".

Fatto e diritto

Ritenuto che, con ordinanza del 22 novembre 2021, la Commissione tributaria provinciale di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella Legge 22 dicembre 2011, n. 214, come successivamente modificato dall'art. 1, comma 707, lett. b), della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)", il quale, nel disciplinare l'esenzione dall'imposta municipale unica (IMU) per l'abitazione principale, dispone che, "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"; che la disposizione è censurata nella parte in cui non prevede l'esenzione qualora "uno dei suoi componenti

sia residente anagraficamente e dimori in un'immobile ubicato in altro Comune";

che ciò determinerebbe la violazione degli artt. 1, 3, 4, 29, 31, 35, 47 e 53 della Costituzione;

che, in punto di rilevanza, la CTP rimettente premette di essere chiamata a decidere in ordine al ricorso proposto dal contribuente avverso avvisi di accertamento con i quali il Comune di Napoli gli ha contestato il mancato pagamento dell'IMU, per gli anni dal 2015 al 2018, in relazione alla sua abitazione principale in Napoli;

che, pertanto, nella specie sarebbe applicabile l'art. 13, comma 2, del D.L. n. 201/2011, censurato *in parte qua*, nella formulazione - vigente *ratione temporis*, avuto riguardo agli anni d'imposta che vengono in considerazione nel processo principale - risultante dalle modifiche a esso apportate dalla Legge n. 147/2013;

che, sempre secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, il contribuente ha rivendicato il diritto all'esenzione sul presupposto che l'immobile costituisse residenza anagrafica e dimora abituale dell'intero nucleo familiare, mentre il Comune di Napoli ha negato tale diritto,

perché il nucleo familiare non risiedeva “interamente” nel medesimo immobile, atteso che il coniuge risulterebbe aver trasferito la propria residenza nel Comune di Scanno;

che, tuttavia, ad avviso del rimettente, alla spettanza dell’agevolazione osterebbe “la presenza di un ‘diritto vivente’ espresso dall’organo istituzionalmente titolare della funzione nomofilattica” (sono citate Corte di cassazione, Sezione Sesta civile, ordinanze 19 febbraio 2020, n. 4170 e n. 4166; Sezione Quinta civile, ordinanza 17 giugno 2021, n. 17408), che, con “un univoco indirizzo interpretativo”, riterrebbe che osti al riconoscimento del beneficio “il solo fatto che un componente della famiglia risieda in altro Comune”; ciò, peraltro, nonostante la diversa interpretazione sostenuta dal Ministero dell’Economia e delle Finanze (circolare n. 3/DF del 18 maggio 2012) secondo cui, in caso di residenza di un componente il nucleo familiare in un Comune diverso, l’agevolazione non sarebbe di per sé esclusa, poiché “il limite quantitativo” sarebbe espressamente riferito ai soli immobili nel medesimo Comune;

che, dunque, stante il tenore letterale e la specialità della norma agevolativa censurata, nonché la presenza di un orientamento della giurisprudenza di legittimità qualificabile come diritto vivente, sarebbe impraticabile “una interpretazione alternativa costituzionalmente orientata”;

che, in definitiva, dall’accoglimento della prospettata questione di legittimità costituzionale dipenderebbe l’esito della controversia della quale la CTP rimettente è investita, considerato che - afferma il giudice *a quo* - il ricorrente nel processo principale, pur avendo “pienamente dimostrato la sussistenza di tutti i presupposti di legge (unicità dell’immobile, classificazione, tipologia accatastamento, residenza anagrafica e dimora abituale del nucleo familiare)”, si è visto “irrazionalmente negare l’agevolazione esclusivamente per il fattore geografico (obiettivamente privo di rilevanza fiscale) della residenza del coniuge (o di un altro componente del suo nucleo familiare) in un Comune diverso dal proprio”; che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che la preclusione della possibilità di godere dell’esenzione in discorso “nel caso in cui uno dei suoi componenti sia residente anagraficamente e dimori in un’immobile ubicato in altro Comune” leda, innanzitutto, l’art. 3 Cost., in quanto determinerebbe un’irragionevole e contraddittoria disparità di trattamento, “fondata su un neutro dato geografico ... a parità di situazione sostanziale”, tra il possessore componente di un nucleo familiare residente e dimorante in due diversi immobili dello stesso Comune e quello il cui nucleo

familiare, invece, risieda e dimori in distinti immobili ubicati in Comuni diversi;

che la norma censurata si porrebbe altresì in contrasto con l’art. 53, comma 1, Cost. perché, differenziando irragionevolmente i soggetti esentati dal pagamento dell’IMU “in forza di un elemento esogeno e privo di rilevanza fiscale quale l’ubicazione territoriale dell’immobile e di un componente del nucleo familiare”, violerebbe il principio di capacità contributiva, il quale invece postula l’uguaglianza dei destinatari delle prescrizioni tributarie;

che sarebbe altresì violato il principio di progressività del sistema tributario sancito dall’art. 53, comma 2, Cost., poiché la norma denunciata, consentendo l’agevolazione nel caso di maggiore capacità contributiva (titolarità di più immobili nel Comune) e non in quello in cui questa sia minore (titolarità di un unico immobile nel Comune e residenza e dimora *extra*-comunale di uno dei membri del nucleo familiare, anche “a titolo di locazione, comodato, ovvero per altro titolo irrilevante ai fini dell’IMU)”, produrrebbe effetti “palesamente, o anche potenzialmente, regressivi”;

che, a conforto della dedotta irragionevolezza, il rimettente sostiene inoltre che la norma censurata reccherebbe un *vulnus*: a) agli artt. 3, 29 e 31 Cost., perché escluderebbe, in ragione della residenza in Comuni diversi, il diritto all’esenzione per coloro che sono legati da vincolo coniugale, mentre lo riconoscerebbe ai “conviventi di fatto”, cui spetterebbe addirittura “per entrambi i cespiti”, determinando in tal modo “una irrazionale discriminazione” a scapito della famiglia fondata sul matrimonio e frapponendo “un illegittimo ostacolo di natura fiscale alla libera scelta delle modalità con le quali l’unità familiare può essere realizzata”; b) agli artt. 1, 3, 4 e 35 Cost., atteso che pregiudicherebbe irragionevolmente i lavoratori che si trovano lontano dalla famiglia, “così impedendo a sé ed agli altri componenti del nucleo familiare di godere dell’esenzione di cui, invece, avrebbero potuto godere se avessero avuto la fortuna di lavorare nel proprio Comune”; c) all’art. 47, comma 2, Cost., in quanto disincentiverebbe investimenti in immobili ubicati in Comuni diversi da quelli di residenza anagrafica del nucleo familiare;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata; che, preliminarmente, la difesa statale, dà conto dell’evoluzione normativa intervenuta *medio tempore* e, in particolare, della sostanziale trasfusione del censurato art. 13, comma 2, del D.L. n. 201/2011 nell’art. 1, comma 741, lett. b), della Legge 27 dicembre 2019, n.

160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) e della successiva modifica introdotta dall'art. 5-*decies* del D.L. 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella Legge 17 dicembre 2021, n. 215, che ha esteso la possibilità di fruire dell'agevolazione per l'abitazione principale, già prevista per un solo immobile qualora "i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale", anche al caso di immobili ubicati "in Comuni diversi", rimettendo la scelta di quello da esentare ai componenti del nucleo familiare;

che, in ragione del mutato quadro normativo, l'Avvocatura generale dello Stato sollecita questa Corte a considerare la restituzione degli atti al giudice *a quo* affinché valuti l'incidenza di tale *ius superveniens* nel giudizio principale, "per l'ipotesi che fosse possibile attribuirvi una portata retroattiva";

che, ad avviso dell'Avvocatura generale, la questione sarebbe inammissibile per insufficiente descrizione della fattispecie concreta, non avendo peraltro il rimettente adeguatamente individuato le ragioni per le quali il coniuge del ricorrente risiederebbe nel Comune di Scanno e a quale titolo;

che, nel merito, la questione non sarebbe fondata, in primo luogo, perché il rimettente avrebbe mosso la censura sull'erroneo presupposto di una "asserita disparità di trattamento tra l'ipotesi di possesso di due immobili nello stesso Comune rispetto alla stessa situazione in Comuni però diversi"; in secondo luogo, perché la lamentata disparità di trattamento non sarebbe ravvisabile neppure tra i contribuenti uniti in matrimonio e quelli uniti civilmente, considerato che, ai sensi della Legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), anche per questi ultimi sarebbe in vigore "l'obbligo di coabitazione e, quindi, di residenza";

che, l'associazione Camera degli avvocati tributari del Veneto ha depositato un'opinione, in qualità di *amicus curiae*, adesiva alla prospettazione del rimettente;

che, con decreto del Presidente di questa Corte del 17 febbraio 2022, l'opinione è stata ammessa nel giudizio. Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella Legge 22 dicembre 2011, n. 214,

come successivamente modificato dall'art. 1, comma 707, lett. b), della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)", che, nel disciplinare l'esenzione dall'imposta municipale unica (IMU) per l'abitazione principale, dispone che "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";

che la disposizione è censurata nella parte in cui non prevede l'esenzione qualora "uno dei suoi componenti sia residente anagraficamente e dimori in un immobile ubicato in altro Comune";

che ciò determinerebbe la violazione degli artt. 1, 3, 4, 29, 31, 35, 47 e 53 della Costituzione;

che, infatti, la norma censurata si porrebbe in contrasto con il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e lederebbe: la "parità dei diritti dei lavoratori costretti a lavorare fuori dalla sede familiare" (artt. 1, 3, 4 e 35 Cost.); il "diritto alla parità dei contribuenti coniugati rispetto a *partner* di fatto" (artt. 3, 29 e 31); i principi di capacità contributiva e progressività dell'imposizione (art. 53 Cost.); la famiglia quale società naturale (art. 29 Cost.); l'"aspettativa rispetto alla provvidenze per la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi" (art. 31 Cost.); infine, la tutela del risparmio (art. 47 Cost.);

che, in via preliminare, va rilevato che l'art. 5-*decies* del D.L. 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella Legge 17 dicembre 2021, n. 215 - per effetto del quale è stata riconosciuta la possibilità di fruire dell'agevolazione per l'abitazione principale per un solo immobile, "scelto dai componenti del nucleo familiare", qualora i suoi componenti abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili situati "in Comuni diversi" - non ha natura interpretativa, né efficacia retroattiva, sicché la sua entrata in vigore non impone la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione circa la perdurante sussistenza della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni;

che non è fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa dello Stato per insufficiente motivazione sulla rilevanza;

che, infatti, da un lato, è pacifico che il giudizio principale è sorto a seguito della notifica al contribuente di

avvisi di rettifica per mancato pagamento dell'IMU dal 2015 al 2018 in relazione a un immobile adibito a sua abitazione principale, ciò che è di per sé sufficiente a rendere applicabile la norma censurata e, quindi, a ritenere superflua la specifica indicazione del titolo del possesso del bene da parte del contribuente; che, dall'altro lato, è parimente irrilevante stabilire il titolo di possesso del coniuge relativamente all'immobile ubicato nel diverso Comune, perché il rimettente muove la sua censura dal presupposto interpretativo che agli effetti della disciplina IMU, così come interpretata dal diritto vivente, la residenza anagrafica di uno dei componenti il nucleo familiare in un distinto immobile sia sempre di per sé preclusiva del conseguimento del diritto all'agevolazione, ancorché tale residenza non sia stata fissata in un immobile posseduto in base a uno dei titoli che rientrano nel presupposto dell'IMU, ma, ad esempio, a titolo di locazione; che il giudice *a quo* ha adeguatamente motivato in ordine alla impraticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata; che, in particolare, "la soluzione prescelta dal rimettente - cioè di ritenere l'interpretazione fornita dalla Corte di cassazione 'non altrimenti superabile' (tanto più, allo Stato, in assenza di pronunce contrarie) - non pare implausibile e non lascia spazio in concreto alla sperimentazione di altre opzioni, dato che in ogni caso tutte verrebbero a confliggere con quella fatta propria dal giudice di ultimo grado" (*ex multis* sentenza n. 1/2021); che il *petitum* del rimettente è circoscritto a ottenere, attraverso un intervento additivo di questa Corte sul quinto periodo dell'art. 13, comma 2, del D.L. n. 201/2011, come modificato dalla Legge n. 147/2013, il riconoscimento, attualmente precluso dal diritto vivente, dell'esenzione dall'IMU dell'abitazione principale del nucleo familiare situata in un determinato Comune anche quando la residenza anagrafica di uno dei suoi componenti sia stata stabilita in un immobile ubicato in altro Comune; che le questioni sollevate dal giudice *a quo* in relazione a tale specifica norma sono strettamente connesse alla più ampia e pregiudiziale questione derivante dalla regola generale stabilita dal quarto periodo del medesimo art. 13, comma 2, del D.L. n. 201/2011, che, ai fini del riconoscimento della suddetta agevolazione, definisce quale abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore ma anche del suo nucleo familiare; che tale nesso con il nucleo familiare non era presente nella originaria disciplina dell'IMU (istituita dall'art. 8

del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, recante "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale") e nemmeno nella successiva formulazione, che ne ha costituito la prima applicazione, dell'art. 13, comma 2, del D.L. n. 201/2011, come convertito, dove l'agevolazione - consistente in una riduzione dell'aliquota - era invece riconosciuta per l'immobile nel quale "il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente"; che, in forza della previsione recata dal quarto periodo del comma 2 del suddetto art. 13, la possibilità di accesso all'agevolazione per ciascun possessore dell'immobile adibito ad abitazione principale viene meno al verificarsi della mera costituzione del nucleo familiare, nonostante effettive esigenze possano condurre i suoi componenti a stabilire residenze e dimore abituali differenti; che la previsione del suddetto nesso ai fini della definizione di abitazione principale determina un trattamento diverso del nucleo familiare rispetto non solo alle persone singole ma anche alle coppie di mero fatto, poiché, sino a che il rapporto non si stabilizza nel matrimonio o nell'unione civile, la struttura della norma consente a ciascuno dei *partner* di accedere all'esenzione della loro, rispettiva, abitazione principale; che, di conseguenza, anche laddove, intervenendo sulla disposizione eccezionale del successivo quinto periodo, fosse riconosciuto, come richiesto dal giudice rimettente, l'accesso a un'unica agevolazione IMU per l'abitazione principale del nucleo familiare situata in un determinato Comune, anche quando la residenza anagrafica di uno dei componenti di quest'ultimo fosse fissata in un immobile ubicato in altro Comune, rimarrebbe comunque confermata la descritta, preliminare, differenziazione del nucleo familiare; che tutto ciò porta a dubitare della legittimità costituzionale della disciplina del quarto periodo dell'art. 13, comma 2, del D.L. n. 201/2011, come modificato dalla Legge n. 147/2013; che "il modo in cui occasionalmente sono poste le questioni incidentali di legittimità costituzionale non può impedire al giudice delle leggi l'esame pieno del sistema nel quale le norme denunciate sono inserite" (ordinanze n. 18/2021; n. 183/1996; nello stesso senso, sentenza n. 179/1976 e ordinanze n. 230/1975 e n. 100/1970); che, alla luce del rapporto di presupposizione tra la questione specifica dedotta dal giudice *a quo* e quella nascente dai dubbi di legittimità costituzionale ora indicati, la risoluzione della questione avente ad oggetto la regola generale stabilita dal quarto periodo del medesimo art. 13, comma 2, del D.L. n. 201/2011, nella parte in cui stabilisce il descritto nesso tra il

riconoscimento della agevolazione IMU per l'abitazione principale e la residenza anagrafica e la dimora abituale del nucleo familiare, si configura come logicamente pregiudiziale e strumentale per definire le questioni sollevate dal giudice *a quo* (*ex multis*, ordinanza n. 18/2021);

che la non manifesta infondatezza della questione pregiudiziale sulla indicata regola generale si pone in relazione agli artt. 3, 31 e 53, comma 1, Cost.;

che, quanto al primo dei suddetti parametri, è pur vero che questa Corte ha affermato che, dato il carattere eccezionale e derogatorio delle agevolazioni tributarie, è ad essa precluso estenderne l'ambito di applicazione se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici medesimi (*ex plurimis*, sentenza n. 218/2019);

che, nondimeno, nella fattispecie in esame può dubitarsi dell'esistenza di un ragionevole motivo di differenziazione tra la situazione dei possessori degli immobili in quanto tali e quella dei possessori degli stessi in riferimento al nucleo familiare, quando, come spesso accade nell'attuale contesto, effettive esigenze comportino la fissazione di differenti residenze anagrafiche e dimore abituali da parte dei relativi componenti del nucleo familiare;

che, in riferimento al principio di capacità contributiva di cui all'art. 53, comma 1, Cost., può parimenti dubitarsi della maggiore capacità contributiva, peraltro in relazione a un'imposta di tipo reale quale l'IMU, del nucleo familiare rispetto alle persone singole;

che questa Corte, del resto, nella sentenza n. 179/1976, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni dell'imposta complementare e dell'imposta sui redditi che prevedevano il cumulo dei redditi dei coniugi, ha già precisato che "non è dimostrato né dimostrabile, anche per la grande varietà delle possibili ipotesi e delle situazioni concrete (caratterizzate tra l'altro, dalla esistenza dei figli), che in ogni caso" per effetto del matrimonio "si abbia un aumento della capacità contributiva dei due soggetti insieme considerati";

che, infine, in riferimento all'art. 31 Cost., potrebbe ritenersi che la disciplina in oggetto non agevoli "con misure economiche e altre provvidenze la formazione

della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi", ma anzi comporti per i nuclei familiari un trattamento deteriore rispetto a quello delle persone singole e delle convivenze di mero fatto;

che, pertanto, questa Corte non può esimersi, ai fini della definizione del presente giudizio, dal risolvere pregiudizialmente le questioni di legittimità costituzionale del quarto periodo dell'art. 13, comma 2, del D.L. n. 201/2011, come convertito e successivamente modificato dalla Legge n. 147/2013, nella parte in cui, ai fini del riconoscimento della relativa agevolazione, definisce quale abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore ma anche del suo nucleo familiare, in riferimento agli artt. 3, 31 e 53, comma 1, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte costituzionale

1) solleva, disponendone la trattazione innanzi a sé, questioni di legittimità costituzionale del quarto periodo dell'art. 13, comma 2, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella Legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dall'art. 1, comma 707, lett. b), della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)", nella parte in cui, ai fini del riconoscimento della relativa agevolazione, definisce quale abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore, ma anche del suo nucleo familiare, in riferimento agli artt. 3, 31 e 53, comma 1, della Costituzione;

2) sospende il presente giudizio fino alla definizione delle questioni di legittimità costituzionale di cui sopra;

3) ordina che la cancelleria provveda agli adempimenti di legge.

Verso l'illegittimità costituzionale dell'esenzione IMU per l'abitazione principale

di Leda Rita Corrado (*)

L'iniziativa assunta dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 94/2022 lascia presagire una declaratoria d'illegittimità costituzionale della disciplina dell'esenzione dall'IMU per l'abitazione principale che impone il duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non soltanto del contribuente, ma anche del suo nucleo familiare. Attraverso la tecnica dell'autorimessione la Consulta permette alla propria anima politica di trasparire in controluce dal corpo giurisdizionale e allarga pragmaticamente il proprio giudizio oltre i confini del thema decidendum disegnato nel giudizio principale, al fine di preservare la conformità dell'ordinamento ai valori fondamentali riducendone le porzioni sottratte al controllo di legittimità costituzionale.

Con l'ordinanza n. 94/2022 la Consulta ha sollevato dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale della disciplina dell'esenzione dall'IMU per l'abitazione principale, là dove richiede la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore, ma anche del suo nucleo familiare (1), in relazione agli artt. 3, 31 e 53, comma 1, della Costituzione.

In via preliminare, la Corte costituzionale rileva che il nesso con il nucleo familiare non è presente, né nella disciplina originaria dell'IMU (2), né in quella che ne ha regolato la prima applicazione (3), in entrambe l'agevolazione essendo riconosciuta per l'immobile "nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente".

Motivando la non manifesta infondatezza della questione, il Collegio osserva che: 1) in riferimento all'art. 3 Cost., "può dubitarsi dell'esistenza di un ragionevole motivo di differenziazione tra la situazione dei possessori degli immobili in quanto tali e quella dei possessori degli stessi in riferimento al

nucleo familiare, quando, come spesso accade nell'attuale contesto, effettive esigenze comportino la fissazione di differenti residenze anagrafiche e dimore abituali da parte dei relativi componenti del nucleo familiare"; 2) in riferimento all'art. 53, comma 1, Cost., "può parimenti dubitarsi della maggiore capacità contributiva, peraltro in relazione a un'imposta di tipo reale quale l'IMU, del nucleo familiare rispetto alle persone singole" (4); 3) in riferimento all'art. 31 Cost., "potrebbe ritenersi che la disciplina in oggetto non agevoli 'con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi', ma anzi comporti per i nuclei familiari un trattamento deteriore rispetto a quello delle persone singole e delle convivenze di mero fatto".

Un'ordinanza della Consulta di "autorimessione" dinanzi a se stessa

La soluzione di tali dubbi di legittimità costituzionale è considerata dalla Consulta logicamente

(*) *Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, Giornalista pubblicista, Avvocato in Genova*

(1) In base al quarto periodo dell'art. 13, comma 2, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella Legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dall'art. 1, comma 707, lett. b), Legge 27 dicembre 2013, n. 147, "[p]er abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente".

(2) Art. 8, comma 3, D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23.

(3) Così il secondo periodo dell'art. 13, comma 2, D.L. n. 201/2011. Con efficacia dal 29 aprile 2012 le parole "dimora abitualmente e risiede anagraficamente" sono state sostituite con le seguenti: "e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e

risiedono anagraficamente. 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": in tale senso è intervenuto l'art. 4, comma 5, lett. a), D.L. 2 marzo 2012, convertito, con modificazioni, dalla Legge 26 aprile 2012, n. 44. La disciplina *de qua* è stata trasfusa testualmente nell'art. 1, comma 741, lett. b), Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

(4) Cfr. Corte cost. 15 luglio 1976, n. 179, citata in motivazione, secondo cui "non è dimostrato né dimostrabile, anche per la grande varietà delle possibili ipotesi e delle situazioni concrete (caratterizzate tra l'altro, dalla esistenza dei figli), che in ogni caso", per effetto del matrimonio, "si abbia un aumento della capacità contributiva dei due soggetti insieme considerati".

pregiudiziale e strumentale alla definizione delle questioni sollevate nel giudizio *a quo* (5), volte a ottenere, attraverso un intervento additivo, il riconoscimento dell'agevolazione nel caso in cui la mera residenza anagrafica di uno dei componenti il nucleo familiare sia stabilita in un immobile ubicato in un altro Comune (6); l'autoremissione viene succintamente motivata rilevando che "il modo in cui occasionalmente sono poste le questioni incidentali di legittimità costituzionale non può impedire al giudice delle leggi l'esame pieno del sistema nel quale le norme denunciate sono inserite" e richiamando alcuni precedenti (7).

Sul piano formale, questa tecnica sembra legittimata da una nozione di "autorità giurisdizionale", ex art. 23, Legge 11 marzo 1953, n. 87, tanto ampia da ricomprendere lo stesso giudice delle leggi, in maniera analoga a quanto avvenuto con riferimento alla nozione di "organo giurisdizionale", ex art. 267 TFUE, rilevante ai fini del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (8).

Sul piano sostanziale, la Corte costituzionale ha assunto una condotta proattiva, superando le obiezioni che vengono usualmente sollevate con riferimento all'equilibrio tra potere

giurisdizionale e potere legislativo e al principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato: infatti, l'ordinanza di autorimessione viene pronunciata, sotto il primo profilo, quando viene risolto in favore del potere giurisdizionale il bilanciamento tra l'interesse alla legalità costituzionale dell'ordinamento e il rispetto della discrezionalità del legislatore (9), il cui intervento, a volte già ripetutamente invocato in precedenti arresti (10), si ritiene non più procrastinabile, e, sotto il secondo profilo, per supplire all'inerzia o all'approssimazione delle parti e del giudice *a quo*.

È vero che il principio *ne eat iudex ultra petita partium*, mutuato dall'art. 112 c.p.c., imporrebbe alla Corte costituzionale di pronunciarsi attenendosi all'oggetto del giudizio come individuato nell'ordinanza di rimessione (*thema decidendum*), vale a dire a quanto è stato domandato (*petitum*) e al motivo della domanda (*causa petendi*), e che tale vincolo sarebbe confermato dall'art. 27, primo periodo, Legge n. 87/1953, nella parte in cui impone alla Consulta di pronunciarsi "nei limiti dell'impugnazione", e troverebbe il proprio fondamento nella limitazione dell'attivismo giudiziario e nella garanzia del contraddittorio.

(5) L'ordinanza di autorimessione è stata pronunciata nel giudizio di legittimità costituzionale promosso con ordinanza n. 2985 del 22 novembre 2021 dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli con riferimento al solo quinto periodo dell'art. 13, comma 2, D.L. n. 201/2011, nella parte in cui non prevede l'esenzione *de qua* qualora uno dei componenti del nucleo familiare sia residente anagraficamente e dimori in un immobile ubicato in altro Comune, per violazione degli artt. 1, 3, 4, 29, 31, 35, 47 e 53 della Costituzione.

Al contrario, con l'ordinanza n. 107/2022 la Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, come modificato dall'art. 1, comma 173, lett. b), Legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dell'art. 13, comma 2, D.L. n. 201/2011, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 16, 29 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale della Liguria con ordinanza del 23 settembre 2020: secondo la Consulta, la prima questione è stata formulata in modo oscuro e contraddittorio, mentre la seconda non assume alcuna rilevanza nel giudizio *a quo*.

(6) In base al quinto periodo dell'art. 13, comma 2, D.L. n. 201/2011, "[n]el 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 si applicano per un solo immobile".

(7) Corte cost., ord. 16 giugno 1970, n. 100; Corte cost., ord. 10 ottobre 1975, n. 230; Corte cost., ord. 31 maggio 1996, n. 183, ove si dà atto "che esiste un evidente rapporto di continenza e di presupposizione tra la questione specifica dedotta dal giudice

rimettente e la questione di costituzionalità nascente dai dubbi di costituzionalità ora indicati circa la normativa più generale, sicché la risoluzione della seconda è logicamente pregiudiziale alla risoluzione della prima"; Corte cost., ord. 11 febbraio 2021, n. 18.

(8) Cfr. Corte cost., ord. 15 aprile 2008, n. 103, ove è stata ravvisata la priorità logico-giuridica della questione di compatibilità con il diritto europeo rispetto alla questione di costituzionalità: poiché le norme europee "rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, comma 1, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348/2007), con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale della norma [...] giudicata incompatibile con tali norme comunitarie", "l'assunzione della normativa comunitaria quale elemento integrante il parametro di costituzionalità costituisce la precondizione necessaria per instaurare, in via di azione, il giudizio di legittimità costituzionale [...] che si assume essere in contrasto con l'ordinamento comunitario".

(9) Cfr. Corte cost. 10 novembre 2016, n. 236, secondo cui "obiettivo del controllo [...] non è alterare le opzioni discrezionali del legislatore, ma ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze".

(10) Cfr. Corte cost. 21 dicembre 2016, n. 286, ove sono ricordate le precedenti declaratorie di inammissibilità di questioni ritenute riservate alla discrezionalità del legislatore e, al contempo, gli arresti in cui una modifica normativa è stata riconosciuta consentanea all'evoluzione della coscienza sociale oppure financo necessitata da valori di rango costituzionale.

Ciononostante non infrequentemente la Consulta interviene manipolando il *thema decidendum* alla luce dei valori costituzionali da tutelare di volta in volta con l'obiettivo di illuminare le zone d'ombra del controllo di costituzionalità, talora spingendosi fino ad assumere la veste di organo di chiusura del sistema mediante auto-qualificazione come giudice rimettente: "[n]on può infatti ritenersi che proprio la Corte - che è il solo organo competente a decidere delle questioni di costituzionalità delle leggi - sia tenuta ad applicare leggi incostituzionali, e neanche che, nell'ipotesi di incostituzionalità delle leggi che regolano la materia, possa e debba disapplicarle, senza mettere in moto il meccanismo (di portata generale e necessaria nel vigente ordinamento) destinato a condurre, se del caso, con le debite garanzie di contraddittorio, alla eliminazione, con effetti *erga omnes*, delle leggi incostituzionali" (11).

L'iniziativa assunta dalla Consulta con l'ordinanza in commento lascia presagire una declaratoria d'illegittimità costituzionale che, in base al disposto dell'art. 136, comma 1, Cost., come confermato dall'art. 30, Legge n. 87/1953, travolgerà anche i rapporti giuridici sorti anteriormente purché non ancora esauriti, vale a dire quelli in relazione ai quali non sia decorso il termine di prescrizione o decadenza previsto

dalla legge per l'esercizio dei diritti ad essi relativi e per i quali non si sia formato il giudicato (12). E' altresì verosimile che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità in via consequenziale ex art. 27, secondo periodo, Legge n. 87/1953 (13) con riferimento alla novella che ha riconosciuto la possibilità di fruire dell'agevolazione per l'abitazione principale per un solo immobile "scelto dai componenti del nucleo familiare" qualora i suoi componenti abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili "situati nel territorio comunale o in Comuni diversi" (14): infatti tale disciplina, pur non avendo natura interpretativa, né efficacia retroattiva (15), ha mantenuto fermo il duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale del nucleo familiare del contribuente.

Il caso dei coniugi con residenza anagrafica e dimora abituale in Comuni diversi

L'intervento della Consulta inciderà sul vivace contenzioso che riguarda la sussistenza dei presupposti per l'agevolazione riservata all'abitazione principale e alle relative pertinenze nel caso in cui i coniugi abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in Comuni diversi (16). Le (tanto criticate) (17) Commissioni tributarie si sono ripetutamente espresse a favore dei

(11) *Excerpta* da Corte cost., ord. 9 aprile 1960, n. 22, la prima ordinanza di autorimessione in un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione, seguita da altre in cui la Consulta ha riconosciuto la propria legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale nel giudizio incidentale (ad esempio Corte cost., ord. 12 novembre 1965, n. 73); in dottrina, cfr. A. Ruggieri - A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, pag. 211 ss., e G. Monaco, "Una nuova ordinanza di 'autorimessione' della Corte costituzionale", in *Federalismi*, 2011, pag. 168 ss., ove più ampi riferimenti giurisprudenziali e dottrinali.

(12) Cfr. Corte cost. 7 maggio 1984, n. 139.

(13) Cfr. Corte cost. 21 dicembre 2016, n. 286.

(14) Art. 5-*decies*, D.L. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, nella Legge 17 dicembre 2021, n. 215.

(15) Come affermato *expressis verbis* dalla Corte costituzionale nell'ordinanza in commento.

(16) Con la circolare n. 3/DF del 18 maggio 2012 il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha espressamente negato che, in tale fattispecie concreta, il legislatore abbia stabilito alcuna esclusione "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". Tale interpretazione è stata espressamente confermata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in alcune diapositive elaborate per approfondire specifici casi pratici,

nonché in occasione di TeleFisco 2014, ed è stata divulgata dall'IFEL - Istituto per la finanza e l'economia locale.

(17) P. Curzio, "Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020", in www.cortedicassazione.it del 29 gennaio 2021, secondo cui il settore del contenzioso tributario "richiede interventi di forte razionalizzazione non solo e non tanto a livello di Cassazione, quanto a livello complessivo di sistema della giustizia tributaria. L'analisi scomposta per materie delle decisioni della Cassazione mostra che il numero degli annullamenti di decisioni delle Commissioni tributarie regionali è pari al 45,6%. Si tratta di un dato nettamente superiore a quello degli annullamenti delle decisioni dei giudici civili di secondo grado. Un dato che dovrebbe indurre a concentrare l'attenzione sul problema a monte dei giudizi di legittimità e a pensare a riforme dell'appello tributario che consentano a quei giudici di svolgere il loro lavoro a tempo pieno e in via esclusiva al pari di altri giudici specializzati, perché il diritto tributario è ormai uno dei settori più complessi e impegnativi dell'esperienza giuridica e il relativo contenzioso pone problemi di rilevante peso economico e di particolare delicatezza per cittadini, imprese ed Erario. Solo operando in tal senso è ipotizzabile che il numero dei ricorsi che investe la Sezione tributaria della Corte si collochi a livelli fisiologici e che, per questa via, si possa conseguire un riequilibrio tra sopravvenienze e decisioni, che a sua volta incida positivamente sulla situazione complessiva della Corte".

contribuenti secondo un orientamento, da un lato, coerente con il sistema normativo vigente e, dall'altro, aderente all'evoluzione dei costumi e delle usanze sociali, prendendo atto dell'esistenza di ragioni oggettive - come le esigenze lavorative o personali (ad esempio l'assistenza familiare, le cure mediche specialistiche e la formazione universitaria) - che, pur non determinando necessariamente la crisi del rapporto coniugale, incidono tuttavia sulle scelte abitative di ciascun componente del nucleo familiare (18).

La Corte di cassazione ha invece talora negato la spettanza dell'agevolazione per il solo fatto che un componente del nucleo familiare risieda in altro Comune (19), mentre talaltra l'ha riconosciuta solo qualora vi sia una separazione personale di fatto tra i coniugi per intollerabilità della prosecuzione della convivenza presso l'immobile già destinato ad abitazione familiare, con la conseguente frattura del rapporto di convivenza e disgregazione del nucleo familiare (20).

La successiva giurisprudenza di merito ha apertamente criticato l'esegesi dell'organo nomofilattico (21), rilevando che gli arresti della Suprema Corte riprendono tralattivamente precedenti riferiti alla diversa disciplina dell'ICI e raggiungono conclusioni arbitrarie e discriminatorie; viceversa, secondo tale indirizzo, è necessario elaborare un'interpretazione conforme ai principi di uguaglianza ex art. 3 Cost., di capacità contributiva ex art. 53 Cost. e di tutela della famiglia ex art. 29 Cost. e coerente con l'evoluzione sociale che determina il frazionamento del nucleo familiare per ragioni *extra*-fiscali meritevoli di tutela.

Accanto a tali argomentazioni, in chiave sistematica non può non ricordarsi che il regolamento anagrafico della popolazione residente definisce come "famiglia" "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" e ammette che possa essere costituita da una sola persona (22). Inoltre la disciplina civilistica del matrimonio - così come si è evoluta dalla riforma del diritto di famiglia di cui alla Legge 19 maggio, n. 151 ad oggi - stabilisce che: 1) i coniugi concordano tra loro l'indirizzo della vita familiare e fissano la residenza della famiglia secondo le esigenze di entrambi e quelle preminenti della famiglia stessa (art. 144, comma 1, c.c.); 2) ciascun coniuge ha il proprio domicilio nel luogo in cui ha stabilito la sede principale dei propri affari e interessi (art. 45, comma 1, c.c.); 3) il minore ha il domicilio nel luogo di residenza della famiglia o presso il genitore con cui convive se i coniugi non hanno la stessa residenza (art. 45, comma 2, c.c.), da ciò desumendosi che essi possano avere anche una propria personale residenza. Stante l'autonomia di scelta riservata ai coniugi, la "residenza familiare" può essere individuata dai coniugi in maniera flessibile: infatti la coabitazione dei coniugi costituisce un connotato normale, ma non essenziale della comunità coniugale, posto che la comunione materiale e spirituale in cui si concreta il matrimonio non dipende dalla convivenza sotto lo stesso tetto coniugale, ma dal rinnovato consenso delle parti al permanere del gruppo spontaneamente costituito, in un clima di rispetto reciproco della personalità degli individui e al fine di realizzare gli interessi di ciascuno di essi.

(18) *Ex multis* Comm. trib. prov. di Taranto, Sez. III, 20 ottobre 2014, n. 2703; Comm. trib. prov. di Lecco, 4 aprile 2016, n. 89; Comm. trib. reg. Toscana, Sez. III, 6 giugno 2017, n. 1442; Comm. trib. reg. Veneto, Sez. V, 31 agosto 2017, nn. 856 e 859; Comm. trib. reg. Toscana, Sez. IX, 12 febbraio 2019, n. 198.

(19) Cfr. Cass., Sez. VI-T, ord. 19 febbraio 2020, nn. 4166 e 4170, citate nell'ordinanza in commento.

(20) Cass., Sez. trib., 15 giugno 2010, n. 14389; Cass., Sez. VI-T, ord. 27 aprile 2018, n. 10167; Cass., Sez. VI-T, ord. 17 maggio

2018, n. 12050; Cass., Sez. trib., ord. 7 giugno 2019, n. 15439; Cass., Sez. trib., 3 novembre 2020, nn. 24294 e 24295; Cass., Sez. trib., ord. 15 marzo 2021, n. 7238; Cass., Sez. trib., 17 giugno 2021, n. 17408; Cass., Sez. VI-T, ord. 13 gennaio 2022, n. 893.

(21) Comm. trib. prov. di Lecce, Sez. II, 15 luglio 2020, n. 945 e Comm. trib. prov. di Bologna, 11 novembre 2020, n. 357.

(22) Art. 4, D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223.

