

UNIVERSITÀ DI TORINO – DIPARTIMENTO DI MANAGEMENT
CORSO UNIVERSITARIO DI AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE
a.a. 2013/2014
La Fiscalità dei Comuni (I Tributi Comunali)

IMU SECONDA CASA

INTRODUZIONE

Il tema assegnato a questo gruppo di lavoro quale prova finale del Corso Universitario di Aggiornamento Professionale – a.a. 2013/2014 – “La Fiscalità dei Comuni (I Tributi Comunali)”, è stato così definito: “IMU SECONDA CASA”.

È questo, certamente, un termine atecnico, non rinvenendosi nella normativa tale definizione; è anche vero, però, che in passato è stato lo stesso legislatore ad utilizzare in un atto normativo - D.L. 27 maggio 2008, n. 93, articolo 1 – una definizione analoga: “*Esenzione ICI prima casa*”, termine che nel testo del medesimo Decreto Legge non è stato più utilizzato, facendosi riferimento, più correttamente, al termine “*abitazione principale*”.

Si tratta, quindi, innanzitutto, di definire con precisione l’oggetto della trattazione, determinando il significato di “IMU SECONDA CASA”.

L’articolo 13, comma 2, del Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214, prevede che “*L'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili; restano ferme le definizioni di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504. ...*”, norma che dà la definizione di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli.

È evidente, quindi, che innanzitutto devono escludersi, ai fini che qui interessano, sia le aree fabbricabili, sia i terreni agricoli.

Per quanto riguarda i fabbricati, sola categoria nella quale può farsi rientrare la “*seconda casa*”, è preliminarmente da escludere l’*abitazione principale* così come definita - e con le eccezioni fissate¹ - dall’articolo 13, comma 2, del D.L. n. 201/2011² e quelle a questa attualmente assimilate per legge³.

1 Abitazioni principali ma classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9

2 Per 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.

3 Articolo 13, comma 2, D.L. n. 201/2011 - *L'imposta municipale propria non si applica, altresì:*

- a) alle unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale e relative pertinenze dei soci assegnatari;
- b) ai fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali come definiti dal decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 146 del 24 giugno 2008;
- c) alla casa coniugale assegnata al coniuge, a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio;
- d) a un unico immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, posseduto, e non concesso in locazione, dal personale in servizio permanente

Inoltre, tenuto conto del dato testuale, della definizione di “*casa*”⁴ - specificatamente riferita ad un’abitazione -, devono escludersi i fabbricati classificati nelle categorie catastali appartenenti ai gruppi da B a F; è inoltre, secondo quanto più sopra indicato, ipotizzabile escludere i fabbricati classificati nel gruppo A alla categoria A10, rappresentati da uffici e studi privati.

Sulla base di tali premesse, e della vigente normativa, è, quindi, possibile procedere a delimitare il campo della “*seconda casa*” alle seguenti fattispecie:

- a. immobili classificati nel gruppo catastale A, con esclusione di quelli appartenenti alla categoria A10, non adibiti dal possessore ad abitazione principale ;
- b. immobili situati nel territorio comunale per i quali non si applicano le agevolazioni per l’abitazione principale, in quanto i componenti del nucleo familiare hanno stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi, potendosi applicare, in tal caso, le agevolazioni per un solo immobile;
- c. unità immobiliare posseduta a titolo di proprietà o di usufrutto da anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente, a condizione che la stessa non risulti locata, qualora il regolamento comunale non ne abbia previsto l’assimilazione all’abitazione principale, ovvero non siano presenti i requisiti previsti dalla norma;
- d. unità immobiliare concessa in comodato dal soggetto passivo a parenti in linea retta entro il primo grado che la utilizzano come abitazione principale, limitatamente alla quota di rendita risultante in catasto non eccedente il valore di euro 500 oppure nel solo caso in cui il comodatario appartenga a un nucleo familiare con ISEE non superiore a 15.000 euro annui. Anche in questo caso qualora il regolamento comunale non ne abbia previsto l’assimilazione all’abitazione principale, ovvero non siano presenti i requisiti previsti dalla norma.

IL QUADRO NORMATIVO

Con l’articolo 8 del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 “*Disposizioni in*

appartenente alle Forze armate e alle Forze di polizia ad ordinamento militare e da quello dipendente delle Forze di polizia ad ordinamento civile, nonché dal personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e, fatto salvo quanto previsto dall’articolo 28, comma 1, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, dal personale appartenente alla carriera prefettizia, per il quale non sono richieste le condizioni della dimora abituale e della residenza anagrafica.

⁴ Dizionario Treccani: **casa** s. f. [lat. *casa*, propr. «casa rustica»]. –

1. Costruzione eretta dall’uomo per propria abitazione; più propriam., il complesso di ambienti, costruiti in muratura, legno, pannelli prefabbricati o altro materiale, e riuniti in un organismo architettonico rispondente alle esigenze particolari dei suoi abitatori (è, come *abitazione*, termine generico, che sostituisce talora termini più particolari, come *palazzo*, *palazzina*, *villa*, *villino*, ecc.) ...

materia di federalismo Fiscale Municipale”, adottato in attuazione della delega conferita con Legge 5 maggio 2009, n. 42 “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*” è stata istituita l'imposta municipale propria in sostituzione, per la componente immobiliare, dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, e l'imposta comunale sugli immobili.

L'imposta municipale propria, così come disciplinata dal citato D.Lgs. n. 23/2011:

- a. aveva per presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale;
- b. non si applicava al possesso dell'abitazione principale e alle pertinenze della stessa (quelle e nella misura massima espressamente indicate), con esclusione delle unità immobiliari classificate nelle categorie catastali A1, A8 e A9;
- c. aveva per base imponibile il valore dell'immobile, costituito da quello che risulta applicando all'ammontare delle rendite catastali, vigenti al 1° gennaio dell'anno di imposizione, i moltiplicatori determinati con i criteri e le modalità previsti da specifiche disposizioni normative;
- d. era dovuta annualmente in ragione di un'aliquota dello 0,76 per cento; nel caso in cui l'immobile fosse stato locato, l'aliquota era ridotta alla metà. I comuni avrebbero potuto, con deliberazione del consiglio comunale adottata entro il termine per la deliberazione del bilancio di previsione, modificare l'aliquota, in aumento o in diminuzione, sino a 0,3 punti percentuali, ovvero sino a 0,2 punti percentuali nel caso di immobili locati;
- e. avrebbe dovuto essere corrisposta a far data dal completamento dell'attuazione dei decreti legislativi in materia di adeguamento dei sistemi contabili adottati ai sensi della legge delega e comunque a partire dal 1° gennaio 2014.

Successivamente, con l'articolo 13 del Decreto Legge n. 201/2011:

- a. è stata anticipata l'istituzione dell'imposta municipale propria prevista dall'articolo 8 del D.Lgs. n. 23/2011, in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012;
- b. è stato definito quale presupposto dell'imposta municipale propria il possesso degli immobili di cui all'articolo 2 del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504⁵, ivi compresa l'abitazione principale e le pertinenze della stessa;

5 Articolo 2 - Definizione di fabbricati e aree

1. Ai fini dell'imposta di cui all'articolo 1:

a) per fabbricato si intende l'unità immobiliare iscritta o che deve essere iscritta nel catasto edilizio urbano, considerandosi parte integrante del fabbricato l'area occupata dalla costruzione e quella che ne costituisce pertinenza; il fabbricato di nuova costruzione è soggetto all'imposta a partire dalla data di ultimazione dei lavori di costruzione ovvero, se antecedente, dalla data in cui è comunque utilizzato;

b) per area fabbricabile si intende l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi ovvero in base alle possibilità effettive di

- c. sono stati ridefiniti i moltiplicatori da applicare alle rendite risultanti in catasto ai fini della determinazione della base imponibile;
- d. è stato previsto che una quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili L'ALiquOTA BASE DELLO 0,76%, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, è riservata allo Stato⁶.

Da ultimo, con la Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) il legislatore è nuovamente intervenuto in materia di imposta municipale propria, prevedendo:

- a. l'istituzione dell'imposta unica comunale (IUC), composta, tra le altre, dall'imposta municipale propria (IMU);
- b. che l'istituzione della IUC lascia salva la disciplina per l'applicazione dell'IMU;
- c. che l'imposta municipale propria non si applica al possesso dell'abitazione principale e delle pertinenze della stessa, ad eccezione di quelle classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9;
- d. l'assimilazione all'abitazione principale:
 - ❑ delle unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale e relative pertinenze dei soci assegnatari;
 - ❑ dei fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali;
 - ❑ della casa coniugale assegnata al coniuge, a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio;

edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità. Sono considerati, tuttavia, non fabbricabili i terreni posseduti e condotti dai soggetti indicati nel comma 1 dell'articolo 9, sui quali persiste l'utilizzazione agro-silvo-pastorale mediante l'esercizio di attività dirette alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, alla funghicoltura ed all'allevamento di animali. Il comune, su richiesta del contribuente, attesta se un'area sita nel proprio territorio è fabbricabile in base ai criteri stabiliti dalla presente lettera;

c) per terreno agricolo si intende il terreno adibito all'esercizio delle attività indicate nell'articolo 2135 del codice civile.

6 Successivamente, con l'articolo 1, comma 380 della Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013) è stato previsto:

“380. Al fine di assicurare la spettanza ai Comuni del gettito dell'imposta municipale propria, di cui all'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214:

a) è soppressa la riserva allo Stato di cui al comma 11 del citato articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011;

...

f) è riservato allo Stato il gettito dell'imposta municipale propria di cui all'articolo 13 del citato decreto-legge n. 201 del 2011, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo, del citato articolo 13; ...”

- ❑ di un unico immobile posseduto, e non concesso in locazione, dal personale in servizio permanente appartenente alle Forze armate e alle Forze di polizia ad ordinamento militare e da quello dipendente delle Forze di polizia ad ordinamento civile, nonché dal personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e dal personale appartenente alla carriera prefettizia, per il quale non sono richieste le condizioni della dimora abituale e della residenza anagrafica;
- e. la possibilità per i comuni di considerare direttamente adibita ad abitazione principale:
 - ❑ l'unità immobiliare posseduta a titolo di proprietà o di usufrutto da anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente, a condizione che la stessa non risulti locata;
 - ❑ l'unità immobiliare posseduta dai cittadini italiani non residenti nel territorio dello Stato a titolo di proprietà o di usufrutto in Italia, a condizione che non risulti locata (disposizione poi superata da quanto previsto dall'articolo 9-bis del D.L. 28 marzo 2014, n. 47, convertito dalla legge 23 maggio 2014, n. 80);
 - ❑ l'unità immobiliare concessa in comodato dal soggetto passivo ai parenti in linea retta entro il primo grado che la utilizzano come abitazione principale, prevedendo che l'agevolazione operi o limitatamente alla quota di rendita risultante in catasto non eccedente il valore di euro 500 oppure nel solo caso in cui il comodatario appartenga a un nucleo familiare con ISEE non superiore a 15.000 euro annui. In caso di più unità immobiliari, la predetta agevolazione può essere applicata ad una sola unità immobiliare.

LE SINGOLE FATTISPECIE

Tra le “seconde case” possiamo considerare anche la fattispecie degli immobili locati e, per sommi capi, possiamo riassumere le varie tipologie di contratto di locazione nelle seguenti:

- a equo canone;
- in regime di libero mercato;
- a canone convenzionale, cioè determinato sulla base di appositi accordi definiti in sede locale fra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni degli inquilini maggiormente rappresentative a livello nazionale, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della Legge 9 dicembre 1998, n. 431.

Nella prima stesura della norma in materia di Imposta Municipale propria, come più sopra indicato, il legislatore, all'articolo 8, comma 6, del D.Lgs. n. 23/2011, aveva previsto che l'aliquota ordinaria, pari allo 0,76 per cento, fosse ridotta alla metà nel caso in cui “l'immobile sia locato”. Questa eventualità di fatto non è mai entrata in vigore e con l'articolo 1, comma 713, lett. b), della Legge n. 147/2013, tale comma è stato definitivamente abrogato.

Infatti, l'articolo 13, comma 9, del D.L. n. 201/2011 ha stabilito che *“I comuni possono ridurre l'aliquota di base fino allo 0,4 per cento nel caso di immobili non produttivi di reddito fondiario ai sensi dell'articolo 43 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, ovvero nel caso di immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società, ovvero nel caso di immobili locati”*. Quindi nella fase di applicazione sperimentale e dal 2014 a regime, la riduzione dell'aliquota non è più un obbligo ma una possibilità che il comune può esercitare nell'ambito della sua potestà regolamentare.

Peraltro l'introduzione dell'IMU è stata fonte di inasprimento della tassazione per le locazioni in regime di canoni concordati secondo i cosiddetti patti territoriali.

La Legge n. 431/1998 aveva, infatti, previsto una fattispecie che ha trovato larga applicazione nelle aliquote dell'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI):

- ❑ con l'articolo 2, comma 3, è stato previsto che *“... le parti possono stipulare contratti di locazione, definendo il valore del canone, la durata del contratto, ... ed altre condizioni contrattuali sulla base di quanto stabilito in appositi accordi definiti in sede locale fra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni dei conduttori maggiormente rappresentative. ...”*;
- ❑ con l'articolo 2, comma 4, è stato previsto che *“Per favorire la realizzazione degli accordi di cui al comma 3, i comuni possono deliberare, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, aliquote dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) più favorevoli per i proprietari che concedono in locazione a titolo di abitazione principale immobili alle condizioni definite dagli accordi stessi. I comuni che adottano tali delibere (che devono essere ricompresi tra quelli ad alta densità abitativa - n.d.r.) possono derogare al limite minimo stabilito, ai fini della determinazione delle aliquote, dalla normativa vigente al momento in cui le delibere stesse sono assunte. ...”*.

Questa possibilità data ai comuni è stata ampiamente utilizzata, concretizzandosi in aliquote dell'uno/due per mille e fin anche a percentuali pari a zero o poco superiori allo zero – citiamo, ad esempio, il Comune di Torino che ha deliberato un'aliquota dell'uno per mille e il Comune di Bologna che ha deliberato l'azzeramento dell'aliquota. Lo scopo evidente dell'utilizzo di tale facoltà è stato quello di favorire il mercato della locazione, sgravando il proprietario di una quota di imposta.

Il legislatore dell'IMU non ha tenuto conto di quanto sopra e non vi sono richiami, nei vari decreti che in questi tre anni sono stati approvati, alla Legge n. 431/1998, che ripropongano un trattamento di favore.

Inoltre l'incertezza normativa che ha caratterizzato l'introduzione dell'IMU, variata nella sua applicazione per tutti gli anni della sua breve vigenza, ancora non ha dato modo alle amministrazioni comunali di perseguire politiche ad hoc per la locazione. Infatti, nell'anno 2012, il 3,8 per mille dell'aliquota base, cioè il 50%, era di competenza statale e pertanto sottratto dalla libera iniziativa dei comuni. Il 2013 e il 2014 hanno visto ancora variazioni normative e soprattutto l'impossibilità, per i tagli ai

trasferimenti statali, di sottrarre una fetta importante di gettito a favore di una maggiore attenzione alle casistiche della locazione.

Nella tabella che segue viene illustrato un breve riassunto delle aliquote ordinarie e delle aliquote per gli immobili a canone concordato, di alcune grandi città e dei comuni di cui siamo dipendenti:

COMUNI	ALIQUOTA ORDINARIA (per mille)	ALIQUOTA Legge 431/1998 (per mille)
Bologna	10,6	7,6
Genova	10,6	8,5
Milano	10,6	6,5 9,6 locati con contratto registrato
Roma	10,6	Non c'è aliquota particolare
Torino	10,6	5,75
Beinasco	10,6	7,6
Grugliasco	10,6	4,5
Rivalta di Torino	10,6	7,6
Rivoli	9,4	4,0

Altra fattispecie di “seconda casa” è rappresentata dal cosiddetto “uso gratuito” o “comodato gratuito”, con contratto in forma scritta o senza. Esso è un contratto in base al quale si concede l’uso di un bene a un’altra persona per un determinato periodo concordato tra le parti. Le clausole del contratto sono stabilite dal codice civile. Chi riceve in uso un immobile non ne acquisisce la proprietà ma solo un diritto di godimento. A fronte della gratuità di utilizzo il comodatario, cioè l’utilizzatore, ha precisi obblighi di mantenimento e riconsegna del bene.

Parlando di tributi locali, troviamo la casistica dell’uso gratuito nell’Imposta Comunale sugli Immobili a partire dall’anno 1998, a seguito delle novità introdotte dal D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446. L’articolo 59, alla lettera e), prevedeva che con regolamento da adottare ai sensi dell’articolo 52 dello stesso decreto legislativo, i comuni potessero “considerare abitazioni principali, con conseguente applicazione dell’aliquota ridotta od anche della detrazione per queste previste, quelle concesse in uso gratuito a parenti in linea retta o collaterale, stabilendo il grado di parentela”.

Questa facoltà è stata utilizzata da molti comuni, che nell’ambito delle loro politiche abitative hanno concesso l’agevolazione e, di fatto dal 2008, l’esenzione alle unità immobiliari date in uso gratuito a parenti, stabilendo il grado di parentela e il numero massimo di unità assoggettabili.

Il D.Lgs. n. 23/2011, cioè la prima versione dell’Imposta Municipale Propria, non prevedeva questa casistica. È pur vero che non dovrebbe essere fattispecie impositiva l’abitazione principale, ma non vi è nella norma né un accenno alla fattispecie in sé dell’uso gratuito né a una sua eventuale assimilazione all’abitazione principale.

Quando il legislatore, con il D.Lgs. n. 201/2011, ha previsto l'anticipazione dell'entrata in vigore dell'IMU nel 2012, non ha nuovamente preso in considerazione l'uso gratuito: l'imposta si è configurata da subito come una "mini patrimoniale" con spazi limitati per le agevolazioni.

Nel corso di questi tre anni l'uso gratuito è stato però sempre interessato da tentativi di modifiche per alleggerirne la tassazione, in alcuni casi rimaste sulla carta tra un decreto e l'altro e mai approvate, o variate comunque significativamente in corso di approvazione del decreto legge. Finché si è giunti alla versione attuale, prevista dal comma 707 della Legge n. 147/2013 con il quale sono state apportate modificazioni all'articolo 13 del D.L. n. 201/2011, che restringe di molto il campo applicativo.

Infatti si prevede che i comuni possono considerare direttamente adibita ad abitazione principale l'unità immobiliare concessa in comodato dal soggetto passivo ai parenti in linea retta entro il primo grado che la utilizzano come abitazione principale, prevedendo che l'agevolazione operi o limitatamente alla quota di rendita risultante in catasto non eccedente il valore di euro 500 oppure nel solo caso in cui il comodatario appartenga a un nucleo familiare con ISEE non superiore a 15.000 euro annui. L'agevolazione può essere applicata a una sola unità immobiliare.

Nella tabella che segue un breve riassunto delle aliquote ordinarie e per immobili dati in uso gratuito, di alcune grandi città e dei comuni di cui siamo dipendenti:

COMUNI	ALIQUOTA ORDINARIA (per mille)	ALIQUOTA USO GRATUITO (per mille)
Bologna	10,6	7,6
Genova	10,6	Assimilazione in base all'ISEE
Milano	10,6	Assimilazione in base all'ISEE
Roma	10,6	Assimilazione in base all'ISEE
Torino	10,6	7,6
Beinasco	10,6	7,6
Grugliasco	10,6	10,6
Rivalta di Torino	10,6	7,6
Rivoli	9,4	4,0

ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE

Essendo l'Imu un'imposta "giovane", non sono state ancora riscontrate casistiche specifiche rispetto alla materia dell'accertamento e della riscossione nell'ambito del tema assegnato ossia "Imu seconda casa".

Questa si formerà successivamente all'effettivo inizio dell'attività accertativa a cui certamente seguirà la formazione di giurisprudenza in merito.

Occorre appena segnalare che il sostanziale incremento delle aliquote IMU sulla seconda casa e il conseguente maggior importo da pagare, pone in difficoltà i proprietari di un gran numero di immobili. Ci si riferisce ai cosiddetti “palazzinari” che presentano istanze al fine di ottenere rateizzazioni di imposta. Costoro potrebbero ritardare il pagamento usufruendo dell’istituto del ravvedimento così come normato dall’articolo 13 del D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472. In particolare, applicando il comma 1, lettera b)⁷, del citato articolo 13, i contribuenti che entro un anno dall’omesso pagamento provvedano alla regolarizzazione possono usufruire della sanzione ridotta a un ottavo del minimo (pari al 30% in caso di omesso o tardivo pagamento), ossia una sanzione del 3,75%.

È evidente in tale comportamento la consapevolezza che le amministrazioni comunali stanno attraversando un momento di forte difficoltà nel reperire risorse, per cui questi particolari contribuenti temono di “essere accertati” ancor prima dello spirare del termine utile all’applicazione del ravvedimento. Presentando tali istanze mettono le mani avanti con la finalità di non incorrere nel pagamento della sanzione seppur ridotta ad 1/8.

Richiedono che gli *si vada incontro*, forte anche della recente normativa agevolativa in materia di rateizzazione operata da Equitalia per la riscossione coattiva (Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602) che prevedono la possibilità di ottenere dilazioni di pagamento fino a 72 rate.

Tale possibilità trova il suo limite spesso nella regolamentazione comunale che richiede la costituzione di una fidejussione a favore del Comune qualora l’importo da rateizzare superi una certa soglia. Tale operazione ovviamente ha dei costi per il contribuente, oltre che l’attuale difficoltà a ottenere la fidejussione da parte di banche o compagnie di assicurazione, che in definitiva opta per il pagamento tramite ravvedimento.

Per quanto riguarda l’attività di accertamento e riscossione, si tracciano di seguito, in sintesi, i punti salienti.

La Legge di stabilità 2014 – n. 147/2013 - istitutiva della IUC, norma dai commi 693 al 701 i poteri accertativi in capo al comune nella figura del funzionario responsabile.

Per quanto concerne l’accertamento e la riscossione, il legislatore, nel definire la disciplina dell’IMU prima e della IUC dopo, ha delineato integralmente il quadro normativo di riferimento applicabile alla nuova imposta, effettuando puntuali richiami alla normativa previgente non solo in

⁷ **Art. 13. Ravvedimento**

1. La sanzione è ridotta, sempreché la violazione non sia stata già constatata e comunque non siano iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altre attività amministrative di accertamento delle quali l'autore o i soggetti solidalmente obbligati, abbiano avuto formale conoscenza:

a) ...;

b) ad un ottavo del minimo, se la regolarizzazione degli errori e delle omissioni, anche se incidenti sulla determinazione o sul pagamento del tributo, avviene entro il termine per la presentazione della dichiarazione relativa all'anno nel corso del quale è stata commessa la violazione ovvero, quando non è prevista dichiarazione periodica, entro un anno dall'omissione o dall'errore;

materia ICI ma anche con riferimento alla disciplina generale dell'accertamento e della riscossione dei tributi locali.

A decorrere dal 2007 è entrato in vigore il cosiddetto “mini testo unico delle procedure dei tributi locali”, a seguito dell'approvazione della legge finanziari 2007 (Legge 27 dicembre 2006, n. 296). Tale norma disciplina in modo unitario l'accertamento, la riscossione e i rimborsi delle tasse, delle imposte e delle addizionali dei comuni. In quell'occasione è stata abrogata la fase della liquidazione dell'imposta, mentre l'accertamento IMU è ora disciplinato dai commi 161 e 162 dell'articolo 1 della Legge n. 296/2006.

Considerato che l'articolo 37, comma 53, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazione dalla Legge 4 agosto 2006, n. 248 e, successivamente modificato dalla Legge n. 296/2006, ha previsto l'eliminazione dell'obbligo di presentazione della dichiarazione IMU, eccetto che per i casi in cui si intenda usufruire di agevolazioni ovvero quando i dati e le notizie rilevanti non siano ricavabili da altre fonti. I comuni, infatti, oltre ai peculiari poteri istruttori (invio di questionari, indagini e sopralluoghi per iniziative autonome) desumono un gran numero di informazioni in primis dai dati catastali forniti dalla ex Agenzia del Territorio - ora Agenzia delle Entrate - e dal registro immobiliare (piattaforma SISTER) e dagli esiti dei controlli effettuati dall'Agenzia delle Entrate sulle dichiarazioni dei redditi (piattaforma SIATEL).

Esperiti tali controlli, i Comuni rettificano le dichiarazioni incomplete o infedeli (nei casi in cui permane l'obbligo dichiarativo) e i parziali o ritardati versamenti, e accertano d'ufficio le omesse dichiarazioni e gli omessi versamenti; applicano altresì le relative sanzioni e gli interessi moratori.

Gli avvisi così predisposti devono essere notificati al contribuente, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione o il versamento sono stati o avrebbero dovuto essere effettuati. Decorsi infruttuosamente i 60 giorni dalla notifica dell'atto, gli avvisi costituiscono un titolo idoneo alla riscossione coattiva delle somme dovute.

LE PROBLEMATICHE DI APPLICAZIONE DELL'IMPOSTA MUNICIPALE PROPRIA, CON RIFERIMENTO ALL'AMBITO SOGGETTIVO E OGGETTIVO

Come già accennato, il presupposto per l'applicazione dell'IMU è il possesso di immobili di cui all'articolo 2 del D.Lgs. n. 504/1992.

In considerazione del richiamo fatto, ai fini IMU, dal D.L. n. 201/2011 al D.Lgs. n. 504/1992 di istituzione, tra l'altro, dell'Imposta comunale sugli immobili, è opportuno osservare che, in merito all'ambito soggettivo, le disposizioni normative, la prassi e la giurisprudenza possono senz'altro essere “prese a prestito”.

È necessario, tuttavia, definire il quadro di riferimento circa il possesso di un bene e i casi particolari a cui, nel corso di questi anni, l'Amministrazione finanziaria ha dato risposta.

Perché sorga l'obbligo di pagare l'imposta in esame, è necessario che il rapporto che lega il soggetto all'immobile sia “qualificato”, riconducibile,

quindi, alla proprietà, all'usufrutto o ad altro diritto reale di godimento, o a un'altra situazione giuridica specificatamente stabilita dalla legge, come nel caso di locazione finanziaria o concessione di beni demaniali.

La Corte di cassazione, con la sentenza n. 25376 del 2008, con riferimento alla nozione di possesso, ha precisato che "il possesso è il potere sulla cosa che si manifesta in un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà o di altro diritto reale". In altri termini, la Suprema corte considera possesso di un bene l'esercizio di un'attività che corrisponde a quello di proprietà o di altro diritto reale di godimento e che in base al comma 2 dell'articolo 1140 del codice civile, richiamato dalla predetta sentenza, "si può possedere direttamente o per mezzo di altra persona la quale però ha unicamente la detenzione della cosa".

Secondo quanto sopra esposto, quindi, sono soggetti passivi dell'IMU:

- a. il proprietario dell'immobile;
- b. l'usufruttuario;
- c. il titolare del diritto d'uso;
- d. il titolare del diritto di abitazione;
- e. il titolare del diritto di enfiteusi;
- f. il titolare del diritto di superficie;
- g. il locatario di bene in leasing;
- h. il concessionario di beni demaniali.

Tra le succitate fattispecie di soggettività passiva dell'imposta è opportuno ricordare che il diritto di abitazione è un diritto strettamente personale previsto dall'articolo 540 del codice civile, il quale stabilisce che "*... Al coniuge, anche quando concorra con altri chiamati, sono riservati i diritti di abitazione sulla casa adibita a residenza familiare e di uso sui mobili che la corredano, se di proprietà del defunto o comuni. Tali diritti gravano sulla porzione disponibile e, qualora non sia sufficiente, per il rimanente sulla quota riservata ai figli*".

Ai fini dell'IMU, quindi, e con particolare riferimento alla casa adibita a residenza familiare, il coniuge superstite è soggetto passivo.

Tale diritto non va, tuttavia, confuso con il diritto che, a seguito di separazione o divorzio, viene riconosciuto all'altro coniuge in tema di assegnazione della casa familiare. Al riguardo, nonostante l'Amministrazione finanziaria lo avesse qualificato come diritto reale di godimento, la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 6192 del 16 marzo 2007 ha sancito che l'assegnazione della casa familiare al coniuge affidatario dei figli è finalizzata all'esclusiva tutela dei figli.

Nella suddetta sentenza, infatti, è previsto che "il diritto riconosciuto al coniuge, non titolare di un diritto di proprietà o di godimento, sulla casa coniugale, con il provvedimento giudiziale di assegnazione di detta casa in sede di separazione o divorzio, ha natura di atipico diritto personale di godimento e non già di diritto reale".

A tale questione aveva messo fine il legislatore con l'articolo 1, comma 6, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, che ha introdotto il comma 3-bis all'articolo 6 del D.Lgs. n. 504/1992, prevedendo che "*Il soggetto passivo che, a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, non risulta assegnatario della*

casa coniugale, determina l'imposta dovuta applicando l'aliquota deliberata dal comune per l'abitazione principale e le detrazioni di cui all'articolo 8, commi 2 e 2-bis, calcolate in proporzione alla quota posseduta. Le disposizioni del presente comma si applicano a condizione che il soggetto passivo non sia titolare del diritto di proprietà o di altro diritto reale su un immobile destinato ad abitazione situato nello stesso comune ove è ubicata la casa coniugale”.

Come si è prima già evidenziato, la questione è stata definitivamente risolta dalle previsioni contenute nel comma 707 della Legge n. 147/2013, modificativo dell'articolo 13 del D.L. n. 201/2011, il quale ha previsto, tra l'altro, che l'imposta municipale propria non si applica alla casa coniugale assegnata al coniuge, a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio.

Un caso particolare è rappresentato dalla multiproprietà.

Nel caso di multiproprietà, ai sensi dell'articolo 19 della Legge 23 dicembre 2000, n. 388, *“Per i beni immobili sui quali sono costituiti diritti di godimento a tempo parziale, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del D.Lgs. 9 novembre 1998, n. 427, il versamento dell'ICI è effettuato dall'amministratore del condominio o della comunione. L'amministratore è autorizzato a prelevare l'importo necessario al pagamento dell'ICI dalle disponibilità finanziarie del condominio attribuendo le quote al singolo titolare dei diritti di cui al comma 1 con addebito nel rendiconto annuale”.*

Con l'anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria disposta con il già citato D.L. n. 201/2011, non è stata confermata la precedente disciplina ai fini I.C.I. della multiproprietà; successivamente, con l'articolo 1, comma 1, lett. c-bis, del D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito con modificazioni dalla Legge n. 2 maggio 2014, n. 68, è stato inserito il comma 728-bis alla Legge n. 147/2014, con il quale si è disposto che *“A decorrere dall'anno d'imposta 2013, per i beni immobili sui quali sono costituiti diritti di godimento a tempo parziale, di cui all'articolo 69, comma 1, lettera a), del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni, il versamento dell'imposta municipale propria è effettuato da chi amministra il bene. Questi è autorizzato a prelevare l'importo necessario al pagamento dell'imposta municipale propria dalle disponibilità finanziarie comuni attribuendo le quote al singolo titolare dei diritti con addebito nel rendiconto annuale”.*

Pertanto, alla luce di quanto disposta dalla norma sopra richiamata, soggetto passivo dell'IMU è l'amministratore del condominio.

Altro caso di soggettività passiva dell'imposta municipale propria è rappresentato dagli eredi.

Nel caso di decesso del precedente proprietario, gli eredi diventano soggetti passivi dell'imposta e sono tenuti al pagamento per conto del defunto fino alla data del decesso. Inoltre, a decorrere dalla data di decesso del contribuente gli eredi divengono soggetti passivi del tributo in relazione alle quote stabilite in base alla successione legittima, ovvero in base alla successione testamentaria.

Per quanto riguarda il periodo intercorrente tra la data di apertura della successione e quello dell'atto pubblico con il quale il contribuente dichiara di accettare l'eredità, la Commissione Tributaria Regionale del Lazio,

con sentenza n. 246 del 27 febbraio 2007, ha stabilito che il soggetto passivo dell'ICI (ma anche dell'IMU) è indubbiamente il curatore dell'eredità giacente.

Altro caso di soggettività passiva dell'imposta municipale propria è quello dell'assegnatario di alloggio di edilizia pubblica con patto di futura vendita.

In base a quanto stabilito dalla Corte di Cassazione con le sentenze n. 654 del 14 gennaio 2005 e n. 21451 del 9 ottobre 2009, l'assegnatario di un alloggio di edilizia pubblica con patto di futura vendita è titolare solamente di un diritto personale di credito nei confronti del locatore e non anche di un diritto reale.

Ne deriva che, poiché il suddetto soggetto, non è proprietario e nemmeno titolare di alcun diritto reale sull'immobile assegnatogli, non può essere tenuto al pagamento dell'imposta.

Per quanto riguarda il presupposto soggettivo, come già anticipato, esso è rappresentato dal possesso di immobili, possesso da intendersi "qualificato".

Come è stato già evidenziato, con le modifiche introdotte dalla Legge n. 147/2013, l'abitazione principale – intesa quale 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 - è stata esclusa dalla base imponibile dell'IMU.

Affinché si possa, quindi, considerare abitazione principale è necessario:

- a. che l'immobile sia costituito da un'unica unità immobiliare;
- b. che il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente.

Conseguentemente, quando l'abitazione principale è costituita da più unità immobiliari accatastate separatamente nel catasto edilizio urbano, che sono state unite per motivi funzionali ma per le quali il proprietario non ha provveduto ad aggiornare la loro posizione, unificandole attraverso un nuovo accatastamento, vi sarà esclusione solamente su una di esse, mentre per l'altra dovrà versarsi l'IMU con l'aliquota ordinaria.

Anche la contestuale presenza o meno di entrambi i requisiti di dimora abituale e residenza anagrafica determinano effetti circa l'esclusione o meno dall'IMU dell'abitazione principale. Infatti, la norma, unificando il concetto di residenza anagrafica e dimora abituale, ha escluso dall'"agevolazione" prevista per l'abitazione principale e le sue pertinenze tutti coloro per i quali non sussistono contemporaneamente le due condizioni, prescindendo dalle motivazioni. Si tratta quindi di coloro che hanno trasferito il domicilio mantenendo la residenza nell'immobile posseduto o viceversa, tranne casi particolari espressamente previsti dalla norma quali gli appartenenti al personale in servizio permanente delle Forze armate, delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché a quello dipendente dalle Forze di polizia a ordinamento civile, del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del personale appartenente alla carriera prefettizia per i quali non sono richieste le condizioni della dimora abituale e della residenza anagrafica oppure, infine per per l'unità immobiliare posseduta a titolo di proprietà o di usufrutto da anziani e disabili che acquisiscono la residenza in istituti di

ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente e nel caso che il regolamento comunale le abbia considerate adibite ad abitazione principale.

Vi sono però situazioni che per espressa previsione normativa si discostano da quanto sopra affermato. È il caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi ma situati nello stesso Comune; le “agevolazioni” per l’abitazione principale e per le relative pertinenze, in relazione al nucleo familiare, si applicano per un solo immobile. Questa disposizione che, in base a quanto chiarito dalla Circolare del Dipartimento delle Finanze - Direzione Federalismo Fiscale del 18 maggio 2012, n. 3, è interpretata in senso restrittivo per evitare comportamenti elusivi nell’applicazione delle agevolazioni per l’abitazione principale, non si applica, invece, nel caso di immobili, destinati ad abitazione principale dei coniugi, ubicati in Comuni diversi: in tal caso entrambi gli immobili saranno da considerarsi abitazione principale e, quindi, escluse dall’IMU.