



Il Direttore

Bologna, 3 giugno 2008

Oggetto: Decreto legge del 27 maggio 2008, n.93 - **ESENZIONE ICI ABITAZIONE PRINCIPALE – Risposta quesiti**

Con la presente circolare Anci Emilia Romagna intende fornire una prima risposta ai numerosi quesiti pervenuti dai comuni della nostra regione in merito all'esenzione ICI dell'abitazione principale disposta dall'art.1 del decreto legge 27 maggio 2008, n.93, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.124 del 28 maggio 2008

L'art.1 del decreto legge in commento, nel disporre l'esenzione in oggetto rimanda alla definizione di abitazione principale contenuta nel decreto legislativo n.504/1992, il quale, all'art.8, comma 2, chiarisce che deve intendersi per tale *"salvo prova contraria, quella di residenza anagrafica"*. Le risultanze anagrafiche rappresentano pertanto una presunzione semplice che può essere superata dal contribuente mediante allegazione di prove che dimostrino l'uso quale abitazione principale nonostante l'assenza della residenza anagrafica.

Rimangono escluse dall'esenzione le abitazioni accatastate in categoria A1, A8 e A9, che sono le stesse che erano escluse dall'ulteriore detrazione dell'1,33 disposta dalla legge finanziaria per il 2008. Per tali abitazioni continuerà a trovare applicazione tutta la normativa sulle abitazioni principali, con riguardo alle aliquote e alle detrazioni. Ovviamente, il Comune potrebbe disporre l'esenzione anche di queste abitazioni, ricorrendo alla previsione contenuta nell'art.58, comma 3 del D.lgs. n.446/1997, che permette di elevare la detrazione fino a concorrenza dell'imposta dovuta per l'abitazione principale, a condizione però, di non stabilire un'aliquota superiore a quella ordinaria per le unità immobiliare tenute a disposizione del contribuente.

Pertinenze dell'abitazione principale

Un primo interrogativo sollevato riguarda la possibilità di considerare esenti anche le pertinenze dell'abitazione principale. La soluzione la si rinviene nella stessa relazione governativa al decreto legge n.93/2008, che riconosce espressamente l'esenzione alle *"eventuali pertinenze, ancorché distintamente iscritte in catasto, che sono quelle che il regolamento comunale considera come tale ai fini ICI"*. La relazione recepisce integralmente le precisazioni ministeriali contenute nella risoluzione n.1/DPF del 31 gennaio 2008, che a sua volta rinvia ai chiarimenti forniti proprio in tema di ICI dal Consiglio di Stato nel parere n.1279/98 del 24 novembre 1998, ad avviso del quale i comuni hanno la possibilità di introdurre norme integrative o anche eventualmente derogatorie rispetto alle disposizioni del codice civile e ciò in base all'art.818 dello stesso codice che prevede che *"gli atti e i rapporti giuridici che hanno per oggetto la cosa principale comprendono anche le pertinenze, se non è diversamente disposto"*. D'altro canto occorre anche rammentare che

l'art.30, comma 12 della legge n.488/1999 ha espressamente previsto che a decorrere dal 2001 alle pertinenze si applica lo stesso regime previsto per le abitazioni principali.

Le norme appena citate forniscono anche la soluzione ad un ulteriore quesito, ovvero se spetti l'esenzione per le pertinenze nel caso in cui il Comune nulla abbia regolamentato al riguardo: la risposta non può che essere positiva, sempre che siano rispettate le condizioni previste nell'art.817 del codice civile.

Riassumendo, le pertinenze all'abitazione principale saranno tutte esenti, nel caso in cui non vi sia una diversa e più restrittiva disciplina regolamentare; diversamente saranno esenti solo quelle, per tipo e per numero, individuate dal regolamento comunale vigente alla data di entrata in vigore del decreto legge n.93/2008. Ovviamente, il Comune potrà, con successiva modifica regolamentare abrogare le restrizioni in essere nel 2008, al fine di evitare al contribuente di continuare a corrispondere poche decine di euro; in tal caso, però, il mancato gettito sarà posto integralmente a carico del Comune.

Abitazioni assimilate per legge

Nel campo dell'esenzione rientrano anche le "abitazioni assimilate per legge" all'abitazione principale. È il caso delle abitazioni elencate negli artt.8, comma 4, e 6, comma 3 bis, del D.lgs. n.504/1992, ovvero:

- unità immobiliari, appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale dei soci assegnatari;
- gli alloggi regolarmente assegnati dagli istituti autonomi per le case popolari;
- fabbricato posseduto dal coniuge non assegnatario della casa coniugale, a condizione che tale soggetto non possieda un'altra unità immobiliare destinata a propria abitazione principale nello stesso comune ove è ubicata la casa coniugale.

Alcune riflessioni aggiuntive vanno invece effettuate con riferimento alle abitazioni possedute dai **cittadini italiani residenti all'estero**.

Leggendo la relazione governativa al D.L. n.93/2008 sembra che per tali abitazioni continui ad applicarsi la sola detrazione per abitazione principale e che quindi non siano esenti.

Tuttavia, occorre considerare che l'art.1, comma 4 ter del D.L. n.16/1993 prevede che ai fini dell'applicazione «*dell'art.8, comma 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, per i cittadini italiani non residenti nel territorio dello Stato, si considera direttamente adibita ad abitazione principale l'unità immobiliare posseduta a titolo di proprietà o usufrutto in Italia, a condizione che non risulti locata*». La norma, attraverso il rimando all'art.8, comma 2 - che contiene la definizione di abitazione principale - opera un'assimilazione piena, per cui, con la normativa previgente, i fabbricati in questione godevano sia dell'aliquota prevista per l'abitazione principale sia della detrazione, compresa l'ulteriore detrazione dell'1,33 per mille prevista dalla finanziaria 2008 (si veda la risoluzione n.5/DPF del 15 febbraio 2008); pertanto, con la normativa attuale le abitazioni dei cittadini italiani residenti all'estero debbono considerarsi esenti.

Abitazioni assimilate per regolamento

L'esenzione oltre che per le abitazioni assimilate per legge è stata disposta anche per le **"abitazioni assimilate con regolamento"**, vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso.

Questa sicuramente è la parte del decreto legge che suscita i principali problemi interpretativi e per la quale è doveroso fare alcune precisazioni preliminari.

Si ritiene che la norma si riferisca esclusivamente a quei casi in cui una norma statale permetteva di assimilare un'unità immobiliare all'abitazione principale, rimanendo, quindi, al di fuori della nuova esenzione tutti quei casi in cui il comune, esercitando la potestà regolamentare di cui all'art.52 del D.lgs. n.446/1997, abbia ritenuto di ampliare i casi già previsti dalla normativa nazionale.

Diventano pertanto esenti le abitazioni assimilate in base:

- all'art.3, comma 56 della legge n.662/1996, che permette di assimilare all'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 l'abitazione non risulti locata;
- all'art.59, comma 1, lettera e) del D.lgs. n.446/1997 che permette ai comuni di assimilare all'abitazione principale, con conseguente applicazione dell'aliquota ridotta od anche della detrazione, quelle **concesse in uso gratuito a parenti in linea retta o collaterale**, stabilendo il grado di parentela.

Quest'ultima assimilazione è quella maggiormente usata dai comuni, ed è anche quella che crea maggior confusione, stante le variegate scelte operate dai comuni stessi.

Occorre fin da subito precisare che l'art.59 sopra richiamato assimila all'abitazione principale sia i fabbricati concessi in uso gratuito a parenti per i quali il comune abbia previsto di concedere la sola aliquota prevista per l'abitazione principale, sia quelli per i quali sia stata concessa oltre all'aliquota anche la detrazione. Pertanto, l'esenzione spetterà anche nel caso di concessione della sola aliquota ridotta.

Dubbi permangono, invece, con riferimento ai casi in cui il comune abbia operato l'assimilazione non solo con riferimento ai parenti ma anche agli affini. Si ritiene che in questo caso non operi l'esenzione per gli affini, poiché l'assimilazione non trova fondamento in un "possibilità" stabilita da una norma statale specifica, ma che sia frutto dell'esercizio del più generale potere regolamentare disciplinato dall'art.52 del D.lgs. n.446/1997. Non è inutile al riguardo ricordare che numerosi comuni hanno anche ricevuto "segnalazioni" dal Ministero, ad avviso del quale l'estensione agli affini era da considerarsi illegittima, almeno con riguardo alla previsione contenuta nell'art.59, sopra richiamato.

Va da sé che l'esenzione prevista per le abitazioni in comodato rappresenta un'esenzione di tipo soggettivo, nel senso che una stessa abitazione potrà essere esente per un comproprietario e per l'altro no. Si faccia l'esempio di un appartamento posseduto pro quota da marito e moglie e che viene concesso in comodato alla madre di lei; per la moglie l'abitazione sarà esente, mentre il marito continuerà a pagare l'ICI, con aliquota ordinaria.

Inoltre, occorre anche precisare che il comune potrà ancora continuare nel futuro ad esercitare la potestà regolamentare di cui sopra, ma in tal caso l'esenzione non opererà.

Parimenti, se il comune decidesse dal 2009 di abrogare l'assimilazione, l'esenzione spetterà comunque, in quanto questa dipende esclusivamente dal regime regolamentare vigente nel 2008.

Per concludere il tema dei fabbricati assimilati all'abitazione principale, occorre precisare qual è la fonte normativa a cui i contribuenti dovranno far riferimento. Tale problema è estremamente delicato in quanto se da un lato il comune dovrà preoccuparsi di certificare correttamente, in base alle disposizioni contenute nel decreto legge in commento, il minor gettito derivante dalla nuova esenzione, dall'altro lato il contribuente ha il naturale interesse che le norme siano correttamente ed uniformemente applicate, giacché un contrasto tra la linea interpretativa adottata dal comune e quella adottata dal contribuente potrà facilmente generare un contenzioso tributario, di ampie dimensioni; ovviamente, la situazione è destinata, in assenza di istruzioni ministeriali, a complicarsi ulteriormente laddove comuni che abbiano regolamentato nello stesso modo diano indicazioni diverse, e ciò anche alla luce del modo, pressoché uniforme di operare da parte delle associazioni di categoria.

Ritornando ai quesiti pervenuti, si possono presentare le seguenti ulteriori, rispetto a quelle già analizzate sopra, situazioni:

- il comune ha concesso l'aliquota per l'abitazione principale e la detrazione agli anziani o disabili con residenza in istituti di ricovero, direttamente nella delibera di approvazione delle aliquote, senza alcuna espressa previsione regolamentare; in questo caso si ritiene che l'esenzione spetti perché la norma che permetteva tale assimilazione è del 1996, antecedente quindi al d.lgs. n.446/1997; peraltro, l'organo competente a deliberare, in base all'art.1, comma 156 della legge n.296/2006, è sempre il Consiglio Comunale;
- il comune ha assimilato all'abitazione principale le abitazioni in comodato solo con delibera di approvazione delle aliquote; in tal caso l'esenzione spetta se la delibera fa espressamente riferimento alla possibilità contenuta nell'art.59 del D.lgs. n.446/1997;
- il comune ha previsto per le abitazioni in comodato la possibilità di assimilare, secondo le linee guida dettate dall'art.59 del D.lgs. n.446/1997, rimandando poi alla delibera di approvazione delle aliquote, il grado di parentela; si ritiene che in questo caso l'esenzione spetti nella misura risultante dalla lettura della delibera di approvazione delle aliquote, che sul punto è applicativa della previsione regolamentare;
- il comune ha regolamentato il comodato, prevedendo però delle condizioni più restrittive, come ad esempio che i concedenti debbano essere parenti di primo grado ed avere la piena proprietà, cosicché il comodato spetta quando i genitori concedono in comodato l'abitazione al figlio, ma non quando due fratelli concedono in comodato la casa al figlio di uno dei due; si ritiene che in questo caso l'esenzione spetti solo se vengano rispettate le più restrittive previsioni regolamentari.
- il comune ha assimilato all'abitazione principale quella del contribuente che per espressa previsione normativa ha l'obbligo di risiedere in un altro comune (come ad esempio il contribuente appartenente alle Forze di Polizia che ha l'obbligo di residenza presso la caserma); si ritiene che in questo caso, se il soggetto non dimostra che l'abitazione posseduta rappresenta comunque la sua dimora abituale,

l'esenzione non spetti, giacché l'assimilazione operata dal comune non deriva da un'espressa previsione normativa in tal senso, ma dalla più generale potestà regolamentare di cui all'art.52 del D.lgs. n.446/1997.

Abitazioni locate con contratto concordato

In merito alla previsione contenuta nell'art.2, comma 4 della legge 431/1998, che permette di deliberare aliquote ICI più favorevoli per i proprietari che concedono in locazione a titolo di abitazione principale con contratto concordato, sono stati posti quesiti diametralmente opposti.

I quesiti nascono dalla previsione contenuta nell'art.1, comma 3 del D.L. n.93/2008 il quale dispone che *"sono conseguentemente abrogati il comma 4 dell'articolo 6..."*. Quest'ultimo comma prevedeva che *"restano ferme le disposizioni dell'articolo 4, comma 1 del decreto legge 8 agosto 1996, n.437..."*. Il D.L. 437/1996 permette ai comuni di deliberare un'aliquota ridotta per le abitazioni principali e per *"quelle locate con contratto registrato ad un soggetto che le utilizzi come abitazione principale"*.

Va premesso che l'abrogazione appare quantomeno illogica in quanto presuppone un'esenzione generalizzata per tutte le abitazioni principali, quando in realtà le abitazioni principali, classate in categoria catastale A1, A8 e A9 continuano a corrispondere l'imposta e pertanto tutte le varie norme riguardanti le abitazioni principali continuano a trovare applicazione.

Comunque sia si ritiene che le disposizioni contenute nell'art.4 del D.L. n.437/1996 non siano state abrogate, in quanto oggetto dell'abrogazione è solo il quarto comma dell'art.6 della normativa ICI.

Ciò detto, alcuni comuni si sono posti problemi diametralmente opposti, ovvero c'è chi si è chiesto se a seguito della modifica normativa sopra richiamata il comune può continuare ad adottare un'aliquota agevolata per le abitazioni che il locatario utilizzi quale abitazione principale e c'è chi ha immaginato un'esenzione anche per questi tipo di abitazione.

Le due posizioni sono entrambe errate, in quanto la disciplina di favore per gli affitti concordati non trova origine nell'art.4 del D.L. n.437/1996, la quale si riferisce solo a "contratti registrati" bensì nell'art.2, comma 4 della legge n.431/1998; tale norma, poi, non opera nessuna assimilazione all'abitazione principale, ma permette solo ai comuni di deliberare un'aliquota agevolata, inferiore anche al minimo, aliquota, che per quanto chiarito dalla legge finanziaria 2008 (art.2, comma 288) può arrivare fino all'esenzione.

Trasferimento ai comuni

Il D.L. n.93/2008 pone a carico dello Stato le minori entrate che i comuni registreranno a seguito dell'esenzione delle abitazioni principali.

Le modalità con le quali sarà effettuato il rimborso ai comuni saranno individuate, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto 93, in sede di Conferenza Stato – Città ed autonomie locali. Tali modalità saranno attuate poi con decreto del Ministero degli Interni.



Pertanto, le modalità dovranno essere individuate entro il 27 luglio 2008 e successivamente il Ministero degli Interni dovrà emanare un decreto che recepisce tale modalità. Se si considera poi che dovrà essere concesso un determinato lasso di tempo per i comuni per predisporre l'apposita certificazione è probabile che i comuni attesteranno entro ottobre/novembre il mancato gettito e che poi le somme saranno effettivamente trasferite ai comuni entro dicembre.

All'incertezza sui tempi di effettuazione dei rimborsi a favore dei comuni, occorre aggiungere che è stato abrogato l'art.1, comma 7 della legge n.244/2007 (legge finanziaria per il 2008) che disponeva il rimborso entro il 16 giugno ed il 16 dicembre del minor gettito conseguente all'applicazione dell'ulteriore detrazione statale dell'1,33 per mille della base imponibile delle abitazioni; importo questo già certificato dai comuni entro lo scorso 30 aprile e che aveva una sua copertura finanziaria.

Le modifiche normative comporteranno, salvo un repentina quanto auspicabile modifica, un mancato gettito in termini di cassa in coincidenza della prima rata ICI e probabilmente anche della seconda rata.

Antonio Gioiellieri