



**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONE TRIBUTARIA**

Composta da:

GIACOMO MARIA STALLA           Presidente  
ANGELO MATTEO SOCCI           Consigliere  
FABIO DI PISA                    Relatore  
MILENA BALSAMO                Consigliere  
ANTONELLA DELL'ORFANO        Consigliere

Oggetto:

|               |     |
|---------------|-----|
| *ICI          | IMU |
| ACCERTAMENTO  |     |
| Ud.28/01/2025 |     |
| CC            |     |

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al n. 11233/2022 R.G. proposto da:

COMUNE DI [REDACTED] rappresentato e difeso dall'avvocato  
[REDACTED] elettivamente  
domiciliato all'indirizzo PEC [REDACTED]

-ricorrente-

contro

ALER AZIENDA LOMBARDA EDILIZIA RESIDENZIALE [REDACTED]  
elettivamente domiciliato in ROMA [REDACTED] presso lo  
studio dell'avvocato [REDACTED]  
rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED]

-controricorrente-



avverso SENTENZA della COMM.TRIB. REG. LOMBARDIA n. 3808/2021 depositata il 21/10/2021.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 28/01/2025 dal Consigliere FABIO DI PISA

### **RILEVATO CHE**

1. La Commissione tributaria regionale della Lombardia, con la sentenza n. 3808/11/2021, depositata in data 21 ottobre 2021 e non notificata, in accoglimento dell'appello proposto da A.L.E.R. – Azienda Lombarda Edilizia Residenziale di [REDACTED] nei confronti del Comune di [REDACTED] annullava l'avviso di accertamento IMU annualità 2014.

2. I giudici di appello, nel rilevare che nel caso in esame era pacifico che trattavasi fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali come definiti dal decreto del Ministero delle Infrastrutture del 22 aprile 2008, osservavano che per tale esenzione, avente natura oggettiva in ragione della tipologia di fabbricato realizzato, non sussisteva l'obbligo dichiarativo di cui all'art. 2, comma 5-bis, del d.l. 102/2013.

3. Contro detta sentenza il Comune di [REDACTED] propone ricorso per cassazione, sulla base di due motivi, illustrati con successiva memoria.

4. A.L.E.R. – Azienda Lombarda Edilizia Residenziale di [REDACTED] resiste con controricorso e successiva memoria.

### **CONSIDERATO CHE**

1. Con il primo motivo l'ente impositore deduce, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 4, c.p.c., violazione dell'art. 36 d.lgs. 546/1992, dell'art. 132 c.p.c. e dell'art. 111, comma 6 Cost. nonchè "difetto di motivazione e di istruttoria" in ordine alla sussistenza dei presupposti per beneficiare del regime agevolativo introdotto ai fini IMU dall'art. 2, comma 4, d.l. 102/2013, convertito in legge 124/2013, in relazione agli immobili oggetto di accertamento.

2. Il motivo è fondato.



2.1. Va osservato che parte ricorrente lamenta che la sentenza resa dalla C.T.R., risultava viziata "in primo luogo, sotto il profilo motivazionale ed istruttorio" nella parte in cui, adottando una motivazione meramente apparente, aveva ritenuto sussistente, nella fattispecie in esame, il presupposto per accordare agli immobili oggetto di accertamento il regime agevolativo introdotto ai fini IMU, a decorrere dal 1° gennaio 2014, dall'art. 2, comma 4 d.l. 102/2013, convertito in legge 124/2013 senza analizzare compiutamente la documentazione versata agli atti del processo e senza prendere in adeguata considerazione le motivazioni dettagliatamente riportate dal Comune nei propri atti di costituzione in giudizio, per confermare la fondatezza del proprio avviso di accertamento IMU 2014. Deduce, altresì, che nell'approdare a tali conclusioni il giudice di secondo grado aveva commesso, sotto questo profilo, un duplice errore, nel momento in cui aveva sostanzialmente ritenuto che gli immobili oggetto di accertamento avrebbero dovuto essere necessariamente qualificati come alloggi sociali per il semplice fatto di essere posseduti da A.L.E.R., omettendo di valutare: - che la qualificazione degli immobili posseduti come alloggi sociali era stata rappresentata da A.L.E.R. per la prima volta nel proprio ricorso, in assenza di una dichiarazione IMU resa tempestivamente con riferimento all'anno d'imposta oggetto di accertamento; - che la qualificazione di tali immobili come alloggi sociali era stata sostenuta da A.L.E.R. senza avere fornito alcuna prova in merito al rispetto dei requisiti dettati dall'art. 1 del Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 22 aprile 2008. Osserva che, a differenza di quanto sostenuto dalla C.T.R., nel caso di specie l'esenzione dall'IMU a fronte dell'equiparazione di tali immobili all'abitazione principale non avrebbe potuto essere riconosciuta in assenza della prova da parte di A.L.E.R. del rispetto dei requisiti dettati dal D.M. citato.

2.2. Ciò premesso deve rilevarsi che la C.T.R. nell'accogliere l'appello della contribuente ha affermato che: "*nella fattispecie in esame, che*



*si tratti di fabbricato civile destinato ad alloggi sociali non è in discussione, vertendo la pretesa dell'Ente locale solo sull'omissione dell'obbligo dichiarativo",* precisando che stante la tipologia di fabbricati in questione, a suo dire pacificamente alloggi sociali, non sussisteva alcun obbligo dichiarativo.

2.3. Ai fini della disamina del motivo si impone una premessa in diritto.

Il Collegio ritiene di ribadire il principio secondo cui l'esenzione stabilita dall'art. 13, comma 2, lett. b, del d.l. n. 201 del 2011 (conv. con modif. dalla l. n. 214 del 2011), come modificato dall'art. 1, comma 707, della l. n. 147 del 2013, non si applica a tutti gli alloggi assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari (IACP), ma solo a quelli che hanno le caratteristiche di "alloggio sociale", secondo i parametri stabiliti dal d.m. 22 aprile 2008, in quanto destinati a soddisfare la finalità pubblica di ridurre il disagio abitativo di soggetti e nuclei familiari svantaggiati, ovvero non in grado di avere accesso alla locazione di alloggi nel libero mercato (Cass., Sez. 5, n. 14511/2024; in questo senso già cfr. Cass. n. 39799/2021 nonché Cass. n. 37342/2021).

I precedenti da ultimo indicati hanno chiarito che l'art. 2, comma 2, lett. b) del d.l. 31.8.2013 n. 102, conv. in legge 28.10.2013 n. 124, ha differenziato, per la prima volta, il trattamento delle unità immobiliari richiamate dall'art. 8, comma 4 d.lgs. n. 504/1992 (unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale dei soggetti assegnatari, ed alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari), prevedendo solo che le prime sarebbero divenute esenti dall'IMU a decorrere dal 1° luglio 2013, in quanto equiparate all'abitazione principale.

La disposizione ha stabilito, al successivo comma 4, che gli alloggi regolarmente assegnati dagli istituti autonomi per le case popolari o dagli enti di edilizia residenziale pubblica, comunque denominati,



aventi le stesse finalità degli I.A.C.P., istituiti in attuazione dell'art. 93 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, sarebbero rimasti invece imponibili ai fini IMU, fatta eccezione per gli alloggi sociali, come definiti dal Decreto del Ministro delle infrastrutture del 22 aprile 2008, pubblicato nella G.U. del 24 giugno 2008 n. 146, che erano stati, a loro volta, equiparati all'abitazione principale, ma soltanto a decorrere dal 1° gennaio 2014.

In tale ultima ipotesi, l'esenzione dall'imposta risulta, quindi, prevista dall'art. 4 del d.l. n. 102/2013 (conv. in l. n. 124 del 2013) a decorrere dal 1° gennaio 2014 ed è applicabile nel caso di specie, avente ad oggetto l'annualità d'imposta 2014. Sono, pertanto, esenti dal pagamento non tutti gli alloggi IACP ma solo quelli, istituiti in attuazione dell'art. 93 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, che abbiano le caratteristiche indicate nei parametri stabiliti dal decreto ministeriale del 22 aprile 2008.

In questo contesto appare evidente il vizio motivazionale dedotto in quanto la sentenza impugnata, finendo per adottare una motivazione del tutto apodittica e meramente apparente, si è basata esclusivamente sulla mera attestazione della contribuente circa il possesso dei requisiti richiesti per fruire dell'esenzione e ha calibrato la decisione sulla condotta di non contestazione della dichiarazione, nonché in relazione alle (astratte) caratteristiche di alloggi sociali degli immobili in questione. Ritiene, per contro, il Collegio che, sulla base dell'interpretazione normativa fornita dal condiviso indirizzo di legittimità sopra richiamato (vedi in particolare Cass., Sez. 5, n. 14511/2024, cit.), ai fini del riconoscimento del diritto all'esenzione, occorre la puntuale dimostrazione della sussistenza delle caratteristiche conformi a quelle previste dal d.m. del 22 aprile 2008, nella specie non oggetto di alcuna disamina.

Né poteva parlarsi di una circostanza incontestata. Infatti non può ritenersi vi fosse un onere di specifica contestazione da parte dell'ente impositore, il quale ha escluso in radice l'applicabilità



dell'esenzione. Nel processo tributario, difatti, il principio di non contestazione di cui all'art. 115 c.p.c. opera sul piano della prova e non contrasta, né supera, il diverso principio per cui la mancata presa di posizione sul tema introdotto dal contribuente non può restringere il *thema decidendum* ai soli motivi contestati se sia stato chiesto il rigetto dell'intera domanda (tra le più recenti, Cass., Sez. 5, n. 22616/2024, Rv. 672256 - 01).

Da quanto esposto consegue l'accoglimento del suindicato motivo di ricorso, dovendo i giudici di appello, in sede di rinvio, accertare la natura di "alloggi sociali", nell'accezione suindicata, degli appartamenti in questione.

3. Con il secondo motivo di ricorso l'ente impositore deduce, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., violazione e falsa applicazione dell'art. 2, commi 4 e 5-bis d.l. 102/2013, convertito in legge 124/2013, nonché dell'art. 37, comma 53 d.l. 223/2006, convertito in L. 248/2006, non avendo i giudici di appello valutato l'impossibilità di rivendicare l'esenzione IMU degli immobili posseduti da A.L.E.R., a fronte della mancata dichiarazione della loro natura di alloggi sociali.

4. Tale motivo è privo di pregio.

4.1. Va osservato che il Comune ricorrente lamenta che nel caso in esame i giudici di appello, erroneamente interpretando la normativa in esame, non avevano considerato che la dichiarazione IMU avrebbe dovuto essere presentata nel 2015, a fronte di quanto espressamente previsto dall'art. 2, comma 5-bis D.L. 102/2013, convertito in L. 124/2013. Evidenza che diversamente da quanto riconosciuto dal Giudice di secondo grado, in assenza di tale adempimento, espressamente previsto a pena di decadenza dalla norma primaria, non risultava possibile applicare l'esenzione pretesa da parte contribuente, a maggior ragione in considerazione del fatto che, a fronte dell'omessa presentazione nei termini di legge della dichiarazione IMU contenente l'indicazione di tutti gli immobili che



avrebbero dovuto essere considerati esenti, perché costituenti degli alloggi sociali, il Comune di [REDACTED] non aveva potuto beneficiare del trasferimento compensativo del minor gettito derivante dall'esenzione IMU che avrebbe potuto essere riconosciuta a tali immobili, come invece previsto dall'art. 3, comma 1 D.L. 102/2013, convertito in L. 124/2013. Deduce, inoltre, che, ai fini del riconoscimento dell'esenzione IMU richiesta da parte contribuente in relazione all'anno d'imposta oggetto di causa, risultava parimenti irrilevante il fatto che A.L.E.R. avesse provveduto, in data 4 febbraio 2018, a trasmettere al Comune di [REDACTED] gli elenchi degli alloggi sociali assegnati nel biennio 2013 e 2014 non solo perché tale adempimento – come espressamente indicato dal sopra citato art. 2, comma 5 bis d.l. 102/2013, convertito in L. 124/2013, e come riconosciuto dalla Corte di Cassazione nell'ordinanza del 6 ottobre 2020 n. 21465 – non poteva in alcun modo sostituire la presentazione della dichiarazione IMU redatta sulla base dell'apposito modello ministeriale nei termini di decadenza previsti per legge, ma soprattutto perché l'elenco degli immobili era stato, comunque, trasmesso a distanza di tre anni rispetto al termine previsto dall'art. 13, comma 12-ter d.l. 201/2011, convertito in L. 214/2011. Osserva, infine, che A.L.E.R. non avrebbe nemmeno potuto sostenere di non essere tenuta a presentare la dichiarazione IMU ai sensi dell'art. 37, comma 53 d.l. 223/2006, convertito in L. 248/2006 (in base al quale, «a decorrere dall'anno 2007, è soppresso l'obbligo di presentazione della dichiarazione ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (I.C.I.), di cui all'articolo 10, comma 4 decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ovvero della comunicazione prevista dall'articolo 59, comma 1, lett. l), n. 1) decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. Restano fermi gli adempimenti attualmente previsti in materia di riduzione dell'imposta» atteso che l'obbligo di presentare la dichiarazione IMU relativa agli alloggi sociali era stata espressamente previsto, a pena



di decadenza dall'esenzione, dall'art. 2, comma 5 bis d.l. 102/2013, convertito in L. 124/2013.

4. Rileva questa Corte che l'art. 2, comma 5-*bis*, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito con modificazioni dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, dispone che «ai fini dell'applicazione dei benefici di cui al presente articolo, il soggetto passivo presenta, a pena di decadenza entro il termine ordinario per la presentazione delle dichiarazioni di variazione relative all'imposta municipale propria, apposita dichiarazione, utilizzando il modello ministeriale predisposto per la presentazione delle suddette dichiarazioni, con la quale attesta il possesso dei requisiti e indica gli identificativi catastali degli immobili ai quali il beneficio si applica. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono apportate al predetto modello le modifiche eventualmente necessarie per l'applicazione del presente comma». Come già affermato da questa Corte (cfr. Cass. n. 23680 del 2020; conf. Cass. n. 31214 del 2024), con orientamento pienamente condiviso da questo Collegio, l'onere della dichiarazione (attestante il possesso dei requisiti e contenente l'indicazione degli identificativi catastali degli immobili) è imposto dalla norma ai fini dell'applicazione dei benefici di cui al medesimo articolo 2 del decreto legge in parola e cioè - per quanto qui rileva - ai fini della fruizione del beneficio della detrazione per l'abitazione principale accordato, in virtù del comma 2, del ridetto articolo 2, «agli alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) o dagli enti di edilizia residenziale pubblica, comunque denominati, aventi le stesse finalità degli IACP, istituiti in attuazione dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616», nonché, in virtù del comma 4, 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».



3.5. L'onere *de quo* (relativo al beneficio della detrazione per la abitazione principale) non riguarda, pertanto, l'esenzione dal tributo, introdotta dall'art. 13, comma 2, lett. b), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, nel testo novellato dall'art. 1, comma 707, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, a nulla rilevando la contestazione per cui in assenza di preventiva dichiarazione il Comune non aveva potuto beneficiare del trasferimento compensativo previsto per legge del minor gettito derivante dall'esenzione IMU.

Invero per espressa previsione normativa l'imposta municipale propria per i fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali, come definiti nel d.m. infrastrutture 22 aprile 2008, stabilita dall'art.13, comma 2, lett. b, d.l. n. 201 del 2011 (conv. con modif. dalla l.n. 214 del 2011), come modificato dall'art. 1, comma 707, della l. n. 147 del 2013, direttamente "non si applica" e, pertanto, tale esenzione non è subordinata all'onere di presentazione della dichiarazione, attestante il possesso dei requisiti e contenente gli identificativi catastali degli immobili.

La giurisprudenza di legittimità richiamata dal Comune ricorrente nel ricorso e nella memoria conclusiva laddove afferma che l'obbligo di dichiarare il diritto all'esenzione rappresenta una condizione essenziale per il riconoscimento di una esenzione IMU – quale quella in esame - non rileva ai fini che occupano, tenuto conto della speciale disciplina prevista per gli alloggi sociali individuati dal D.M. citato che definisce in modo specifico «alloggio sociale» come "l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato" precisando che "L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia



residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie".

Il legislatore ha, dunque, inteso assimilare alle abitazioni principali, per le quali trova applicazione l'esenzione dell'imposta in assenza di alcuna dichiarazione, gli immobili che, pur essendo di proprietà degli enti preposti all'edilizia residenziale, sono in sede di locazione destinati e inquadrabili tra gli alloggi sociali nell'accezione suddetta, in quanto idonei e volti a soddisfare una finalità di tipo pubblicistico.

5. In conclusione, accolto il primo motivo di ricorso e rigettato il secondo, la sentenza impugnata deve essere cassata con rinvio alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, in diversa composizione, che procederà anche alla regolamentazione delle spese di questo giudizio.

#### **P.Q.M.**

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso; rigetta il secondo; cassa la sentenza impugnata con rinvio alla Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado della Lombardia, in diversa composizione, cui demanda anche la regolamentazione delle spese di questo grado di giudizio.

Così deciso nella camera di consiglio della Sezione Tributaria, in data 28 gennaio 2025 .

**Il Presidente**  
**Giacomo Maria Stalla**

