

Imu - Fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali - Decreto del Ministro delle Infrastrutture 22 aprile 2008 - Esenzione ex art. 13 comma 2 lett. b d.l. n. 201 del 2011 - Presupposto - Caratteristiche dell'alloggio sociale - Finalità pubblica - Riduzione del disagio abitativo di soggetti e nuclei familiari svantaggiati

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE TRIBUTARIA CIVILE

composta dai seguenti magistrati:

Dott.ssa BALSAMO Milena - Presidente

Dott. LO SARDO Giuseppe - Consigliere

Dott.ssa CHIRICO Valeria - Consigliere

Dott.ssa ROMANO Carmela - Consigliere

Dott. BRUNO Francesco - Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al numero 21028 del Ruolo Generale dell'anno 2023, proposto

DA

AZ.TE., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Ga.Ca. come in atti domiciliata,

RICORRENTE

CONTRO

COMUNE DI ISOLA DEL LIRI, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Al.Gi., come in atti domiciliato,

CONTRORICORRENTE

avverso la sentenza numero 1405/23 della Corte di Giustizia Tributaria di Secondo Grado del Lazio, pubblicata in data 15 marzo 2023.

Udita la relazione svolta dal Consigliere designato, dott. Francesco Bruno, nella camera di consiglio del 27 gennaio 2026.

FATTI DI CAUSA

1. Con sentenza numero 1405/23, pubblicata in data 15 marzo 2023, la Corte di Giustizia Tributaria di Secondo Grado del Lazio rigettava l'appello dell'AZ.TE. avverso la sentenza numero 101/22 della Commissione Tributaria Provinciale di Frosinone, con la quale era stato respinto il ricorso proposto avverso l'avviso di accertamento numero 880 del 21 giugno 2021, relativo all'omesso versamento dell'IMU per l'anno 2016.

2. L'AZ.TE. propone ricorso per cassazione avverso la suddetta sentenza, affidandone l'accoglimento ad un unico motivo di impugnazione.

3. Il Comune di Isola del Liri resiste, depositando controricorso e, successivamente, memoria, concludendo per la reiezione delle avverse argomentazioni e richieste.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il ricorso non è fondato ed, in quanto tale, non merita accoglimento.

2. Con l'unico motivo addotto a sostegno dell'impugnazione la ricorrente prospetta, ai sensi dell'art. 360, comma primo, num. [3, c.p.c.](#), la violazione o falsa applicazione dell'[art. 13, comma 2, lett. b\), del D.L. n. 201 del 2011](#) e del D.M. del 22 aprile 2008, nonché dell'art. 7, comma 1, lett. i), del D.Lgs. n. 504 del 1992, per non essere stata riconosciuta l'applicabilità dell'esenzione per gli immobili destinati ad alloggi sociali, nonostante la sussistenza delle condizioni all'uopo previste.

3. Il motivo è inammissibile.

3.1. La corte regionale laziale, invero, ha rigettato l'appello osservando: -che la concessione in locazione, ad opera

dell'Azienda Territoriale Edilizia Residenziale per la Provincia di Frosinone di unità abitative a sua disposizione "ad un canone locativo moderato o convenzionato in quanto parametrato alla situazione economica dell'assegnatario", anche se avente "finalità di carattere sociale", rientrava "a tutti gli effetti di legge tra le attività di carattere economico", con la conseguenza che doveva escludersi "l'esenzione IMU"; -che la Regione Lazio aveva stabilito che i canoni da corrispondere dovessero essere calcolati secondo la [legge n. 392 del 1978](#)", per cui erano equivalenti a quelli riscossi "da tutti gli altri proprietari (pubblici e privati) che concedevano in locazione i propri immobili ai sensi della legge sull'equo canone", e, nel contempo, che fossero "equiparati all'abitazione principale i fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali come definiti dal D.M. del 22 aprile 2008", con la conseguenza che "l'esenzione dall'IMU e dalla TASI" si applicava solo al cospetto di immobili aventi "i requisiti e le caratteristiche indicate dal decreto"; - che, ai sensi dell'art. 2, comma 5-bis, del D.L. n. 102 del 2013, per tali immobili doveva essere "presentata la dichiarazione, con l'utilizzo dell'apposito modello ministeriale, barrando il campo 15 relativo alla esenzione", diversamente da quanto era avvenuto, non avendo l'AZ.TE. "documentato di aver presentato al Comune alcuna dichiarazione o altra documentazione attestante il requisito di alloggio sociale per avallare la richiesta di esenzione dall'IMU" (cfr. la sentenza impugnata, alle pagine 2 e 3).

Ebbene, sia questo accertamento in fatto, non suscettibile, peraltro, di essere sindacato in sede di legittimità, sia l'affermazione del principio secondo il quale, ai fini della

fruizione dell'esenzione, è indispensabile la succitata dichiarazione rappresentano una ratio decidendi idonea a sorreggere la decisione, in relazione alla quale nessuna censura -e, meno che mai, nessuna specifica ragione di doglianza- è stata articolata.

Ed, a questo proposito, è agevole richiamare l'insegnamento di questa Corte, a mente del quale, allorché una pronuncia sia basata su più rationes decidendi, ciascuna di per sé sufficiente a sorreggere la soluzione prospettata (come nella vicenda in esame, in cui la corte di merito ha ancorato la decisione anche alla suddetta omissione), il ricorrente, a pena di inammissibilità, è tenuto -diversamente da quanto è avvenuto-ad impugnarle tutte (cfr. Cass. n. 17182/20).

3.2. Inoltre, a riprova ulteriore dell'inammissibilità -ma anche, per certi aspetti, dell'infondatezza- del motivo in esame, è utile rammentare che l'esenzione de qua non è

applicabile a tutti gli alloggi assegnati dagli istituti autonomi per le case popolari (IACP) o dagli enti di edilizia residenziale pubblica, ma solo a quelli per i quali ricorrano le caratteristiche di "alloggi sociali", secondo i parametri stabiliti dal D.M. del 22 aprile 2008, non rientrando necessariamente tutti gli alloggi assegnati dagli istituti e dagli enti poc'anzi menzionati nella succitata categoria di "alloggi sociali" (cfr. Cass. n. 3824/25).

L'art. 2, comma 2, lett. b), del D.L. n. 102 del 2013, conv., con modificazioni, dalla [legge n. 124 del 2013](#), nel differenziare, per la prima volta, il trattamento delle unità immobiliari richiamate dall'[art. 8, comma 4, del D.Lgs. n. 504 del 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 che solamente le prime fossero esenti dall'IMU a decorrere dal 1 luglio 2013, in quanto equiparate all'abitazione principale, 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 dei primi, istituiti in attuazione dell'[art. 93 del D.P.R. n. 616 del 1977](#), fossero soggetti ad IMU, fatta eccezione per gli "alloggi sociali", come definiti dal D.M. del 22 aprile 2008, che erano stati, a loro volta, equiparati all'abitazione principale, ma solo a decorrere dal 1 gennaio 2014 (cfr. Cass. n. 37342/21 ed, in termini analoghi, Cass. n. 39799/21).

Non è configurabile, quindi, una coincidenza tra gli immobili regolarmente assegnati dagli istituti e dagli enti testé menzionati e gli "alloggi sociali", avendo il legislatore, nell'ambito del medesimo contesto normativo, disciplinato autonomamente e differentemente le due fattispecie: all'[art. 13, comma 10, del D.L. n. 201 del 2011](#), infatti, ha previsto espressamente un'agevolazione consistente in una detrazione di Euro 200,00 per gli alloggi regolarmente assegnati dagli istituti autonomi per le case popolari o dagli enti di edilizia residenziale pubblica, comunque denominati, rendendo manifesta, pertanto, la volontà di differenziare tali alloggi da quelli "sociali", che, invece, sono esenti dal prelievo fiscale, ai sensi dell'[art. 13, comma 2, lett. b\), del D.L. n. 201 del 2011](#).

L'esenzione dal pagamento dell'imposta -a maggior ragione tenendo a mente che le norme che stabiliscono esenzioni o agevolazioni sono di stretta interpretazione (cfr. [Cass. n. 15407/17](#), [Cass. n. 20135/19](#) e [Cass. n. 34690/22](#))- è

prevista, dunque, solamente per gli immobili specificamente destinati ad "alloggi sociali" e, cioè, per quelli destinati alla locazione aventi le caratteristiche individuate dal D.M. del 22 aprile 2008, con la conseguenza che sono legittimati a fruire dell'esenzione esclusivamente gli alloggi che abbiano le caratteristiche indicate in tale decreto, rientrando nella suddetta

categoria di "alloggi sociali" soltanto quelle unità immobiliari destinate ad uso residenziale ed oggetto di locazione permanente che svolgano la funzione di interesse generale di ridurre il disagio abitativo di soggetti e nuclei familiari svantaggiati, non in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato, essendo funzionali -tali immobili- a soddisfare esigenze proprie del sistema di edilizia residenziale sociale, costituito dall'insieme dei servizi abitativi volti a garantire la tutela di esigenze primarie dei cittadini (cfr. [Cass. n. 5352/25](#)).

3.3. Il diritto all'esenzione dal pagamento dell'IMU (e, prima ancora, dell'ICI) presuppone, d'altronde, che l'utilizzo, seppur indiretto, dell'unità immobiliare avvenga con modalità non commerciali, al fine di evitare che il regime dell'esenzione si risolva in un aiuto di Stato, essendo necessario, ai fini dell'esclusione del carattere economico dell'attività, che quest'ultima sia svolta a titolo gratuito o dietro versamento di un importo simbolico (cfr. [Cass. n. 7415/19](#), [Cass. n. 24308/19](#) e [Cass. n. 8964/20](#)), in linea con quanto messo in rilievo dalla Commissione dell'Unione Europea, la quale, con decisione del 19 dicembre 2012, ha rimarcato come, secondo la stessa giurisprudenza unionale, in tema di aiuti di Stato e di concorrenza, la nozione di impresa, a prescindere dal suo status giuridico, si correli allo svolgimento di un'attività

economica e che, pertanto, le finalità sociali e di solidarietà eventualmente perseguite non escludano la riconducibilità delle relative attività a detta nozione (cfr., tra le tante, [CGUE](#), 6 novembre 2018, cause riunite da C-622/16P a C-624/16P, Scuola Elementare Maria Montessori Srl, punti 103 e seguenti; [CGUE](#), 27 giugno 2017, causa C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, punti 41 e seguenti; [CGUE](#), 1 luglio 2008, procedimento C-49/07, MOTOE, punti 27 e 28; [CGUE](#), 10 gennaio 2006, procedimento C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze, punti 107, 108, 122, 123; [CGUE](#), 12 settembre 2000, procedimenti riuniti da C-180/98 a C-184/98, Pavlov e altri, punti 74 e 75), in quanto (anche) un'impresa che agisca senza fine di lucro può offrire beni e servizi sul mercato ed, in tal modo, porsi in concorrenza con altre imprese (cfr. [Cass. n. 3844/25](#)).

In questa prospettiva, la distinzione tra alloggi appartenenti agli istituti ed agli enti precedentemente menzionati ed "alloggi sociali" non può prescindere dalla misura del canone corrisposto, ancor più tenendo a mente che il [D.M. n. 200 del 2012](#), nel disciplinare "i requisiti, generali e di settore, per qualificare le attività di cui alla lettera I del comma 1 dell'art. 7 del D.Lgs. n. 504 del 1992, come svolte con modalità non commerciali", ha espressamente previsto, nel contesto degli altri (pur) delineati requisiti, soggettivi e oggettivi, per le attività (come nella fattispecie) di natura ricettiva (ma la disposizione

assume carattere tendenzialmente generale nella disciplina in parola), che siano ravvisabili -le modalità non commerciali- allorquando le suddette attività siano svolte "a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi di importo simbolico e, comunque, non superiore alla metà dei

corrispettivi medi stabiliti per analoghe attività svolte con modalità concorrenziali nello stesso ambito territoriale, tenuto anche conto dell'assenza di relazione con il costo effettivo del servizio" (cfr., in questo senso, l'art. 4, comma 4).

Ed è proprio in virtù di tale disposizione che - nel contesto della globale valutazione della disciplina dei requisiti, soggettivi e oggettivi, ascrivibili alle modalità non commerciali delle attività considerate- la Commissione dell'Unione Europea, con la decisione precedentemente menzionata (cfr. par. 6.4., punti 168 e seguenti), è giunta alla conclusione della liceità dell'esenzione dal pagamento dell'IMU, atteso che, a norma del regolamento, per avere natura simbolica il compenso non deve essere commisurato al costo del servizio e che il limite della metà del prezzo medio, fissato per le stesse attività svolte nello stesso ambito territoriale con modalità concorrenziali, può essere utilizzato solo per escludere il diritto all'esenzione (come indicano le parole "in ogni caso") e non implica, a contrario, che possano sempre e comunque beneficiare dell'esenzione i fornitori di servizi che applicano un prezzo al di sotto di tale limite (cfr. Cass. 13970/16, Cass. n. 22223/19, Cass. n. 24655721, Cass. n. 22954/23 e Cass. n. 8347/25).

3.4. Nel caso di specie, al cospetto delle argomentazioni della corte regionale laziale (cfr. la sentenza impugnata, a pagina 2, in cui è specificato che l'attività di concedere in locazione le unità abitative a disposizione dell'Azienda Territoriale Edilizia Residenziale per la Provincia di Frosinone "ad un canone locativo moderato o convenzionato in quanto parametrato alla situazione economica dell'assegnatario", anche se avente "finalità di carattere sociale", rientrava "a tutti gli effetti di legge tra le attività di carattere economico", con la

conseguenza che doveva escludersi "l'esenzione IMU", tenendo a mente, peraltro, che la Regione Lazio aveva stabilito che i canoni da corrispondere, da calcolare secondo la [legge n. 392 del 1978](#), erano sostanzialmente equivalenti a quelli riscossi "da tutti gli altri proprietari -pubblici e privati- che concedevano in locazione i propri immobili ai sensi della legge sull'equo canone"), la ricorrente si è limitata, nel motivo de quo, a dissertare sui presupposti genericamente richiesti ai fini dell'esenzione, senza confrontarsi - attingendole adeguatamente e confutandone, in concreto, il complessivo impianto - con le suddette argomentazioni, con le quali -e sulla scorta, ancora una volta, di un accertamento in fatto

non sindacabile in questa sede- la Corte di Giustizia Tributaria di Secondo Grado del Lazio ha sostenuto l'impossibilità di ricondurre i beni de quibus nell'ambito della nozione di "alloggi sociali".

4. Alla luce, pertanto, delle osservazioni fin qui esposte, il ricorso -che poggia su un motivo inammissibile- non può essere accolto e, quindi, deve essere rigettato.

5. Le spese di lite conseguono alla soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

6. Il rigetto del ricorso impone, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del D.P.R. n. 115 del 2012, come integrato dall'art. 1, comma 17, della legge n. 228 del 2012, entrata in vigore in data 31 gennaio 2013, di dare atto della sussistenza dei presupposti richiesti per il pagamento di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari all'ammontare già dovuto.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso; condanna la ricorrente alla refusione, in favore del controricorrente, delle spese di lite, che liquida in

euro 5.800,00 per compensi ed Euro 200,00 per esborsi, oltre Iva, Cassa Previdenza e rimborso forfettario spese generali come per legge; dà atto della sussistenza dei presupposti di cui all'art. 13, comma 1-quater, del D.P.R. n. 115 del 2002, ai fini del versamento, da parte della ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello dovuto per la proposta impugnazione.

Così deciso in Roma, 27 gennaio 2026.

Depositato in cancelleria il 18 marzo 2026.