Civile Ord. Sez. 5 Num. 27389 Anno 2026
Presidente: DI PISA FABIO
Relatore: BRUNO FRANCESCO
Data pubblicazione: 20/10/2026

TRIBUTI LOCALI

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 18864 del Ruolo Generale dell'anno 2025, proposto

DA

COMUNE DI TERAMO in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Edoardo Mensitieri, come in atti domiciliato,

RICORRENTE

CONTRO

AZIENDA TERRITORIALE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE DI TERAMO in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Lorenzo del Federico e Valeria D'Ilio, come in atti domiciliata,

CONTRORICORRENTE

avverso la sentenza n. 112/25 della Corte di Giustizia Tributaria di Secondo Grado dell'Abruzzo, pubblicata in data 3 marzo 2025.

Udita la relazione svolta dal Consigliere designato, dott. Francesco Bruno, nella camera di consiglio del 17 settembre 2026.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

FATTI DI CAUSA

1. Con sentenza n. 112/25, pubblicata in data 3 marzo 2025, la Corte di Giustizia Tributaria di Secondo Grado dell'Abruzzo ha rigettato l'appello del Comune di Teramo avverso la sentenza n. 58/24 della Corte di Giustizia Tributaria di Primo Grado di Teramo, con la quale era stato accolto il ricorso dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale di Teramo avverso l'avviso di accertamento IMU 2017 (n. 5541/23), avente ad oggetto diversi immobili ubicati nel Comune di Teramo, sul presupposto della loro natura di alloggi sociali e, quindi, suscettibili di fruire l'esenzione di cui all'art. 13, comma 2, lett. b), d.l. n. 201 del 2011.

2. Il Comune di Teramo ha proposto ricorso per cassazione avverso la suddetta sentenza, affidandone l'accoglimento a tre motivi di impugnazione ed illustrando ulteriormente le sue difese con memoria.

3. L'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale di Teramo ha resistito, depositando controricorso e, successivamente, memoria, invocando la reiezione delle avverse argomentazioni e richieste.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il ricorso non merita accoglimento per le ragioni appresso specificate.

2. Con il primo motivo il ricorrente, ai sensi dell'art. 360, primo comma, num. 3, c.p.c., ha prospettato la violazione o falsa applicazione degli artt. 13, comma 2, lett. b), d.l. n. 201 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 707, num. 3, lett. b), legge n. 147 del 2013, ed 1 e 2 d.m. 22 aprile 2008, in relazione agli artt. 2 e 4 legge reg. Abruzzo n. 44 del 1999 ed all'art. 21 legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, in quanto

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

l'esenzione in parola era stata inopinatamente reputata suscettibile di applicazione generalizzata per tutti gli immobili posseduti dalle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale, senza alcuna verifica in concreto, peraltro, riguardo al fatto che il canone di locazione versato dagli assegnatari avesse o meno carattere meramente simbolico o fosse comunque remunerativo del capitale investito, essendo indispensabile, ai fini della fruizione del beneficio, la natura non economica dell'attività svolta attraverso la concessione in godimento dei beni.

3. Il motivo è infondato.

3.1. L'esenzione della quale si dibatte non è applicabile a tutti gli alloggi concessi in locazione 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), d.l. n. 102 del 2013, conv., con modif., dalla legge n. 124 del 2013, nel differenziare, per la prima volta, il trattamento delle unità immobiliari richiamate dall'art. 8, comma 4, 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

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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 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.

Non è configurabile, quindi, una coincidenza tra gli immobili concessi in locazione dagli istituti e dagli enti testé indicati 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, 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), 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 quegli immobili che abbiano le caratteristiche indicate in tale decreto, rientrando nella

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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 unità immobiliari- 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).

3.2. Conseguentemente, nel caso in cui gli immobili assegnati dagli istituti autonomi per le case popolari o dagli enti di edilizia residenziale pubblica abbiano le caratteristiche di alloggi sociali, quali tratteggiate dal d.m. del 22 aprile 2008, è applicabile l'esenzione *de qua*, mentre, nel caso in cui tali caratteristiche non abbiano, è applicabile la mera detrazione di euro 200,00, disciplinata dall'art. 13, comma 10, d.l. n. 201 del 2011.

3.3. Non è idoneo, d'altro canto, a corroborare conclusioni di diverso segno il riferimento, contenuto nel motivo in esame, agli effetti che potrebbe avere un canone di locazione anche moderato o convenzionato sull'attività degli istituti autonomi per le case popolari o degli enti di edilizia residenziale pubblica, della quale non sarebbe possibile escludere la natura economica: esso, infatti, non si confronta adeguatamente con la sentenza impugnata, con la quale è stata accertata (come si avrà modo di dire più dettagliatamente anche nelle pagine che seguono, in occasione della disamina del secondo e del terzo motivo di ricorso) la sussistenza dei presupposti richiesti per qualificare gli immobili quali alloggi sociali, tenuto conto dei

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

parametri previsti dal legislatore (tra i quali figurano anche quelli inerenti al canone), disciplinati dal d.m. del 22 aprile 2008, poggiando -in violazione, peraltro, dei principi di specificità ed autosufficienza- su affermazioni assolutamente generiche, se non su vere e proprie petizioni di principio del tutto disgiunte dal caso concreto.

Ed, infatti, il ricorrente si è limitato a richiamare principi di carattere generale, estrapolati, per lo più, da precedenti giurisprudenziali, nemmeno attinenti precipuamente all'esenzione *de qua*, senza dire per quali ragioni le determinazioni dei giudici di secondo grado, quali specificamente illustrate nella motivazione, avrebbero comportato -avuto riguardo al quadro probatorio emerso nel corso del giudizio, quale valutato dalla corte di merito, nonché al canone di locazione concretamente concordato per ciascuno degli immobili sottoposti a tassazione- la prospettata violazione o falsa applicazione di legge.

3.4. E' utile rammentare che il ricorso per cassazione deve contenere censure che abbiano una specifica attinenza alla decisione, dovendo poggiare su motivi aventi carattere di specificità, completezza e riferibilità alla sentenza impugnata, con la conseguenza che deve essere esattamente individuato il capo di essa che si intende impugnare e devono essere esposte, in modo intelligibile ed esauriente, le ragioni sottese alle dedotte violazioni di norme o principi di diritto o alle carenze della motivazione (cfr. Cass. n. 23689/22), essendo necessario che le doglianze articolate siano idonee a manifestare pregnanza, pertinenza e decisività rispetto alla critica specificamente mossa all'operato dal giudice *a quo*, se necessario anche riportando la trascrizione dei passaggi degli

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

atti e dei documenti sui quali le censure si fondano (cfr. Cass. n. 4039/21).

D'altronde, il vizio di violazione o falsa applicazione di legge, contemplato dall'art. 360, primo comma, num. 3), c.p.c., deve essere dedotto, a pena di inammissibilità, non solo con l'indicazione delle norme che si assumono violate, ma anche mediante la specifica indicazione delle affermazioni, contenute nella sentenza impugnata, che si assumono in contrasto con le norme regolatrici della fattispecie e con l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità o dalla prevalente dottrina, così da prospettare criticamente una valutazione comparativa tra opposte soluzioni, non risultando altrimenti consentito a questa Corte di adempiere al proprio compito istituzionale di verificare il fondamento della prospettata violazione (cfr. Cass. n. 20870/24).

Queste specificazioni, nel caso di specie, non sono state per niente fatte, essendo il motivo, *in parte qua*, ancorato ad affermazioni sostanzialmente indeterminate, se non addirittura apodittiche, non giustapposte criticamente all'*iter* motivazionale -consistente nella ricostruzione fattuale della vicenda e nelle ragioni giuridiche della decisione- che sorregge il *dictum* giudiziale, non essendo rinvenibile, in esso, nemmeno riferimenti -meno che mai dettagliati e precisi- agli atti ed ai documenti -non trascritti, né riassunti nei loro passaggi essenziali- dai quali emergerebbe -con specifico riguardo al caso concreto- l'entità del canone di locazione relativo agli immobili sottoposti a tassazione e, più in generale, la natura economica dell'attività svolta dall'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale di Teramo (cfr., in ordine ai principi di specificità ed autosufficienza, alla *ratio* ad essi sottesa ed alle

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

modalità che devono essere rispettate, nella stesura di un motivo di un ricorso per cassazione, ai fini della loro osservanza, Cass. n., sez. un., n. 8950/22, Cass. n. 12481/22, Cass. n. 33827/23, Cass. n. 2573/25, Cass. n. 26164/25).

4. Con il secondo motivo il ricorrente ha dedotto, ai sensi dell'art. 360, primo comma, num. 3, c.p.c., la violazione o falsa applicazione dell'art. 2697 c.c., in relazione ai presupposti dell'esenzione, essendo stata reputata adeguatamente comprovata la sussistenza, per tutti gli alloggi *de quibus*, delle caratteristiche costruttive e dimensionali idonee a qualificarli come alloggi sociali.

5. Il motivo è inammissibile.

5.1. La violazione dei principi generali in materia di riparto dell'onere della prova, enucleabili dall'art. 2697 c.c., integra un vizio censurabile in cassazione, infatti, solamente nell'ipotesi in cui il giudice abbia onerato della prova una parte diversa da quella che istituzionalmente ne era obbligata, non essendo possibile, invece, formulare un motivo di ricorso -ancorato all'asserita violazione della norma summenzionata- prospettando una diversa ricostruzione o valutazione del materiale probatorio, posto che tale attività rientra negli ordinari poteri di libero apprezzamento dell'autorità giudiziaria adita per il merito (cfr. Cass. n. 13966/25).

E ciò è proprio quanto è avvenuto nel caso di specie, in cui il ricorrente, più che dolersi della violazione del riparto dell'*onus probandi*, che la corte regionale abruzzese non ha affatto posto a suo carico, ha sostanzialmente caldeggiato una diversa ricostruzione, alternativa rispetto a quella fatta propria dai giudici di secondo grado, i quali hanno reputato dimostrata la

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

natura di alloggi sociali degli immobili (cfr. la sentenza impugnata, a pag. 2).

5.2. Tuttavia, è inammissibile il motivo di ricorso che, sotto il velo dell'apparente deduzione del vizio di violazione o falsa applicazione di legge, tenda ad ottenere, in realtà, una rivalutazione di dati ed elementi di fatto già esaminati dai giudici di merito, giacché il ricorso per cassazione non introduce un terzo grado di giudizio tramite il quale far valere la mera ingiustizia della sentenza impugnata, caratterizzandosi, invece, come un rimedio impugnatorio, a critica vincolata ed a cognizione determinata dall'ambito della denuncia attraverso il vizio o i vizi dedotti (cfr. Cass. 2682/25).

Con la proposizione del ricorso per cassazione, infatti, non può essere rimesso in discussione, contrapponendone uno difforme, l'apprezzamento di fatto delle corti territoriali, tratto dall'analisi degli elementi di valutazione disponibili ed in sé coerente, perché, nell'ambito del sindacato di legittimità, non è conferito il potere di riesaminare il merito della controversia, ma solo quello di controllare, sotto il profilo logico-formale e della correttezza giuridica, l'esame e la valutazione effettuati dai giudici di prossimità, restando ad essi riservata l'individuazione e la selezione delle fonti di convincimento e la delibazione delle prove, vagliandone l'attendibilità e la concludenza e scegliendo, tra le diverse risultanze probatorie, quelle ritenute idonee a dimostrare i fatti di causa (cfr. Cass. n. 8315/13, Cass. n. 9097/17, Cass. n. 640/19, Cass. n. 3340/19, Cass. n. 23872/20 e Cass. n. 17744/22).

6. Con il terzo motivo il ricorrente ha denunciato, ai sensi dell'art. 360, primo comma, num. 4, c.p.c., la nullità della sentenza per vizio motivazionale, in violazione degli artt. 36

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

d.lgs. n. 546 del 1992, 132 c.p.c. e 111, sesto comma, Cost., essendo stato apoditticamente sostenuto che tutti gli immobili fossero suscettibili di beneficiare dell'esenzione, nonostante emergesse il contrario dagli elementi rinvenienti nella documentazione versata in atti (anche, invero, ad opera della controricorrente), senza alcuna specificazione, nella motivazione, delle ragioni per cui tale circostanza non fosse stata debitamente valorizzata.

7. Il motivo è infondato.

7.1. E' utile ricordare, con riferimento ai vizi che possono inficiare la motivazione, che è denunciabile in cassazione solamente l'anomalia motivazionale che si atteggi quale violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella "mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico", nella "motivazione apparente", nel "contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili" e nella "motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile" (cfr. Cass., sez. un., n. 8053/14), con la conseguenza che non sono più configurabili le censure di contraddittorietà ed insufficienza della motivazione, in quanto il sindacato di legittimità su di essa non può che essere circoscritto alla mera verifica della violazione del "minimo costituzionale" richiesto dall'art. 111, sesto comma, Cost. (cfr. Cass. n. 22598/18).

La mancanza della motivazione, riconducibile all'ipotesi di nullità della sentenza, ai sensi dell'art. 360, primo comma, num. 4, c.p.c., si configura quando essa manchi del tutto -nel senso che alla premessa dell'oggetto del decidere, risultante

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

dallo svolgimento del processo, segua l'enunciazione della decisione, senza alcuna argomentazione- o quando essa formalmente esista come parte del documento, ma le argomentazioni in essa contenute siano svolte in modo talmente carente o contraddittorio da non permettere di individuarla, di riconoscerla, cioè, come giustificazione del *decisum* (cfr. Cass. n. 6626/22). La motivazione, invece, è solo apparente -e la sentenza è nulla perché affetta da *error in procedendo*- allorquando, benché graficamente esistente, non renda percepibile il fondamento della decisione, siccome recante argomentazioni obiettivamente inidonee a far conoscere il ragionamento seguito dal giudicante per la formazione del proprio convincimento e, quindi, tali da lasciare all'interprete il compito di integrarla con le più varie ed ipotetiche congetture (cfr. Cass., sez. un., n. 22232/16, Cass., sez. un., n. 16159/18, Cass. n. 13977/19, Cass. n. 6758/22 e Cass. n. 1986/25).

7.2. Nella vicenda in esame, i giudici di secondo grado, dopo avere evidenziato che l'art. 13, comma 2, lett. b), d.l. n. 201 del 2011 deve essere interpretato "nel senso che agli alloggi sociali, di chiunque sia la proprietà", debba essere applicata "la totale esenzione IMU, mentre agli alloggi ATER, quando non sono alloggi sociali … la sola detrazione di euro 200,00", hanno rigettato l'appello del Comune di Teramo, anche con riferimento alle caratteristiche degli immobili, riconducibili a quelle dettate dal d.m. del 22 aprile 2008, che la Commissione Tributaria Provinciale di Teramo aveva reputato dimostrate in virtù di "una perizia asseverata e con documenti", evidenziando che: -"le caratteristiche costruttive e dimensionali degli alloggi destinati ad un uso sociale" erano desumibili dalla

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

"perizia asseverata depositata in primo grado dall'ATER"; - quest'ultima permetteva di ritenere che "la totalità degli alloggi" avesse "le caratteristiche costruttive idonee a qualificare gli stessi, sotto tale profilo, come alloggi sociali"; - "le osservazioni del Comune di Teramo al riguardo, per quanto articolate", non erano tali da incidere, "per la loro natura tecnica, sulle complessive valutazioni" che inducevano a reputare i suddetti alloggi aventi "una netta finalità sociale", che li rendeva "meritevoli dell'agevolazione fiscale dell'esenzione IMU" (cfr. la sentenza impugnata, a pag. 2).

E, così esprimendosi, hanno adeguatamente esplicitato - sicuramente nei limiti del "minimo costituzionale" testé mentovato- le ragioni della decisione, con la quale hanno rigettato l'appello proposto dal Comune di Teramo in ragione dell'idoneità della documentazione prodotta in giudizio -ed, in particolare, della perizia asseverata poc'anzi richiamata- a dimostrare la sussistenza dei presupposti necessari per fruire dell'esenzione, permettendo di comprendere agevolmente - condivisibile o meno che sia- l'*iter* logico-giuridico e valutativo che, avuto riguardo alle peculiarità della vicenda in esame, li ha condotti ad assumere le statuizioni impugnate.

Del resto, il giudice di merito, nell'esercizio della sua funzione, non è vincolato ad una discussione puntuale di ogni singolo elemento di prova, né ad una confutazione dettagliata di tutte le deduzioni difensive proposte dalle parti, giacché è sufficiente che la decisione sia sorretta da una motivazione - come può sicuramente reputarsi quella contestata dal ricorrente- che esponga le ragioni del suo convincimento, anche se ciò comporta l'implicita reiezione di rilievi e circostanze non specificamente menzionati, ma logicamente

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

inconciliabili con l'esito del giudizio (cfr. Cass. n. 2648/22, Cass. n. 16314/23, Cass. n. 33755/23, Cass. n. 7014/24, Cass. n. 13792/24, Cass. n. 4872/25, Cass. n. 27169/25 e Cass. n. 15261/26).

8. In conclusione, il ricorso deve essere rigettato.

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

10. Il rigetto del ricorso impone, ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, d.P.R. n. 115 del 2012, come integrato dall'art. 1, comma 17, legge n. 228 del 2012, 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 il ricorrente alla refusione, in favore della controricorrente, delle spese di lite, che liquida in euro 8.000,00 per compensi ed in euro 200,00 per esborsi, oltre accessori come per legge; dà atto della sussistenza dei presupposti di cui all'art. 13, comma 1-*quater*, d.P.R. n. 115 del 2002, ai fini del versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello dovuto per la proposta impugnazione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 17 settembre 2026, e giusta riconvocazione in data 15 ottobre 2026.

Il Presidente

Fabio Di Pisa

Corte di Cassazione - copia non ufficiale