



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di ROMA Sezione 26, riunita in udienza il 11/01/2024 alle ore 10:30 con la seguente composizione collegiale:

GENTILI UMBERTO, Presidente
MICCIO FABIO, Relatore
NORELLI EMILIO, Giudice

in data 11/01/2024 ha pronunciato la seguente

SENTENZA

- sul ricorso n. 3289/2023 depositato il 27/02/2023

proposto da

Ater Del Comune Di Roma - 00410700587

Difeso da

Deborah Cotogno Avvocatura Ater Roma - [REDACTED]

Flavia Fusco Avvocatura Ater Roma - [REDACTED]

Marco Montellanico Avvocatura Ater Roma - [REDACTED]

Rappresentato da Luca Luigi Manuelli Direttore Generale - [REDACTED]

Rappresentante difeso da

Deborah Cotogno Avvocatura Ater Roma - [REDACTED]

Flavia Fusco Avvocatura Ater Roma - [REDACTED]

Marco Montellanico Avvocatura Ater Roma - [REDACTED]

ed elettivamente domiciliato presso [REDACTED]

contro

Comune di Roma - Piazza Del Campidoglio 1 00100 Roma RM

elettivamente domiciliato presso dre.contenzioso@pec.comune.roma.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

- AVVISO DI ACCERTAMENTO n. 662162242 IMU 2016

a seguito di discussione in pubblica udienza

Richieste delle parti:

Ricorrente/Appellante: (Trascrizione delle eventuali richieste ammesse dal Presidente)

Resistente/Appellato: (Trascrizione delle eventuali richieste ammesse dal Presidente)

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

In data 21/12/2022 Roma Capitale ha provveduto alla notifica dell'avviso di accertamento IMU n. 662162242 per l'anno d'imposta 2016, per un valore complessivo di 50 mln di euro circa.

Con l'avviso in sostanza si disconosce la dichiarazione di esenzione fatta da ATER sul presupposto che gli alloggi in questione non rivestano natura di alloggi popolari ma di edilizia residenziale.

Eccepeva il difetto di contraddittorio preventivo; la confusione della motivazione, con particolare riferimento alla mancata indicazione della intestazione catastale di tutti gli immobili per i quali si è proceduto al disconoscimento della esenzione.

Osservava che tale mancanza era di grande rilievo in quanto molte unità immobiliari demolite da decenni risultavano ancora registrate presso il catasto urbano o se cancellate dal catasto terreni; molte unità immobiliari risultavano fittiziamente registrate con doppio subalterno per un aggiornamento non perfezionato dalla cancellazione del subalterno soppresso; l'identificazione dell'intestatario in base a un codice fiscale attribuito forzosamente da agenzia del territorio ha in molti casi comportato l'automatica ed impropria attribuzione ad Ater di Roma di tutti gli immobili già intestati ad enti soppressi ed a cui non sempre normativamente ed effettivamente succeduta l'azienda; la mancanza dell'obbligo di regolarizzazione presso il catasto prima del passaggio di proprietà comportato l'arbitrio mantenimento a carico dell'ater di Roma di immobili ceduti a terzi da decenni dall'allora iacp o da enti soppressi come gescal ina casa, incis.

Nel merito contestava l'assimilazione degli alloggi alla categoria di edilizia residenziale pubblica.

In particolare la ricorrente eccepisce l'illegittimità dell'avviso impugnato contestando la violazione dell'art. 13, c. 2, lett. b), del D.L. n. 201/2011, applicabile ratione temporis, in base al quale l'IMU non si applica "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".

Rileva in proposito che gli immobili che costituiscono il proprio patrimonio immobiliare debbano essere considerati alla stregua di alloggi sociali mentre il comune erroneamente li considerava nell'avviso di accertamento meri alloggi per i quali risulta applicabile solo quanto disposto dal successivo comma 10 dell'art. 13 del citato testo normativo secondo cui agli alloggi regolarmente assegnati dagli IACP o dagli enti di edilizia residenziale pubblica comunque denominati si applica la sola detrazione di € 200,00 e la previsione di un'aliquota ordinaria ovvero ridotta con esclusione del diritto all'esenzione.

Era al contrario evidente che l'esenzione di cui all'articolo 13 comma due lettera b) e la detrazione di cui al successivo comma 10 della citata normativa avevano ambiti applicativi distinti il primo riferibile agli alloggi sociali ed il secondo agli alloggi privi del carattere di assistenzialista caratteristico dell'edilizia pubblica residenziale.

In sostanza, nei casi in cui non si può ricondurre l'immobile nell'ambito dell'alloggio sociale detto bene posseduto dagli enti di edilizia residenziale pubblica sconta la detrazione di 200 €, pertanto le detrazioni previste dal comma 10 del predetto articolo 13 per gli alloggi degli IACP debbono ritenersi circoscritte ai casi in cui tali abitazioni siano classificate catastalmente come A/1 A/8 e A/9, mentre in tutti gli altri casi l'imposta non trova applicazione. Concludendo, dal momento che gli alloggi dell'ater di Roma non rientrano nelle categorie catastali indicate dalla norma sopra richiamata era evidente che gli alloggi non ricadevano nell'oggetto dell'applicazione del tributo Imu.

Aggiungeva che sul punto è intervenuta la stessa Corte costituzionale con ordinanza 214 del 2011 che ha chiarito che la disciplina dell'ICI non si applica sia all'unità immobiliare adibita ad abitazione principale sia gli alloggi regolarmente assegnati degli iacp così riprendendo l'orientamento già in precedenza espresso dalle sezioni unite della Suprema Corte sentenza numero 28160 del 2008 che aveva escluso l'applicazione dell'ICI agli IACP. Non si comprendeva quindi come Roma capitale avesse potuto ritenere che per gli alloggi posseduti da Ater di Roma fosse indistintamente applicabile la sola detrazione di euro 200 .

In via subordinata chiedeva la disapplicazione di sanzioni ed interessi per obiettive condizioni di incertezza sulla portata e sull'ambito di applicazione delle disposizioni cui la fattispecie in esame si riferisce.

Si costituiva il comune deducendo:

- a) Che con la richiamata ordinanza n. 69579/2018 la Corte di Cassazione ha escluso la nullità di un avviso di accertamento ICI non preceduto dal contraddittorio con il contribuente proprio in quanto è un tributo non armonizzato;
- b) Che l'avviso impugnato risulta esaustivamente motivato, poiché in esso l'Ente impositore ha fornito le indicazioni afferenti il soggetto passivo, gli immobili con indicazione degli estremi catastali e la rendita di ciascuno di essi, il relativo valore, il periodo di imposta, l'aliquota applicata, la quota di possesso, l'importo dell'imposta dovuta per ciascun immobile, la violazione commessa e le relative - eventuali - sanzioni ed interessi;
- c) Che ferma restando infatti la rilevanza ai fini accertativi delle risultanze catastali, finché le stesse non vengano eventualmente rettifiche d'ufficio o su istanza del contribuente, non vi è chi non veda che, per quanto precedentemente esposto e confermato dalla stessa parte ricorrente, la questione giudiziale sulla debenza dell'ICI prima e dell'IMU e TASI poi, si protrae ormai da svariati anni e da svariati anni ATER sostiene di non avere la titolarità di una parte (esigua) degli immobili accertati. Nonostante ciò, in tutto questo lasso di tempo, non si è mai fatta parte diligente recandosi in Catasto per regolarizzare una situazione a suo dire non rispondente alla realtà fattuale.

Nel merito osservava:

- a) Che per poter essere definito alloggio sociale, un immobile deve presentare una serie di requisiti, specificatamente individuati dal D.M. 22.4.2008 che appunto definisce alloggio sociale "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.

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.”

- b) Che Rientrano nella definizione di alloggio sociale “gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà.”;
- c) Che era pertanto, evidente che, ai fini dell’esenzione, gli alloggi debbono avere le caratteristiche cristallizzate dal DM 22 aprile 2008 e richiamate dall’articolo 13, comma 2 lettera b), del DL n. 201/2011, vale a dire: l’uso residenziale dell’unità immobiliare; la locazione permanente; il ricorrere della funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale e la riduzione del disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non siano in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato; il fatto che si tratti di alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche – quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree o immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico- destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà;
- d) Che la Corte di Cassazione nella sent. 20135 del 2019 ha posto l'attenzione sul fatto che l'esenzione di cui al citato articolo 13 comma 2 “opera alla duplice condizione dell'utilizzazione diretta degli immobili da parte dell'ente possessore e dell'esclusiva loro destinazione ad attività peculiari che non siano produttive di reddito, escludendo che il beneficio possa aspettare in caso di utilizzazione indiretta, pur se assistita da finalità di pubblico interesse. Dal momento che le finalità di carattere sociale svolte per legge dagli enti di edilizia residenziale non valgono ad escludere che quella da loro svolta nel concedere in locazione le unità abitative a loro disposizione, sia pure ad un canone locativo moderato o convenzionato, sia un'attività di carattere economico ai sensi di legge, correttamente il giudice di appello ha escluso l'applicabilità dell'invocata esenzione”.
- e) Che in buona sostanza, anche laddove per ipotesi si fosse trattato di alloggi sociali, non sarebbe stata comunque applicabile l'invocata esenzione IMU in virtù di quanto stabilito dalla Cassazione che esclude l'applicazione del beneficio in caso di utilizzazione indiretta degli immobili, pur se assistita da finalità di pubblico interesse;
- f) Che la questione è stata oggetto di diverse pronunce di merito, che hanno formato un orientamento piuttosto oscillante ma tendenzialmente favorevole ai Comuni, specie in secondo grado: a tal proposito si richiama la sentenza numero 4306/2021 della stessa CTR Lombardia nonché la sent. n. 480/2020 della CTR Abruzzo la quale ha avuto modo di evidenziare che il tenore del comma 10 dell’art. 13 del D.L. 201/2011 è chiarissimo e costituisce una norma speciale da applicare necessariamente alla fattispecie. E anche a voler ammettere che gli alloggi in questione rientrino nella generale categoria degli alloggi sociali, resta comunque il fatto che la norma generale per questa tipologia di alloggi è derogata, quanto agli alloggi assegnati dagli IACP, dalla norma speciale che dispone l’applicazione della detrazione di € 200;
- g) Che in senso conforme si richiamava CTR Potenza n. 47/2021, CTR Lazio n. 876/2020 e n. 2934/2021, CTR Bari n. 45/2022 e n. 79/2022, CTR Calabria n. 1010/2023 sul solco già segnato dalla Cassazione nell’ordinanza n. 19875/2021 secondo la quale “la reclamata esenzione si pone in rapporto di incompatibilità con l'espressa previsione di una detrazione di imposta (ai sensi del d.lgs. n. 504, cit., art. 8, comma 4, qual richiamato dal d.l. n. 201 del 2011, art. 13, comma 10)” altresì, rimarcando che “i canoni locativi, seppur corrisposti in misura inferiore a quelli di mercato, sono volti a remunerare il capitale investito e, ad ogni modo, «non escludono il carattere economico dell’attività svolta, non

essendovi equivalenza tra il concetto di corrispettivo tenue o modesto e quello di corrispettivo simbolico, il quale esclude completamente il rapporto sinallagmatico, sussistente invece nel primo caso» (v. Cass., 14 maggio 2020, n. 8964; Cass., 30 dicembre 2019, n. 34601; v., altresì, Cass., 4 dicembre 2003, n. 18549)”.

La ricorrente depositava memoria.

Le eccezioni in rito sollevate da ATER sono infondate.

Non vi è obbligo di contraddittorio preventivo non trattandosi di tributo armonizzato; la motivazione dell’avviso di accertamento è congrua (si fonda su un unico motivo, ossia il disconoscimento della esenzione); è onere del ricorrente provvedere agli aggiornamenti catastali che ritiene necessari, e non certo del comune che neppure gestisce il servizio catastale e che è obbligato ad utilizzare la banca dati catastale per applicare l’IMU.

Occorre quindi affrontare la questione di merito.

Si riporta il testo dell’art. 13 nelle parti che assumono rilievo:

“2.L'imposta municipale propria non si applica, altresì:

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;

10. Dall'imposta dovuta per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo e classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 nonché per le relative pertinenze, si detraggono, fino a concorrenza del suo ammontare, euro 200 rapportati al periodo dell'anno durante il quale si protrae tale destinazione; se l'unità immobiliare è adibita ad abitazione principale da più soggetti passivi, la detrazione spetta a ciascuno di essi proporzionalmente alla quota per la quale la destinazione medesima si verifica. I comuni possono disporre l'elevazione dell'importo della detrazione, fino a concorrenza dell'imposta dovuta, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio. La suddetta detrazione si applica 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”.

L’interpretazione della norma appare chiara: la regola generale è che per gli alloggi assegnati da IACP o in Erp si applica una detrazione IMU di 200 euro dell’aliquota ordinaria (o di quella minore determinata dal Comune di riferimento); se l’alloggio rientra nella categoria di “alloggi sociali” come definiti dal DM 22.4.2008, invece, opera in via di eccezione una esenzione totale.

Si tratta di comprendere se nella specie le unità immobiliari siano o meno qualificabili come alloggi sociali, ai sensi del citato DM, con la precisazione che: 1) la mera qualità soggettiva del ricorrente non rende l’alloggio di sua proprietà “sociale”; 2) che l’onere della prova di godere dell’esenzione grava sul ricorrente che la invoca.

Il D.M. 22.4.2008 definisce alloggio sociale “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. 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.”

Premesso che, attesa la lettera del citato D.M., non può dunque condividersi l'assunto che l'alloggio concesso in locazione sia in quanto tale escluso dalla esenzione, ricorrono nella specie per gli immobili IACP tutti i requisiti richiamati dallo stesso comune resistente nella propria memoria per godere dell'esenzione, vale a dire: l'uso residenziale dell'unità immobiliare; la locazione permanente; il ricorrere della funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale e la riduzione del disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non siano in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato; il fatto che si tratti di alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche – quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree o immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico- destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà.

La relazione allegata al ricorso da parte ricorrente in allegato 6 (con particolare riferimento alla lettera E, a pag. 8, da intendersi interamente richiamata) è chiara nel descrivere la sussistenza di tutti i requisiti, richiamando (ed allegando) alcuni contratti di locazione (non può certo pretendersi che vengano allegati decine di migliaia di contratti, è sufficiente comprendere quale sia la tipologia di contratto utilizzata) senza termine di durata, salvo il venir meno dei requisiti di assegnazione, ed evidenziando con puntuali riferimenti alla normativa statale e regionale la funzione di ridurre il disagio abitativo in favore di nuclei familiari che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi sul libero mercato.

L'ATER ha dunque assolto all'onere della prova su di esso gravante; avviso va quindi annullato.

Spese compensate, per la natura della lite e delle questioni che si sono poste.

p.q.m.

accoglie il ricorso ed annulla l'avviso; compensa le spese.

Roma, 11.1.24

Il Giudice estensore

Fabio Miccio

Il Presidente

Umberto Gentili