

Civile Ord. Sez. 5 Num. 23288 Anno 2026
Presidente: SOCCI ANGELO MATTEO
Relatore: LIBRI MARGHERITA
Data pubblicazione: 15/07/2026



ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 1855/2024 R.G. proposto da:

COMUNE DI FIUMICINO (C.F. 97086740582), in persona del Sindaco in carica e pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Elena Conte;

-Ricorrente-

MARSILI ARMANDO (C.F.: MRSRND45R12H501F), rappresentato e difeso dall'Avv. Bruno Maviglia;

- Controricorrente -

avverso la sentenza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, Sez. 13, n. 4165/2023, depositata il 6 luglio 2023 e non notificata; udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 26 giugno 2026 dal Consigliere Margherita Libri.

FATTI DI CAUSA

1. Con ricorso alla Commissione tributaria provinciale di Roma, Armando Marsili impugnava l'avviso di accertamento notificatogli dal Comune di Fiumicino per il recupero a tassazione IMU per l'anno 2014 di un'area edificabile di sua proprietà, censita in catasto terreni al Foglio

1063, Particella 2638 e, secondo il PRG del Comune di Fiumicino, ricadente in zona C3B di nuova edificazione a bassa densità, con finalità di recupero urbanistico e soggetta quindi a vincoli paesaggistici e idrogeologici.

L'adita Commissione rigettava il ricorso del contribuente, rilevando che ai fini dell'applicazione Ici dovesse ritenersi decisiva la qualificazione dell'immobile come edificabile secondo il PRG, il resto incidendo esclusivamente sulla determinazione del valore venale e della base imponibile.

2. La Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, con sentenza n. 4165/2023, accoglieva il gravame del contribuente reputando decisivo, ai fini dell'esclusione del presupposto impositivo, il vincolo idrogeologico che elimina totalmente ogni possibilità di edificazione dell'area. Affermavano i giudici di appello: «Invero, il Collegio rileva che i primi giudici non hanno tenuto conto del vincolo idrogeologico che preclude totalmente la possibilità di edificare; si tratta, infatti, di vincoli di natura morfologica o ricognitiva, per i quali la Corte costituzionale ha statuito che per la loro particolare natura non può essere prevista una normativa temporanea in violazione di detti vincoli. Come è noto l'intero territorio nazionale è ripartito in bacini geografici le cui previsioni sono prevalenti rispetto gli strumenti di regolazione dell'attività edilizia. Pertanto, la sentenza ha errato nell'avere considerato rilevante esclusivamente il piano regolatore generale che pur prevedendo l'edificabilità del terreno di cui trattasi deve tenere conto dei vincoli idrogeologici che "svuotano" completamente nella specie il diritto di edificabilità anzidetto».

3. Per la cassazione di tale decisione ricorrente l'Ente impositore, articolando un unico motivo.

4. Il contribuente si costituisce con controricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo di ricorso, il Comune di Fiumicino deduce, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3) cod. proc. civ., violazione e falsa applicazione dell'art. 5 del D. lgs. 30 dicembre 1992 n. 504 e dell'art. 2, primo comma, lett. B) stesso decreto, come interpretato con d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005 n. 248 e con D.L. 4 luglio 2006 n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 nonché dell'art. 36, secondo comma, del D.L. 4 luglio 2006 n. 223 convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, per non avere la Corte regionale tenuto conto dell'edificabilità dell'area, secondo le risultanze del Piano regolatore generale e nonostante la sussistenza di vincoli idonei ad incidere unicamente sul valore dell'area.

1.1. Preliminarmente va disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso, formulata dal contribuente sull'assunto della non consentita sollecitazione di un diverso apprezzamento di merito, laddove i temi proposti assumono valenza squisitamente giuridica.

1.2. Il motivo è fondato.

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 11-quaterdecies, comma 16, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e dell'art. 36, comma 2, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che hanno fornito l'interpretazione autentica dell'art. 2, comma 1, lettera b), del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, l'edificabilità di un'area, ai fini dell'applicabilità del criterio di determinazione della base imponibile fondato sul valore venale, dev'essere desunta dalla qualificazione ad essa attribuita nel piano regolatore generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione dello stesso da parte della Regione e dall'adozione di strumenti urbanistici attuativi. La natura edificabile non viene meno, trattandosi di evenienze incidenti sulla sola determinazione del valore venale dell'area, né per le ridotte dimensioni e/o la particolare

conformazione del lotto, che non incidono su tale qualità (salvo che siano espressamente considerate da detti strumenti attributive della stessa), essendo sempre possibile l'accorpamento con fondi vicini della medesima zona, ovvero l'asservimento urbanistico a fondo contiguo avente identica destinazione, né a seguito di decadenza del vincolo preordinato alla realizzazione dell'opera pubblica, che, ferma restando l'utilizzabilità economica del fondo, in primo luogo a fini agricoli, configura pur sempre, anche se a titolo provvisorio, un limitato indice di edificabilità (Cass. 24 ottobre 2008, n. 25676; Cass. 12 maggio 2010, n. 11433; Cass. 2 dicembre 2010, n. 24478; Cass. 5 agosto 2016, n. 16485; Cass. 28 dicembre 2017, n. 31051; Cass. 23 maggio 2018, n. 12792; Cass. 27 gennaio 2017, n. 2107). L'esistenza di vincoli che condizionino, come nel caso del vincolo paesaggistico e del vincolo idrogeologico, "di fatto" l'edificabilità non esclude il presupposto dell'imposta, ma produce effetti solo sulla base imponibile dell'imposta. In sintesi, un'area fabbricabile in base al piano regolatore comunale è soggetta all'I.C.I., a prescindere dall'esistenza di vincoli fattuali edificatori, incidendo questi ultimi solamente sul valore venale dell'area e, quindi, sulla base imponibile dell'imposta.

1.2. Nel caso di specie, deve poi considerarsi che l'art. 65 d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152 prevede che il Piano di bacino, il quale ha valore di piano territoriale di settore, è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato. I Piani di bacino, che possono essere redatti ed approvati anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali devono sempre garantire la considerazione sistemica del territorio, del quale è fondamentale che venga mantenuta una visione di insieme, considerata

l'estrema pericolosità dei fenomeni idrogeologici e la rapidità e la potenza con la quale si manifestano, con esiti non solo devastanti per le opere dell'uomo, ma anche letali per la stessa popolazione e la fauna di un certo territorio.

Ai sensi dell'art. 65, comma 4, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato.

Tra le altre finalità, il Piano di bacino deve tenere conto dei pericoli di esondazione e inondazione, della gravità ed estensione dell'eventuale dissesto idrogeologico di una certa area o, viceversa, dei pericoli di siccità legati alle disfunzioni dei bacini idrici, nonché dei pericoli di frane, smottamenti e dissesti, al fine di assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione (art. 53 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152). Tramite tale strumento, vengono quindi individuati, inevitabilmente, prescrizioni e vincoli; vengono imposte opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente (art. 65 comma 3, d.lgs. cit.). Nel Piano è poi prevista, in particolare, l'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici (art. 65 e 67, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152).

3.4 Quanto previsto da un Piano di bacino approvato ha, dunque, carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni e i soggetti pubblici, nonché per i privati, relativamente alle aree individuate come a rischio idrogeologico.

Tale valore preminente, anche in relazione alla potestà legislativa delle Regioni, è stato confermato più volte dalla stessa Corte costituzionale che, nel tempo, ha ricondotto la pianificazione di bacino alla materia "tutela dell'ambiente", di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., e non alla materia del "governo del territorio". Il principio è stato stabilito fin dalla sentenza Corte cost. n. 85 del 1990 («i piani di bacino vengono equiparati ai piani territoriali di settore, non già per significare che si tratta di strumenti inerenti alla disciplina urbanistica (di competenza regionale o provinciale), ma semplicemente al fine - esplicitato dall'art. 17, comma quinto -, di stabilire che i vincoli posti dal predetto piano obbligano immediatamente le amministrazioni e gli enti pubblici (statali e regionali), i quali sono tenuti ad osservarli e ad operare in conseguenza») e poi è stato confermato dalle sentenze successive (Corte cost. nn. 232, 246, 251, 254 del 2009; n. 117 del 2020; n. 57 del 2026), con l'ulteriore precisazione, offerta dalla sentenza Corte cost. n. 50 del 2017, che il piano di bacino, come strumento di tutela ambientale di rilievo statale, prevale su tutti gli strumenti pianificatori regionali e locali, anche in materia di governo del territorio. Quanto ai P.A.I., deve essere loro attribuita la stessa natura giuridica e le medesime finalità dei piani di bacino (Corte cost. n. 232/2009)

3.5 Ciò premesso, in merito alla incidenza di un vincolo idrogeologico imposto da un piano di bacino sulla vocazione "edificatoria" di un fondo, a fini tributari, questa Corte ha già affermato che «l'esistenza di vincoli che condizionino, come nel caso del vincolo idrogeologico, "di fatto" l'edificabilità non esclude il presupposto dell'imposta, ma produce

effetti solo sulla base imponibile dell'imposta. In sintesi, un'area fabbricabile in base al piano regolatore comunale è soggetta all'I.C.I., a prescindere dall'esistenza di vincoli fattuali edificatori, incidendo quest'ultimi solamente sul valore venale dell'area e, quindi, sulla base imponibile dell'imposta» (Cass. 24 luglio 2019, n. 19963). Si tratta dunque di una situazione che deve essere valutata caso per caso, in ragione del concreto atteggiarsi delle misure e delle prescrizioni di natura idrogeologica, adottate in un certo ambito territoriale. Ed invero, questa Corte ha in effetti negato la natura "espropriativa" di un eventuale vincolo di inedificabilità assoluta imposto in un fondo ricadente in un'area di pertinenza fluviale per effetto dell'approvazione di un Piano di bacino, nell'ambito del quale l'immobile sia stato destinato alla realizzazione di un'opera pubblica a tutela dalle esondazioni «non comportando [tale vincolo] la sottrazione del fondo alla sua destinazione, e costituendo un limite dovuto alla natura dei luoghi, simile a quelli che subiscono i siti che meritano tutela ambientale e/o paesaggistica, quale che sia l'autorità che li impone o la procedura attraverso la quale vengono sanciti. Salvo prova contraria, deve quindi ritenersi che il valore del fondo (soggetto a rischio idraulico per la sua vicinanza al corso d'acqua, e non perché lo abbia sancito l'autorità competente, la quale si limita a prendere atto della situazione di fatto, imponendo misure di sicurezza) non è condizionato in negativo dal provvedimento in questione, che invece, rendendo più sicuro il territorio, può addirittura incrementarne il valore, riducendo il rischio naturale con apposite prescrizioni ed interventi (Cass. SU 20 settembre 2006, n. 20319).

3.6 Occorre, quindi, ribadire che la presenza di un c.d. vincolo "idrogeologico" imposto da un Piano di bacino o da un Piano stralcio su un dato terreno, di per sé, non comprime ed elide, in modo assoluto e automatico, la relativa natura edificabile, così come prevista dalla qualificazione adottata dal P.R.G. del Comune di riferimento. Viceversa,

tale vincolo comporta a fini edificatori un regime autorizzatorio aggiuntivo e graduato, in funzione del livello di rischio stabilito dal P.A.I., che potrebbe in ipotesi persino comportare un incremento del valore del terreno. Anche la giurisprudenza amministrativa ha chiarito infatti che il vincolo idrogeologico non determina inedificabilità assoluta di un terreno, ma impone un accertamento caso per caso, volto ad ottenere, assieme al titolo abilitativo edilizio ordinario, un "nulla osta idrogeologico", previa dimostrazione che l'intervento previsto non compromette la stabilità del suolo, il regime delle acque o la copertura vegetale delle aree vincolate (art. 20, comma 8, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

3.7 Va ribadito quindi che, ai fini IMU, un terreno già inserito dal P.R.G. in zona edificabile rimane tale anche se gravato da vincolo idrogeologico, il quale eventualmente ne altererà il valore di mercato (e quindi la base imponibile), in misura proporzionale alla intensità del vincolo. Tuttavia, non può nondimeno escludersi che il concreto atteggiarsi di un certo sistema di vincoli e limitazioni imposte dal P.A.I., finalizzato ad amministrare e contenere un serio rischio idrogeologico in un dato territorio, arrivi a comprimere fino ad annullare del tutto la vocazione edificatoria di una parte o di tutta l'area di riferimento, incidendo a tal punto da azzerare, nei fatti, il valore di quel terreno e in tal modo eliderne il presupposto cui è legata l'imposizione tributaria. Deve dunque valutarsi in concreto l'effettiva incidenza di questi vincoli, nel loro specifico atteggiarsi, sulla vocazione edificatoria del terreno, al fine di verificare se la comprimano a tal punto da escluderla del tutto (Cass., 18 maggio 2026, n. 14838).

3.8 Nel caso di specie, la Corte regionale ha affermato: «Invero, il Collegio rileva che i primi giudici non hanno tenuto conto del vincolo idrogeologico che preclude totalmente la possibilità di edificare; si tratta, infatti, di vincoli di natura morfologica o ricognitiva, per i quali la Corte Costituzionale ha statuito che per la loro particolare natura non può

essere prevista una normativa temporanea in violazione di detti vincoli. Come è noto l'intero territorio nazionale è ripartito in bacini geografici le cui previsioni sono prevalenti rispetto agli strumenti di regolazione dell'attività edilizia. Pertanto, la sentenza ha errato nell'aver considerato rilevante esclusivamente il piano regolatore generale che pur prevedendo l'edificabilità del terreno di cui trattasi deve tenere conto dei vincoli idrogeologici che "svuotano" completamente nella specie il diritto di edificabilità anzidetto».

I giudici del gravame ha escluso l'imposizione IMU sull'assunto della prevalenza dei piani di bacino sul PRG senza accertare l'effettiva incidenza dei vincoli in questione sull'edificabilità dell'area. Invero, la sentenza impugnata - per escludere la legittimità dell'imposizione tributaria a carico del contribuente - ha affermato che i piani di bacino, con i relativi vincoli di natura morfologica o ricognitiva, sono prevalenti rispetto agli strumenti di regolazione dell'attività edilizia, e "svuotano" completamente il diritto di edificabilità.

La sentenza impugnata, quindi, attribuisce nel caso di specie una prevalenza ai Piani di bacino, senza tuttavia accertare se i vincoli sono di rilevanza e intensità tali da escludere del tutto la potenzialità edificatoria concreta dell'area, in ragione di espressi divieti contenuti in atti sovraordinati rispetto al P.R.G. che si traducano in vincoli di inedificabilità assoluta (Cass., 18 maggio 2026, n. 14838; Cass. 2 aprile 2025, n. 8747-RV 674416-01; Cass. 2 ottobre 2024, n. 25935).

3.9. Per queste ragioni, in accoglimento del ricorso, la sentenza va cassata e il nuovo giudizio deve essere compiuto dal giudice del rinvio sulla scorta del seguente principio di diritto (di recente affermato, con riferimento a IMU e TASI rispetto ai vincoli idrogeologico, da esondazione e da inalazioni nocive, da Cass., 18 maggio 2026, n. 14838): «In tema di IMU, l'esistenza di vincolo idrogeologico, che condizioni di fatto l'edificabilità del suolo non esclude la natura fabbricabile dell'area -

rilevante ex art. 2 del d. lgs. n. 504 del 1992 e desunta dalla qualificazione attribuita nel piano regolatore generale adottato dal Comune - ma incide unicamente sulla concreta valutazione del relativo valore venale, riducendo, quindi, la base imponibile, salvo che le limitazioni alle facoltà del proprietario imposte dal predetto vincolo comprimano fino ad annullare completamente la relativa vocazione edificatoria, traducendosi in vincolo di inedificabilità assoluto».

4. In conclusione, in accoglimento del ricorso, la sentenza impugnata va dunque cassata, con rinvio alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, in diversa composizione, la quale provvederà anche in ordine alle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso;

cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio in diversa composizione, cui demanda di pronunciare anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 26 giugno 2026.

Il Presidente

Dott. ANGELO MATTEO SOCCI