

Civile Ord. Sez. 5 Num. 24793 Anno 2026
Presidente: SOCCI ANGELO MATTEO
Relatore: LIBRI MARGHERITA
Data pubblicazione: 26/08/2026



ORDINANZA

sui ricorsi riuniti iscritti al n. 21096/2022 R.G. proposto da:

CANTO CARMELO (C.F.: CNTCML38E23E366Y) e MODICA CARMELA (C.F.: MDCCML39D49G9530), entrambi rappresentati e difesi dall'Avv. Carmine Farace ed elettivamente domiciliati in Roma, alla Via degli Scipioni n. 110, presso lo studio dell'Avv. Marco Machetta;

-Ricorrenti e controricorrenti al ricorso incidentale -
COMUNE DI LEGNANO (C.F. 00807960158), in persona del Sindaco in carica e pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Maurizio Fogagnolo, presso il cui studio in Ivrea, Via Richelmy n. 24, è elettivamente domiciliato;

-Controricorrente e ricorrente incidentale -
avverso la sentenza della COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE della Lombardia, Sez. 16, n. 284/2022, pronunciata il 15 dicembre 2021, depositata il 1° febbraio 2022 e non notificata;
udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 26 giugno 2026 dal Consigliere Margherita Libri.

FATTI DI CAUSA

1. Con distinti ricorsi alla Commissione Tributaria Provinciale di Milano, Carmelo Canto e Carmela Modica impugnavano gli avvisi di accertamento loro notificati dal Comune di Legnano quali usufruttuari dell'immobile sito in detto Comune - Via Aurelio Robino, censito in catasto al Fg. 11, mappali 7,8, 26, e ricompreso nell'ambito del Programma Integrato di Intervento n. 6 del PRG del 2001 - con i quali era stata accertata una maggior imposta comunale sugli immobili in relazione alle annualità 2006-2009. Tale piano di intervento integrato occupava una superficie complessiva di circa 36.000 mq, situata ai due lati della linea ferroviaria, a sud della quale si trovava l'area posseduta dai contribuenti, ricompresa nella fascia di tutela ferroviaria, di cui all'art. 18 delle Norme Tecniche di Attuazione dello strumento urbanistico.

L'adita Commissione accoglieva i ricorsi, valorizzando le risultanze del certificato di destinazione urbanistica e rilevando che l'area nella quale ricadeva l'immobile era ricompresa all'interno della fascia di tutela ambientale regolata dall'art. 18 delle Norme Tecniche di Attuazione del vigente PRG e, per la maggior parte, all'interno del programma integrato di intervento P.I.I.06, disciplinato dagli artt. 6, 55 e 56 delle Norme Tecniche di Attuazione, che sanciscono il divieto di edificabilità dell'area.

2. Sull'impugnazione dell'Ente impositore, la Commissione tributaria regionale della Lombardia, con sentenza n. 4493/2017, dava atto - in relazione all'annualità 2007 - che «l'essenzialità di tutte le superfici comprese nel programma per la concreta edificazione su talune di esse, implica che su tutte le aree gravi il plusvalore creato con l'edificazione, indipendentemente dalla localizzazione dei singoli edifici, dalla collocazione degli standards urbanistici e dalla appartenenza delle aree a diversi proprietari, in virtù del fatto che l'edificabilità è vincolata all'intera area interna al perimetro di piano compresa la superficie vincolata a fascia di rispetto ferroviario utilizzata per il collocamento degli standards.» e

accoglieva l'appello. Analoghe decisioni – recanti il n. 4496/2017 e il n. 4497/2017 - venivano rese con riferimento all'annualità 2009.

3. Avverso tali decisioni i contribuenti proponevano distinti ricorsi per cassazione. Con ordinanze n.3951, n. 3952 e n. 3953 del 2020, questa Corte accoglieva i ricorsi, cassava le sentenze impugnate e rinviava alla Commissione regionale per un nuovo esame della controversia, rilevando che il giudice d'appello, valutando in maniera unitaria ed omogenea tutte le aree ricomprese nel "programma di intervento integrato" non aveva considerato, nella prospettiva della corretta individuazione del valore degli immobili ai fini ICI, le specifiche caratteristiche dei terreni e, in particolare, la circostanza che gli stessi rientravano in gran parte nella fascia di tutela ambientale-ferroviaria a sud della linea ferroviaria. Era dunque necessario tener conto, ai fini dell'edificabilità dell'area, della relativa qualificazione urbanistica, desunta dal piano regolatore adottato dal Comune, considerando poi, in concreto, la maggiore o minore attualità delle potenzialità edificatorie, l'esistenza di vincoli che condizionano di fatto l'edificabilità e la relativa incidenza sul valore del bene. L'ordinanza n. 3953/2020 dava inoltre atto della mancata statuizione relativa alle annualità 2006 e 2008, accogliendo le censure in tal senso rispettivamente formulate dalle parti.

6. Riassunti i giudizi e riproposte le censure, la Commissione tributaria regionale accoglieva gli appelli, ribadendo in primo luogo il principio, espresso dalle Sezioni Unite di questa Corte, secondo cui l'edificabilità delle aree ai fini Ici discende dalla relativa inclusione come tali nel PRG, indipendentemente dagli strumenti attuativi, salva la rilevanza dei vincoli di destinazione in sede di commisurazione del valore venale del terreno e, dunque, della base imponibile. Affermava che i vincoli di inedificabilità assoluta, stabiliti in via generale e preventiva, devono essere distinti dai vincoli di destinazione che non fanno venire meno l'originaria natura edificabile dell'area secondo il piano regolatore

generale. Affermava che gli appelli erano fondati «nei limiti della valutazione di euro 90,00 a mq. dell'area in oggetto per le annualità d'imposta 2006, 2007 e 2008», valore desunto dalle sentenze di merito rese con riferimento al medesimo immobile per l'anno 2005, con richiamo alla valutazione dell'Agenzia del Territorio. Evidenziava, in particolare, che il riferimento alla valutazione contenuta nella sentenza non rilevava in termini di richiamo del giudicato esterno ma assumeva significato trattandosi di stima aderente allo stato reale del terreno all'epoca dei fatti, alle sue potenzialità edificatorie ed ai vincoli esistenti.

Annullava inoltre le sanzioni "preso atto degli approdi contrastanti della giurisprudenza di merito".

7. Per la cassazione di tale sentenza hanno proposto ricorso i contribuenti, articolando due motivi. Il Comune di Legnano ha proposto a sua volta ricorso, affidato a due motivi.

Entrambe le parti hanno depositato controricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo, i contribuenti deducono, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3) cod. proc. civ., violazione o falsa applicazione del combinato disposto dell'art. 2, primo comma, lett. b) e dell'art. 5, quinto comma, del D. lgs. 30 dicembre 1992 n. 504, per erronea valutazione della base imponibile dovuta alla mancata considerazione dell'inedificabilità di fatto e di diritto, di una mera fascia adiacente la linea ferroviaria, in assenza delle possibilità di effettuare l'opera obbligatoria (sottopasso) prevista allo scopo.

1.1. Il Comune di Legnano, con il controricorso ha inteso far valere l'efficacia di giudicato esterno della sentenza n. 2661/36/2015, con la quale la Commissione tributaria regionale di Milano, ferma restando l'imponibilità dell'area ai fini IMU, aveva accolto in parte il ricorso proposto dagli odierni ricorrenti, in impugnazione degli avvisi di

accertamento emessi ai fini ICI per l'annualità 2005, riducendo il valore da euro 120,00 a mq. a euro 90,00 a mq.

1.2. Come già rilevato da questa Corte nell'ordinanza di annullamento con rinvio, il giudicato eccepito dall'Ente impositore non può valere rispetto ad annualità diverse, come quelle in esame (2006-2009) in quanto la decisione si fonda, da un lato, su elementi sostanziali che non sono permanenti, ma piuttosto mutevoli, quali appunto l'edificabilità del terreno.

1.3. Al riguardo questa Corte ha, invero, più volte ribadito che nel processo tributario, l'effetto vincolante del giudicato esterno in relazione alle imposte periodiche concerne i fatti integranti elementi costitutivi della fattispecie che, estendendosi ad una pluralità di annualità, abbiano carattere stabile o tendenzialmente permanente mentre non riguarda gli elementi variabili, destinati a modificarsi nel tempo, escludendo che la pronuncia resa in altra controversia tra le stesse parti su precedenti annualità I.C.I. potesse avere efficacia di giudicato circa l'accertamento sull'inedificabilità del terreno oggetto di tassazione, in considerazione della possibile adozione di atti amministrativi incidenti sullo sfruttamento urbanistico del bene (cfr. Cass. 10 ottobre 2019, n. 25516).

1.4. L'ulteriore eccezione di inammissibilità del motivo deve essere disattesa, risolvendosi la censura nella corretta prospettazione di violazione e falsa applicazione di norme di diritto, senza dar luogo ad una mescolanza e sovrapposizione di mezzi di impugnazione eterogenei.

2. La censura è destituita di fondamento.

2.1. Va ribadito il principio secondo cui, per le aree ricomprese nel piano regolatore generale, l'edificabilità non è esclusa da vincoli specifici, che possono incidere unicamente sul valore venale delle stesse in ragione delle concrete potenzialità edificatorie, ed è insussistente solo in presenza di vincoli assoluti, ancorché posti da strumenti regionali di pianificazione paesaggistica ed ambientale, i quali prevalgono sulla pianificazione

urbanistica comunale (cfr. Cass. 18 settembre 2019, n. 23206). Peraltro, solo le aree situate completamente nella fascia di rispetto (dei corsi d'acqua o ferroviario di cui all'art. 49 del d.P.R. n. 753 del 1980) non sono assoggettate ad ICI (o IMU), in quanto sottoposte ad un divieto assoluto di edificazione; diversamente, per le aree incluse solo in parte sulla detta fascia il vincolo incide solo sulla determinazione del valore delle stesse e, quindi, sulla base imponibile (cfr. Cass. 18 settembre 2019, n. 23211). Invero, «[...] solo le aree situate completamente nella fascia di rispetto (dei corsi d'acqua o ferroviario di cui all'art. 49 del d.P.R. n. 753 del 1980) non sono assoggettate ad ICI, in quanto sottoposte ad un divieto assoluto di edificazione; diversamente, per le aree incluse solo in parte sulla detta fascia il vincolo incide solo sulla determinazione del valore delle stesse e, quindi, sulla base imponibile (Sez. 5, Sentenza n. 23211 del 18/09/2019)». (così Cass. Sez. T. 7 aprile 2023, n. 9529).

2.2. Poste tali premesse in diritto, la Commissione tributaria regionale ha affermato: «Per l'effetto, la declaratoria di illegittimità degli avvisi di accertamento della sentenza della CTP, appellata, sulla base del vincolo di inedificabilità sussistente su gran parte dell'area in esame, contrasta con tali principi di diritto. L'inserimento nel P.R.G. del terreno dei contribuenti, all'interno del Piano Integrato di Intervento n. 6, avente destinazione terziario, commerciale e residenziale «è motivo di per sé sufficiente a qualificare l'intera area di P.I.I. come area fabbricabile, indipendentemente dalla realizzazione concreta o adozione dello strumento attuativo dello stesso P.I.I. L'esistenza del predetto vincolo rileva ai soli fini della valutazione del valore reale e della base imponibile».

2.3. Il provvedimento impugnato attribuisce prevalenza esclusiva all'inserimento del terreno nel PRG, senza valutare la presenza di vincoli comportanti l'inedificabilità, come desumibili dal pur richiamato certificato di destinazione urbanistica, secondo il quale, su gran parte dell'area in

esame, sussiste un vincolo di inedificabilità in quanto situata all'interno della "Fascia di tutela ambientale", posto peraltro dalle stesse norme tecniche di attuazione del PRG.

2.4. Tuttavia, i vincoli richiamati riguardano pur sempre una parte dell'area, onde deve ritenersi che gli stessi incidano in ogni caso soltanto sul valore del suolo e sulla determinazione della base imponibile.

2.5. Ai fini della determinazione della base imponibile per la liquidazione dell'ICI, l'art. 5, comma 5, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, dispone che: «Per le aree fabbricabili, il valore è costituito da quello venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno di imposizione, avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche».

2.6. Secondo la giurisprudenza di legittimità, ai fini della determinazione del valore imponibile per l'applicazione dell'ICI, è indispensabile che la misura del valore venale in comune commercio sia ricavata in base ai parametri vincolanti previsti dall'art. 5, quinto comma, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, che, per le aree fabbricabili, devono avere riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per gli eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato della vendita di aree aventi analoghe caratteristiche; tali criteri, normativamente determinati, debbono considerarsi tassativi e non possono essere surrogati da valutazioni effettuate sulla base di un'aprioristica e del tutto indimostrata valutazione basata su altri argomenti (tra le tante: Cass., Sez. 5[^], 15 giugno 2010, n. 14385; Cass., Sez. 5[^], 11 maggio 2012, n. 7297; Cass., Sez. 5[^], 17 maggio 2017, n. 12273; Cass., Sez. 5[^], 30 maggio 2017, n. 13567; Cass., Sez. 5[^], 31

ottobre 2018, n. 27807; Cass., Sez. 5[^], 24 settembre 2019, nn. 23680 e 23681; Cass., Sez. 6^{^-}5, 8 febbraio 2021, n. 2347; Cass., Sez. 6^{^-}5, 26 marzo 2021, n. 8614; Cass., Sez. 5[^], 29 marzo 2022, n. 10003; Cass., Sez. 5[^], 4 aprile 2023, n. 9311).

2.7. In altri termini, stante il percorso vincolato dettato, in relazione alla determinazione del valore delle aree fabbricabili, dall'art. 5, comma 5, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, il giudice del merito, investito della questione della corrispondenza del valore venale attribuito ad un'area fabbricabile, non può esimersi dal verificarne la corrispondenza, tenendo conto dell'anno di imposizione, ai criteri normativi sopra indicati (zona territoriale di ubicazione, indice di edificabilità, destinazione d'uso consentita, oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche), formulando una valutazione di merito che, nella misura in cui risulterà congruamente motivata e rispettosa dei parametri normativi, sarà incensurabile in questa sede (Cass., Sez. 5[^], 24 settembre 2019, n. 23680 e n. 23681).

2.8. Tali parametri non possono ritenersi esclusivi od esaustivi, poiché altri possono in via alternativa essere applicati, purché adeguati ed idonei alla individuazione del valore commerciale (Cass., Sez. 5[^], 8 febbraio 2021, n. 2347).

2.9. In particolare, si è anche chiarito che, in tema di ICI, ai fini della determinazione del valore imponibile è necessario che la misura del valore venale in comune commercio sia ricavata in base ai parametri vincolanti e tassativi di cui all'art. 5, quinto comma, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, solo laddove si debba pervenire al calcolo del valore venale in comune commercio in mancanza di un valore direttamente riferibile al terreno oggetto di stima, mentre, ove il valore del terreno, e quindi il suo prezzo, sia già assegnato, perché posto in vendita, il valore fissato, considerato congruo o rettificato con avviso di

accertamento divenuto definitivo, ne rappresenta il valore venale in comune commercio, cosicché la valutazione del giudice di merito che - investito della questione del valore attribuito ad un'area fabbricabile - assuma come parametro oggettivo il prezzo d'acquisto e motivi congruamente le ragioni per cui deve considerarsi corretto, è incensurabile in sede di legittimità (tra le tante: Cass., Sez. 5[^], 7 giugno 2017, n. 14118; Cass., Sez. 5[^], 31 ottobre 2018, n. 27807; Cass., Sez. 6[^]-5, 8 febbraio 2021, n. 2347; Cass., Sez. 6[^]-5, 15 ottobre 2021, n. 28392; Cass., Sez. 5[^], 20 dicembre 2021, n. 40694; Cass., Sez. 5[^], 28 dicembre 2021, n. 41738; Cass., Sez. 6[^] 5, 28 marzo 2022, nn. 9887, 9889 e 9890; Cass., Sez. 5[^], 29 marzo 2022, n. 10003; Cass., Sez. 5[^], 17 gennaio 2023, n. 1212).

Nella specie, la Commissione tributaria regionale nel determinare, in sede di rinvio, il valore venale, ha osservato che: «(...) Alla luce delle divergenti conclusioni di stima delle parti, la Commissione rileva in primo luogo, l'assoluta discordanza delle conclusioni dei ricorrenti, basate sulla perizia del consulente, rispetto a tutti gli altri indicatori di valore dell'area, come risultanti dalle molteplici valutazioni effettuate da organi istituzionali, richiamati dal Comune e che non hanno trovato alcuna confutazione in atti da parte dei ricorrenti. In particolare, va sottolineato che i vincoli di inedificabilità non riguardano l'intera area in oggetto, costituita da circa 11.000 metri quadri, ma soltanto una parte della stessa di circa 3500 metri quadri. Ebbene, ritiene la Commissione che valore venale dell'area deve essere parametrato a quello di euro 90,00 al metro quadro, così come determinato per lo stesso immobile per l'anno 2005 con valutazione dell'Agenzia del Territorio accolta dalle Commissioni tributarie di primo e secondo grado. Tale stima assume particolare rilievo nel presente giudizio, considerato che nel periodo tra il 2005 e il 2009 non è cambiato lo strumento urbanistico del Comune di Legnano, né sono intervenuti significativi mutamenti di valore economico per quanto

concerne le aree fabbricabili. La Commissione accoglie tale valutazione, non certo come giudicato esterno – dato che si verte in tema di Ici su diverse annualità -, ma in quanto si tratta di una valutazione aderente allo stato reale del terreno all'epoca dei fatti, alle sue potenzialità edificatorie ed ai vincoli esistenti.».

2.10. La Corte regionale, in linea con quanto affermato nell'ordinanza di rinvio, ha quindi proceduto alla valutazione assumendo come rilevante la stima dell'Agenzia del Territorio, avente ad oggetto lo stesso terreno di cui i contribuenti sono usufruttuari, relativa all'anno 2005.

3. Con il secondo motivo si deduce, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 4), cod. proc. civ., la nullità della sentenza impugnata per violazione dell'art. 112 cod. proc. civ., per avere la Commissione tributaria regionale statuito solo sugli anni d'imposta 2006, 2007 e 2008, pur riguardando la controversia anche l'annualità 2009.

4. Con il primo motivo del ricorso incidentale anche il Comune di Legnano lamenta la violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. per avere la Corte regionale ommesso di pronunciarsi sulla legittimità degli avvisi di accertamento relativi all'anno 2009.

5. Il secondo motivo del ricorso dei contribuenti e il primo motivo del ricorso del Comune di Legnano sono fondati, essendosi la Commissione tributaria regionale pronunciata solo sugli avvisi di accertamento relativi ad ICI per gli anni 2006, 2007 e 2008, omettendo di statuire sull'altra annualità (2009) in contestazione.

6. Con il secondo motivo di ricorso incidentale, il Comune di Legnano deduce, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3) cod. proc. civ., violazione e falsa applicazione dell'art. 6, secondo comma, D. Lgs. 18 dicembre 1997 n. 472, censurando la sentenza per aver disapplicato le sanzioni irrogate negli atti impositivi, pur sussistendone tutti i presupposti.

6.1. Il motivo è fondato.

6.2. La Corte regionale ha annullato le sanzioni «preso atto degli approdi contrastanti nella giurisprudenza di merito – evidenziati proprio dalle due opposte pronunce di primo e secondo grado del presente contenzioso – che hanno richiesto a più riprese interventi della Suprema Corte sul tema della imponibilità ICI di aree vincolate».

6.3. La statuizione non può condividersi.

6.4. Innanzitutto, l'articolo 6, secondo comma, D. Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, fa riferimento all'incertezza sulla portata e sull'ambito applicativo delle disposizioni alle quali le violazioni si riferiscono. È dunque l'incertezza normativa ad escludere la responsabilità sanzionatoria ed essa ricorre unicamente quando, all'esito di un percorso interpretativo condotto secondo criteri metodologicamente corretti, non sia possibile individuare in modo univoco la norma applicabile, in assenza - al momento dell'accertamento - di un orientamento giurisprudenziale consolidato.

6.5. È stato, inoltre, precisato che solo l'assenza, in epoca anteriore all'atto impositivo, di un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità costituisce presupposto per la configurabilità dell'incertezza normativa, (Cass., 8 giugno 2021, n. 15866 – RV 661426-01; sulla necessità, ai fini della disapplicazione delle sanzioni, di elementi sintomatici ("fatti-indice") rilevabili dal giudice (Cass., sez. 5, 12 aprile 2019, n. 10313 – RV 653716-01, ex multis, Cass., 9 dicembre 2019, n. 32082; Cass., 17 maggio 2017, n. 12301).

6.6. Nel caso di specie, la disciplina relativa ai vincoli di edificabilità e alla determinazione del valore delle aree ai fini ICI – come illustrato nei paragrafi precedenti - risulta sorretta da un quadro giurisprudenziale chiaro, coerente e privo di margini di incertezza. Ne consegue che non può individuarsi alcuna causa idonea a giustificare la disapplicazione delle sanzioni.

7. Alla stregua delle suesposte argomentazioni, dunque, valutandosi la fondatezza del secondo motivo del ricorso principale e di entrambe le censure formulate con il ricorso incidentale, rigettato il primo motivo del ricorso principale, i ricorsi possono trovare accoglimento entro tali limiti e la sentenza impugnata deve essere cassata in relazione ai motivi accolti con rinvio della causa alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. a, della legge 31 agosto 2022, n. 130, in diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte rigetta il primo motivo del ricorso principale dei contribuenti e accoglie il secondo motivo; accoglie il ricorso incidentale; cassa la sentenza impugnata in relazione ai motivi accolti e rinvia la causa alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, in diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimità.

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

Il Presidente

Dott. ANGELO MATTEO SOCCI