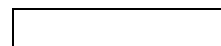


Civile Ord. Sez. 5 Num. 25200 Anno 2026
Presidente: STALLA GIACOMO MARIA
Relatore: DI PISA FABIO
Data pubblicazione: 10/09/2026



ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 12849/2022 R.G. proposto da:

Comune di Fiumicino in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Elena Conte
-ricorrente-

contro

D'Auria Vincenzo, rappresentato e difeso dall'avvocato Bruno Maviglia
-controricorrente-

avverso la sentenza della Commissione Tributaria Regionale Lazio n.
589/2022 depositata il 11/02/2022.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 09/07/2026 dal
Consigliere Fabio Di Pisa.

FATTI DI CAUSA

1. Il Comune di Fiumicino ha proposto ricorso per cassazione, affidato ad un unico motivo, avverso la sentenza n. 589/8/22 resa dalla Commissione tributaria regionale del Lazio, la quale ha confermato la sentenza di primo grado che aveva annullato l'avviso accertamento IMU 2012 e 2013 emesso

nei confronti di Vincenzo D'Auria ritenendo sussistente, quanto al terreno oggetto di causa, una inedificabilità di fatto riconducibile al vincolo idrogeologico R4 tale da escludere l'assoggettabilità dell'area all'imposizione tributaria.

2. Il contribuente ha resistito con controricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con un unico motivo l'ente impositore ha dedotto, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3. c.p.c., violazione e falsa applicazione dell'art. 5 d.lgs. n. 504/1992 e dell'art. 2, comma 1, lett. b) stesso decreto, così come interpretato con d.l. n. 203/2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 248/2005 e con d.l. n. 223/2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 248/2006, assumendo che la pronunzia era da ritenere erronea laddove aveva escluso l'assoggettabilità dell'area all'imposizione tributaria in ragione di una inedificabilità di fatto del terreno riconducibile al vincolo idrogeologico R4.

2. Il motivo è fondato.

2.1. Va premesso che il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 2, lett. b), dispone che «per area fabbricabile si intende l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità» (v., con riferimento all'IMU, il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, art. 13, comma 2, conv. in l. 22 dicembre 2011, n. 214). E, con consolidato, e risalente, orientamento interpretativo, questa Corte ha statuito che, - a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 11 *quaterdecies*, comma sedicesimo, del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e dell'art. 36, comma secondo, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che hanno fornito l'interpretazione autentica dell'art. 2, primo comma, 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 (vedi Cass. Sez. U., 28 settembre 2006, n. 25506 nonché, *ex plurimis*, Cass., 10 marzo 2020, n. 6702; Cass., 7 agosto 2019, n. 21080; Cass., 3 aprile 2019, n. 9202; Cass., 2 marzo 2018, n. 4952; Cass., 5 agosto 2016, n. 16485; Cass., 5 marzo 2014, n. 5161; Cass., 16 novembre 2012, n. 20137; Cass., 11 aprile 2008, n. 9510). Lettura questa delle citate disposizioni, in termini di interpretazione autentica, che ha, poi, trovato riscontro nei rilievi svolti dalla Corte Costituzionale che, per l'appunto, ne ha rimarcato la natura interpretativa in quanto disposizioni volte ad attribuire alla disposizione interpretata uno dei significati già ricompresi nell'area semantica della disposizione stessa (Corte Cost., 27 febbraio 2008, n. 41).

Nel contesto dei criteri di determinazione della base imponibile del tributo (d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 5), le Sezioni Unite della Corte hanno rilevato che il solo «inizio della procedura di "trasformazione" urbanistica di un suolo, implica, di per sé, una "trasformazione" economica dello stesso, che non consente più la valutazione, ai fini fiscali, secondo il criterio del reddito dominicale», seppur «l'aspettativa di edificabilità di un suolo, non comporta, ai fini della valutazione fiscale, l'equiparazione sic et simpliciter alla edificabilità; comporta soltanto, l'assoggettamento ad un regime di valutazione differente da quello specifico dei terreni agricoli, oggi meno conveniente per il contribuente, ma non per questo iniquo». Ed hanno, quindi, rimarcato che «Se c'è stato l'avvio della procedura per la formazione del PRG, la situazione in movimento non consente più di beneficiare del criterio statico della valutazione automatica ... Diverse, infatti, sono le finalità della legislazione urbanistica rispetto a quelle della legislazione fiscale. La prima tende a garantire il corretto uso del territorio urbano, e,

quindi, lo *jus edificandi* non può essere esercitato se non quando gli strumenti urbanistici siano perfezionati (garantendo la compatibilità degli interessi individuali con quelli collettivi); la seconda, invece, mira ad adeguare il prelievo fiscale alle variazioni dei valori economici dei suoli, che si registrano e progrediscono, in parallelo, dal sorgere della mera aspettativa dello *jus edificandi*, fino al perfezionamento dello stesso. Ne consegue, che le chiavi di lettura dei due comparti normativi possono essere legittimamente differenti. Infatti, non bisogna confondere lo *jus edificandi* con lo *jus valutandi*, che poggiano su differenti presupposti. Il primo sul perfezionamento delle relative procedure, il secondo sull'avvio di tali procedure. Non si può costruire se prima non sono definite tutte le norme di riferimento. Invece, si può valutare un suolo considerato "a vocazione edificatoria", anche prima del completamento delle relative procedure. Anche perché i tempi ancora necessari per il perfezionamento delle procedure, con tutte le incertezze riferite anche a quelli che potranno essere i futuri contenuti prescrittivi, entrano in gioco come elementi di valutazione al ribasso.» (così Cass. Sez. U., 28 settembre 2006, n. 25506; v. altresì, ancora di recente, Cass. Sez. U., 29 ottobre 2020, n. 23902).

2.2. A riguardo, poi, dell'inclusione di un'area in una zona destinata dal piano regolatore generale a servizi pubblici o di interesse pubblico, si è rimarcato che se detta inclusione incide sulla determinazione del valore venale del bene, da valutare in base alla maggiore o minore attualità delle sue potenzialità edificatorie, ciò non di meno non ne esclude l'oggettivo carattere edificabile ex art. 2 del d.lgs. n. 504 del 1992, atteso che i vincoli d'inedificabilità assoluta, stabiliti in via generale e preventiva nel piano regolatore generale, vanno tenuti distinti dai vincoli di destinazione che non fanno venire meno l'originaria natura edificabile (Cass. 26 luglio 2021, n. 21351; Cass., 6 luglio 2018, n. 17764; Cass., 23 novembre 2016, n. 23814; Cass., 15 luglio 2015, n. 14763; per il rilievo che la destinazione dell'area data dallo strumento urbanistico a parco pubblico, attrezzature ricreative,

sportive ed a verde pubblico non implica l'imposizione sulle stesse di un vincolo espropriativo, ma solo di un vincolo conformativo, che è funzionale all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione effettuata dallo strumento urbanistico v., altresì, Consiglio di Stato, sez. VII, 21 agosto 2024, n. 7183; Consiglio di Stato, sez. IV, 2 maggio 2023, n.4404; Consiglio di Stato, sez. IV, 16 febbraio 2022, n. 1142).

2.3. E, ad analoghe conclusioni, è pervenuta questa Corte quanto al vincolo idrogeologico la cui esistenza non esclude la natura fabbricabile dall'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 soltanto sulla concreta valutazione del relativo valore venale, riducendo, quindi, la base imponibile (vedi Cass., 3 ottobre 2023, n. 27896; Cass., 24 luglio 2019, n. 19963; sulla natura conformativa del vincolo di cui al r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267).

In questa sede deve darsi, dunque, continuità all'indirizzo già espresso (vedi, da ultimo, Cass. n. 14838/2026, in controversia riguardante il medesimo Comune di Fiumicino) secondo cui «In tema di IMU e TASI, l'esistenza di vincoli idrogeologico, da esondazione e da inalazioni nocive, che condizionino di fatto l'edificabilità del suolo non esclude la natura fabbricabile dall'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 dai predetti vincoli comprimano fino ad annullare completamente la relativa vocazione edificatoria, traducendosi in vincoli di inedificabilità assoluti».

Come precisato in seno alla sentenza da ultimo indicata si tratta 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 infatti, 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 n. 20319/2006).

Invero 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 PAI – Piano di Assetto Idrogeologico – (denominato anche PS5 e/o PS6), che potrebbe, in ipotesi, persino comportare un incremento del valore del terreno. Anche la giurisprudenza amministrativa ha, del resto, 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. n. 380/2001). Deve ribadirsi, 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 PAI., finalizzato 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.

Invero ai fini tributari il tema del rapporto tra delibere comunali ad oggetto edilizio e delibere amministrative di altre autorità sovraordinate aventi ad oggetto vincoli – più o meno assoluti – alla edificabilità va risolto in termini di eventuale superamento del provvedimento amministrativo che stabilisce l'edificabilità a fini tributari ad opera dei piani sovraordinati che tale edificabilità, in ipotesi, escluderebbero. Ossia valutando 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.

2.4. Orbene deve ritenersi che la CTR nell'affermare apoditticamente che *"... sulla base di quanto emerge dagli atti, (decreto 58/2016 dell'Autorità di Bacino del fiume Tevere), non può non disconoscersi che il vincolo idrogeologico R4 e il vincolo di alluvione o esondazione che insiste sull'area interessata, oggetto del presente giudizio, rendono il terreno non idoneo all'edificazione, caratterizzando l'edificabilità affermata dal PRG, di pura indefinita astrattezza, e quindi di inedificabilità di fatto, circostanza questa che vanifica nella sostanza tale classificazione e conduce il Collegio*

giudicante a confermare la sentenza di primo grado e respingere l'appello del Comune di Fiumicino" non si è conformata ai principi giurisprudenziali sopra richiamati in quanto ha attribuito, erroneamente, rilievo decisivo al vincolo idrogeologico non accertando se in concreto esisteva un vincolo di inedificabilità assoluta (vedi, *ex multis*, Cass. n. 8747/2025; Cass. n. 25935/2024).

3. Conseguentemente, stante la fondatezza del ricorso, la sentenza impugnata va cassata e la causa va rinviata per nuovo esame alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio in diversa composizione, cui resta demandata anche la pronuncia sulle spese del giudizio di legittimità.

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 provvedere anche in ordine alle spese del presente giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Tributaria in data 9 luglio 2026 .

Il Presidente
Giacomo Maria Stalla