

Civile Ord. Sez. 5 Num. 25201 Anno 2026
Presidente: STALLA GIACOMO MARIA
Relatore: DI PISA FABIO
Data pubblicazione: 10/09/2026



ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 25714/2022 R.G. proposto da:

Comune di Latina in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Anna Caterina Egeo
-ricorrente-

contro

Marcelli Francesca

-intimata-

avverso la sentenza della Commissione Tributaria Regionale Lazio n.
1468/2022 depositata il 28/03/2022.

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

FATTI DI CAUSA

1. La CTR del Lazio, con la sentenza n. 1468/18/2022, depositata in data
28.03.2022, accoglieva l'appello proposto dalla contribuente Marcelli
Francesca, riformando la sentenza di primo grado che aveva disatteso

l'impugnazione proposta dalla stessa avverso l'avviso di accertamento n. 106 - ICI 2011.

2. I giudici di appello osservavano che: *".... in tema di tassazione ICI di aree fabbricabili individuate come tali dal piano regolatore comunale ma destinate a verde pubblico attrezzato, come nell'ipotesi in esame, la Cassazione ha più volte negato la natura giuridica di area fabbricabile al terreno, precisando che laddove il piano regolatore generale del Comune abbia destinato una determinata area a verde pubblico attrezzato, tale prescrizione urbanistica sottrae al privato la facoltà di trasformazione edificatoria del bene in quanto rivolto a fruizione pubblica dello stesso spazio con conseguente esclusione della natura edificabile dell'area medesima Il provvedimento di accertamento d'ufficio omessa dichiarazione ICI 2011 da parte dell'ufficio competente del Comune di Latina, oggetto della presente controversia, basa la propria valutazione di stima dei terreni indicando genericamente "documentazione reperita presso fonti ufficiali dell'Agenzia delle Entrate e sulla base di rilevazioni, stime e indagini di mercato acquisite dall'ufficio.... Detti valori sono stati ricavati partendo dalla tabella in uso ...per le aree fabbricabili riferite all'anno 2017...provvedendo all'attualizzazione sulla base anche dei valori OMI relativi al primo semestre dell'anno 2011", laddove la perizia datata 11/12/2017 a firma Ing. Di Biase assevera che i terreni in Località Latina Scalo distinti in catasto al foglio 76, p.lle 404, 680 e 681 non sono aree edificabili per le seguenti previsioni di piano particolareggiato esecutivo: verde pubblico attrezzato (per la particella 404); area scolastica (per le altre due particelle). Di conseguenza, non può ritenersi correttamente determinato il valore dei terreni suindicati nei termini contenuti nel provvedimento di imposizione impugnato".*

Sulla scorta di tali considerazioni, i giudici di secondo grado accoglievano l'impugnazione della contribuente ritenendo che il valore dei terreni non era stato correttamente determinato nel provvedimento di imposizione

impugnato che, conseguentemente, in accoglimento del ricorso introduttivo andava annullato.

3. Contro detta sentenza ha proposto ricorso per cassazione, sulla base di due motivi, il Comune di Latina.

4. Francesca Marcelli è rimasta intimata.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso l'ente impositore lamenta, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c. violazione del combinato disposto delle norme di cui agli artt. 2 e 5 del d. lgs. 504/1992 e 36 comma 2 d.l. n. 223/06, assumendo che la CTR era incorsa in errore discostandosi anche dai principi pacifici della giurisprudenza di legittimità che ha chiarito che è legittima la tassazione ICI anche sui terreni qualificati come aree edificabili nel P.R.G. destinati a verde pubblico attrezzato e come la nozione di edificabilità, "non si identifica e non si esaurisce in quella di edilizia abitativa".

2. Con il secondo motivo deduce, ai sensi dell'art. 360, primo comma n. 5, c.p.c. in relazione all'art. 5, comma 5 del dl 30.12.92 n. 504 - omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti, per avere i giudici di appello trascurato di considerare che la stima operata dal Comune impositore era stata effettuata sulla base delle indicazioni fornite dell'ufficio tecnico comunale, alla stregua del più probabile valore di mercato delle aree edificabili del territorio comunale, con una precisa differenziazione di valore per le aree destinate a parco, impianti sportivi e strade ecc. e per le aree situate in zona residenziale di espansione.

3. Entrambi i motivi, da esaminare congiuntamente in quanto fra loro connessi, sono fondati.

3.1. 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).

3.2. Osserva il Collegio che la CTR è incorsa in errore in quanto ha ritenuto illegittimo l'atto in ragione della mancata corretta determinazione del valore dell'area non considerando che la nozione di edificabilità non si identifica e non si esaurisce in quella di edilizia abitativa cosicché l'inclusione di un'area in una zona destinata dal piano regolatore generale ad attrezzature e impianti di interesse generale, o a servizi pubblici o di interesse pubblico, non esclude l'oggettivo carattere edificabile del d.lgs. n. 504 del 1992, ex art. 2, trascurando di valutare il dato decisivo, evidenziato dal Comune ricorrente con il secondo motivo di impugnazione, per cui la stima operata era stata effettuata sulla base delle indicazioni fornite dell'ufficio tecnico comunale, alla stregua del più probabile valore di mercato delle aree edificabili del territorio comunale, con una precisa differenziazione di valore per le aree destinate a parco, impianti sportivi e strade ecc. e per le aree situate in zona residenziale di espansione.

3.3. A riguardo 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).

Va, pertanto, 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. n. 23206 del 2019).

Risulta, dunque, evidente che i giudici di appello, non conformandosi ai principi giurisprudenziali sopra richiamati, nell'affermare che doveva ritenersi che il Comune non aveva *"correttamente determinato il valore dei terreni suindicati nei termini contenuti nel provvedimento di imposizione impugnato"* e che, conseguentemente, lo stesso andava integralmente annullato, hanno finito per confondere il piano della determinazione del valore con quella della tassabilità ai fini ICI dell'area in questione, non considerando che l'edificabilità non può essere esclusa ex sé dalla ricorrenza di vincoli o destinazioni urbanistiche che condizionino, in concreto, l'edificabilità del suolo, giacché tali limiti, incidendo sulle facoltà dominicali connesse alla possibilità di trasformazione urbanistico edilizia del suolo medesimo, ne presuppongono la vocazione edificatoria.

4. Conseguentemente, stante la fondatezza dei motivi di 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