

Civile Ord. Sez. 5 Num. 26942 Anno 2026  
Presidente: STALLA GIACOMO MARIA  
Relatore: LIBERATI ALESSIO  
Data pubblicazione: 15/10/2026



### **ORDINANZA**

sul ricorso e sul ricorso incidentale iscritti al n. 172/2020 R.G. proposti da:

Nash Srl in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Pierfrancesco Palatucci unitamente all'avvocato Elena Stella Richter

-ricorrente e controricorrente avverso il ricorso incidentale –  
contro

Comune Di Pomezia in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Pietro Di Benedetto

-controricorrente e ricorrente incidentale-

avverso la sentenza della Commissione Tributaria Regionale del Lazio n. 3144/2019 depositata il 22/05/2019.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 07/10/2026 dal Consigliere Alessio Liberati.

### **FATTI DI CAUSA**

1. La controversia ha avuto origine quando il Comune di Pomezia ha notificato alla società contribuente un avviso di accertamento relativo all'anno d'imposta 2011, con il quale ha contestato l'omesso versamento dell'ICI, assumendo la natura edificabile dei terreni di proprietà della contribuente e determinando la base imponibile in misura elevata sulla base del valore venale degli stessi, quantificato in euro 75,00 al metro quadrato.

2. La società contribuente, ritenendo illegittima la pretesa, ha proposto ricorso dinanzi alla Commissione Tributaria Provinciale di Roma, deducendo, in primo luogo, che i terreni dovessero qualificarsi come agricoli o comunque non edificabili ai fini ICI, in quanto inseriti in una zona del piano regolatore generale (zona M1) la cui edificabilità era subordinata all'adozione di un piano particolareggiato mai intervenuto, con conseguente decadenza del vincolo urbanistico e configurabilità di una cosiddetta zona bianca; ha inoltre censurato la determinazione del valore venale operata dal Comune, ritenuta eccessiva e non adeguatamente motivata, evidenziando che la stima dell'Agenzia del Territorio aveva individuato un valore pari a euro 15,00 al metro quadrato. Si è costituito il Comune di Pomezia, contestando le deduzioni avversarie e sostenendo la natura edificabile delle aree in ragione della loro destinazione urbanistica, nonché la legittimità del valore adottato ai fini impositivi.

3. Con sentenza n. 28605/26/2016, depositata il 14 dicembre 2016, la Commissione Tributaria Provinciale di Roma ha accolto parzialmente il ricorso della società, ritenendo che i terreni, pur non qualificabili come agricoli, dovessero essere valutati alla luce della loro natura di 'zona bianca' e, pertanto, ha rideterminato la base imponibile facendo riferimento al valore di euro 15,00 al metro quadrato accertato dall'Agenzia del Territorio, in luogo di quello più elevato indicato dal Comune.

4. Avverso tale decisione il Comune di Pomezia ha proposto appello, deducendo la violazione di norme in materia di determinazione della base imponibile e sostenendo l'erroneità della disapplicazione dei valori stabiliti

dall'ente; la società contribuente si è costituita chiedendo il rigetto dell'appello e proponendo appello incidentale, con il quale ha reiterato le censure sulla natura non edificabile dei terreni, sull'omessa pronuncia su alcuni motivi e sull'illegittimità della determinazione del valore venale.

5. Con sentenza n. 3144/2019, depositata il 22 maggio 2019, la Commissione Tributaria Regionale del Lazio ha deciso sugli appelli, rigettando sia quello principale del Comune sia quello incidentale della società e confermando la decisione di primo grado. In particolare, il giudice di appello ha ritenuto, da un lato, che l'appello del Comune fosse inammissibile o comunque infondato per difetto di specificità dei motivi e, dall'altro, ha condiviso nel merito la ricostruzione del primo giudice, affermando che, in presenza di una zona bianca e di un indice di edificabilità estremamente ridotto, non potesse riconoscersi automaticamente la natura edificabile dell'area ai fini ICI, dovendosi invece valorizzare il criterio dell'edificabilità di fatto e, soprattutto, la stima del valore venale effettuata dall'Agenzia del Territorio, ritenuta conforme ai parametri di legge; ha quindi confermato la determinazione della base imponibile in euro 15,00 al metro quadrato e disposto la compensazione delle spese di lite.

6. Avverso tale sentenza la società contribuente ha proposto ricorso per cassazione, deducendo, tra l'altro, la nullità della decisione per vizio di motivazione e per omessa pronuncia sui motivi di appello incidentale, nonché l'erronea qualificazione delle aree; si è costituito il Comune con controricorso contenente anche ricorso incidentale, chiedendo il rigetto del ricorso principale e la cassazione della sentenza impugnata per violazione delle norme sulla determinazione della base imponibile e sui limiti del potere del giudice tributario.

7. Avverso la suddetta sentenza di gravame la contribuente ha proposto ricorso per cassazione affidato ad unico motivo, cui ha resistito con ricorso incidentale il comune intimato.

8. Avverso il ricorso incidentale, parte contribuente ha depositato a sua volta un controricorso.

9. Successivamente ambedue le parti hanno depositato memoria illustrativa.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. Con il primo motivo di ricorso principale, si deduce la nullità della sentenza ex art. 360 comma 1 n. 4 c.p.c. per violazione dell'art. 111 c. 6 Cost. e dell'art. 132 comma 2 n. 4 c.p.c.

1.1. In particolare, la società ricorrente ha censurato la sentenza della Commissione tributaria regionale per difetto assoluto di motivazione in ordine all'appello incidentale, sostenendo che il giudice di secondo grado, pur avendo formalmente respinto tale impugnazione, non avrebbe in realtà esaminato né confutato i cinque motivi con essa dedotti. In particolare, deduce che la motivazione sarebbe meramente apparente, contraddittoria e perplessa, in quanto, da un lato, contiene argomentazioni favorevoli alla tesi della non edificabilità dei terreni (ossia alla fondatezza dell'appello incidentale) e, dall'altro, conclude in senso opposto, senza spiegare le ragioni del rigetto; inoltre, la sentenza si limiterebbe, per alcuni profili, a una generica adesione alla decisione di primo grado senza un autonomo esame critico delle censure. Ne deriverebbe una nullità della decisione impugnata per violazione dell'obbligo costituzionale di motivazione.

1.2. Nel controricorso, il Comune ha affermato che la Commissione regionale ha in realtà esaminato il thema decidendum nella sua interezza e ha effettuato una valutazione complessiva delle questioni prospettate dalle parti, sicché non sarebbe configurabile alcuna omissione di pronuncia; ha evidenziato che il giudice di merito ha ricostruito la natura delle aree e determinato il valore imponibile, per implicito rigettando le doglianze incompatibili con tale soluzione, sicché il vizio denunciato non sussiste.

1.3. La Corte del gravame ha affermato che <<L'indice di edificabilità assegnato per legge alle zone bianche di 0,03 metri cubi per metro quadro

stabilito oggi dall'art. 9, comma i, lett. b del d.P.R. 380/2001 e in precedenza stabilito dall'art. 4, u.c. L. n. 10/1977, è esattamente il medesimo indice assegnato dalla legge alle zone agricole, le quali anche ai fini ICI non sono certo qualificate come fabbricabili>> e che <<Pertanto, l'indice di edificabilità dello 0,03 per mq. attribuito alle zone agricole non è rilevante ai fini ICI in quanto dette zone sono considerate ai fini impositivi come non fabbricabili, lo stesso indice non può poi essere considerato l'elemento in virtù del quale, sempre ai fini ICI, le zone bianche debbano essere qualificate come fabbricabili. La previsione di un così ridotto indice di edificabilità non può caratterizzare il terreno al punto da renderlo fabbricabile, e ciò sia nel caso pacifico dei terreni agricoli che in quello delle zone bianche>>, salvo poi tuttavia concludere che <<il Collegio ritiene che occorre determinare il valore venale dell'area, ed a tale proposito è determinante la stima dei terreni in questione effettuata dall'Agenzia del Territorio, su richiesta dell'Agenzia delle Entrate, in sede di accertamento del valore venale ai fini delle imposte ipotecaria e catastale sull'atto di compravendita del 31.03.2008, a rogito del notaio Luca Amato, relativo proprio ai terreni oggetto di causa, con cui essi sono stati trasferiti all'odierna contribuente.>>.

1.4. La coerenza della sentenza trova conferma nella circostanza che in essa l'equiparazione agricola (con indice 0,03) è riferita alla edificabilità di diritto, mentre la stima di mercato è correlata invece alla edificabilità di fatto, come unico parametro rilevante per le 'zone bianche'; in linea con la giurisprudenza di questa Corte.

In questi termini, invero, si è espressa più volte la Corte di legittimità: in tema di ICI, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 11-quaterdecies, comma 16, del d.l. n. 203 del 2005, conv., con modif., in l. 248 del 2005 e dell'art. 36, comma 2, del d.l. n. 223 del 2006, conv., con modif., in l. n. 248 del 2006, che hanno fornito l'interpretazione autentica dell'art. 2, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 504 del 1992, 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, da cui deriva non una situazione di totale inedificabilità, ma l'applicazione della disciplina delle cd. "zone bianche" (nella specie quella di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001), 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. n. 21080 del 07/08/2019 (Rv. 654825 - 01)). Ed, anche: L'avvenuta decadenza del vincolo preordinato all'esproprio rende l'area (e non la zona) priva di regolamentazione urbanistica, sicché, in tale ipotesi, non è consentito farne rivivere la condizione preesistente ma opera la disciplina prevista per le cd. aree bianche di cui all'art. 4, ultimo comma, della l. n. 10 del 1977, la quale, peraltro, non comporta un automatico riconoscimento della natura edificabile dell'area occupata, dovendo essere apprezzata la ricorrenza di tale carattere in base al criterio dell'edificabilità di fatto, che impone un metodo di valutazione incentrato sulla verifica della funzionalità dell'area in termini di naturale ed armonico completamento di quelle, ad essa contigue, che siano destinate all'edificazione in base alle scelte legislative ed a quelle pianificatorie dei comuni (Cass. n. 12268 del 14/06/2016 (Rv. 640061 - 01)).

Infine, negli stessi termini: ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione delle aree prive di pianificazione urbanistica, la stima non può risolversi in un mero esercizio qualificatorio dell'astratta natura dell'area, ma deve corrispondere all'effettivo valore di mercato di questa secondo le sue caratteristiche concrete espresse in termini monetari, desunte da taluni fatti-indice obiettivi quali, tra gli altri, la vicinanza al centro abitato, lo sviluppo edilizio raggiunto dalle zone adiacenti, l'esistenza di servizi pubblici essenziali, la presenza di opere di urbanizzazione primaria, il collegamento con i centri urbani già organizzati, sicché, in detta situazione, trova applicazione il criterio suppletivo in carenza di strumenti urbanistici e complementare agli effetti della determinazione del concreto valore dell'area dell'edificabilità di fatto, dovendo darsi rilievo all'attività edilizia legittimamente realizzabile in assenza di pianificazione urbanistica, a quella libera ed a quella consentita previo rilascio del permesso di costruire (Cass. n. 10502 del 15/04/2019 (Rv. 653879 - 01)).

1.5. Deve rilevarsi, sulla scorta di tale impianto argomentativo, che il valore di 15 al mq. è quindi comprensibilmente attribuito in ragione del valore della edificabilità di fatto.

1.6. Quanto alle sentenze passate in giudicato, ammissibilmente prodotte in sede di memoria in quanto successive alla proposizione del ricorso, deve sottolinearsi invece che le stesse si limitano ad accertare la destinazione agricola.

In sostanza i giudicati dicono che il terreno è oggetto di vincolo, ma accertano che lo stesso è decaduto.

Il problema successivo è che tali sentenze ne derivano una natura agricola (mentre a mente della citata giurisprudenza andavano considerate di natura "bianca"), ma, ai fini di quanto rileva nel presente giudizio, emerge che da quei giudicati esterni, così come dedotti e invocati dall'interessato, non si desume una quantificazione diversa da quella accertata nel presente procedimento. E in ogni caso si tratterebbe di stretta interpretazione

normativa sulla natura giuridica (agricola-non edificabile) attribuibile alle aree oggetto di vincolo espropriativo decaduto, come tale non rientrante nella preclusione da giudicato esterno.

1.7. Ciò chiarito, va dunque respinta anche la eccezione di passaggio in giudicato prospettata con la memoria.

2. Con l'unico motivo di ricorso incidentale, si è dedotta invece la violazione e falsa applicazione dei principi generali che regolano il processo tributario e la violazione e falsa applicazione dell'art. 7, c. 5, del d.lgs. n. 504/92.

Il Comune ha censurato la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto di determinare la base imponibile ICI facendo riferimento al valore di mercato accertato dall'Agenzia del Territorio, disattendendo quello stabilito dalla deliberazione comunale, assumendone l'eccessività. Secondo il ricorrente incidentale, il giudice tributario avrebbe esercitato illegittimamente il potere di disapplicazione, travalicando i limiti del sindacato consentito e sostituendosi alla pubblica amministrazione in scelte di merito riservate a quest'ultima, senza accertare vizi di legittimità dell'atto generale (incompetenza, violazione di legge o eccesso di potere). La decisione impugnata si porrebbe inoltre in contrasto con i principi sul riparto di giurisdizione, poiché la contestazione dei criteri di determinazione del valore venale delle aree, stabiliti con atto regolamentare comunale, sarebbe devoluta al giudice amministrativo e non al giudice tributario. Il Comune aggiunge che il giudice di appello avrebbe erroneamente attribuito decisivo rilievo alla stima effettuata in un diverso procedimento (ai fini delle imposte ipotecarie e catastali), privo di efficacia vincolante nel giudizio tributario, e privo di contraddittorio tra le parti, mentre avrebbe dovuto attenersi ai criteri legali di determinazione della base imponibile e alla presunzione derivante dai valori fissati dal Comune, eventualmente superabile solo con adeguata prova contraria.

2.1. Il motivo di ricorso incidentale è infondato.

Invero, rientra certamente nel potere del giudice tributario la disapplicazione degli atti amministrativi generali e regolamentari che risultino illegittimi e che assumano rilevanza ai fini della decisione della controversia fiscale sottoposta al suo esame. Tale potere trova fondamento, oltre che nei principi generali in materia di sindacato incidentale sugli atti amministrativi, nell'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 546/1992, nonché, per quanto concerne gli atti amministrativi individuali, nell'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, secondo il quale le autorità giudiziarie possono (debbono) disapplicare gli atti e i regolamenti amministrativi che risultino contrari alla legge, quando la loro illegittimità rilevi ai fini della controversia.

La disapplicazione si configura, dunque, quale strumento attraverso il quale il giudice, pur senza procedere all'annullamento dell'atto – potere che resta estraneo alla propria cognizione incidentale – ne esclude gli effetti nel giudizio pendente, ove ne accerti l'illegittimità e la conseguente inidoneità a costituire valido presupposto della pretesa tributaria. Il sindacato può pertanto investire anche gli atti generali e regolamentari adottati dall'ente locale, qualora gli stessi siano rilevanti per la determinazione del tributo o per la legittimità dell'atto impositivo impugnato.

Alla luce di tali principi, ben poteva il giudice tributario di gravame procedere alla disapplicazione della deliberazione comunale in oggetto, ove ritenuta illegittima e rilevante ai fini della decisione. La deliberazione, infatti, costituendo il presupposto normativo-amministrativo della pretesa azionata nei confronti del contribuente, avrebbe potuto essere oggetto di un sindacato incidentale da parte del giudice tributario, limitatamente alla sua rilevanza nel giudizio e senza che fosse necessario procedere al suo autonomo annullamento. Ne consegue che l'eventuale illegittimità della deliberazione avrebbe potuto essere direttamente valorizzata dal giudice ai fini della decisione sulla legittimità della pretesa tributaria, mediante la sua disapplicazione nel caso concreto.

2.2. La censura va quindi rigettata, ponendosi ogni altra questione sul piano della valutazione fattuale (estimativa), qui non sindacabile.

3. Alla luce di quanto sopra, devono essere rigettati sia il ricorso principale sia il ricorso incidentale.

4. Le spese di lite vanno compensate in ragione della soccombenza reciproca.

In conseguenza dell'esito del giudizio ricorrono i presupposti processuali per dichiarare la sussistenza dei presupposti per il pagamento di una somma pari al contributo unificato previsto per la presente impugnazione, se dovuto, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, a carico di ambedue le parti soccombenti.

#### **P.Q.M.**

La Corte rigetta il ricorso principale e il ricorso incidentale.

Compensa le spese.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1 *quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17 della l. n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente principale e del ricorrente incidentale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso articolo 13.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 07/10/2026 .

Il Presidente

Giacomo Maria Stalla