

Imposta comunale sugli immobili

Trattamento delle aree inserite nel Piano strutturale comunale

Ministero dell'Economia e delle Finanze -
Dipartimento delle finanze Direzione
Federalismo Fiscale 19 novembre 2008,
prot. n. 21574/2008/DF/DFE (1)

OGGETTO: *Imposta comunale sugli immobili (ICI).
Trattamento delle aree inserite nel Piano Strutturale
Comunale (P.S.C.). Quesito*

Con la nota in riferimento codesto comune chiede un parere in merito al trattamento fiscale ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) al quale sottoporre le aree situate sul proprio territorio in relazione agli strumenti urbanistici vigenti.

In particolare, si chiede se le aree indicate nel Piano strutturale comunale (P.S.C.) possano essere considerate edificabili a prescindere dal fatto che in esso non è presente alcun riferimento agli indici di edificabilità che costituiscono uno dei parametri indicati nell'art. 5, comma 5, del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, per la determinazione del valore delle aree fabbricabili ai fini ICI.

Al riguardo, è necessario premettere che per inquadrare nei corretti termini la problematica prospettata, occorre prendere le mosse dalle norme dettate in materia di pianificazione urbanistica dalla regione Emilia Romagna nella legge regionale 24 marzo 2000, n. 20.

Infatti, l'art. 28 di detta legge prevede la predisposizione da parte dei comuni del P.S.C. che delinea le scelte strategiche di assetto e sviluppo del territorio e classifica quest'ultimo in urbanizzato, urbanizzabile e rurale.

Il successivo art. 30, invece, stabilisce la predisposizione del Piano operativo comunale (P.O.C.), che è lo strumento urbanistico per la disciplina degli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare sulla base di quanto previsto nel P.S.C. di cui, per di più, non può modificare i contenuti. Il P.O.C. individua, tra l'altro, i nuovi insediamenti, l'assetto urbanistico, le destinazioni d'uso e gli indici edilizi.

Ciò premesso, benché la normativa regionale preveda una pianificazione urbanistica nei termini sopra delineati, occorre comunque ricondurre la problematica prospettata ai principi dettati nella materia in esame dalla normativa tributaria. A tal proposito, si ricorda che l'art. 2, comma 1, lettera b) del D.Lgs. n. 504 del 1992, 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». L'interpretazione autentica di detta norma è sta-

ta effettuata dall'art. 36, comma 2, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, il quale stabilisce che «un'area è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione della regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo».

La norma appena riportata ha, dunque, riconosciuto inequivocabilmente natura edificabile alle aree inserite nello strumento urbanistico generale ancorché non completo in tutto il suo iter.

Nello stesso senso si sono espresse anche le Sezioni Unite della Corte di Cassazione che nella sentenza n. 25506 del 30 novembre 2006, ribadendo quanto già sostenuto in precedenti pronunce (ex plurimis: sentenze n. 17513/2002, n. 4381/2002, n. 4120/2002, n. 17762/2002 e n. 3817/2003), hanno affermato che «non occorre che lo strumento urbanistico, adottato dal comune, abbia perfezionato il proprio iter di formazione mediante l'approvazione da parte della regione, atteso che l'adozione dello strumento urbanistico, con inserimento di un terreno con destinazione edificatoria, imprime al bene una qualità che è recepita dalla generalità dei consociati come qualcosa di già esistente e di difficile reversibilità e, quindi, è sufficiente a fare venir meno, ai fini anzidetti, la presunzione del rapporto proporzionale tra reddito dominicale risultante in catasto e valore del terreno medesimo, posto a fondamento della valutazione automatica».

Dal punto di vista fiscale, dunque, la vocazione edificatoria del suolo, a prescindere da una sua concreta ed immediata edificabilità, è sufficiente per effettuare la valutazione basandosi non sul reddito dominicale ma sul valore di mercato. Pertanto, come sostiene la Suprema Corte nella citata sentenza n. 25506 del 2006, «l'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».

In sostanza, i giudici di legittimità sottolineano la distinzione tra ius edificandi, che può essere esercitato solo quando gli strumenti urbanistici siano perfezionati, e ius valutandi in base al quale un terreno può essere considerato a vocazione edificatoria ancor prima che giungano a completamento le procedure relative all'approvazione del piano regolatore.

Sulla problematica in questione è intervenuta anche la Corte Costituzionale che, dapprima nell'ordinanza n. 41 del 27 febbraio 2008 ed in seguito con l'ordinanza n. 266 del 10 luglio 2008, ha dato ulteriore rilievo agli aspetti fondamentali per la qualificazione di un'area come edificabile. La Consulta ha ribadito la distinzione, ai fini della determinazione dell'imponibile dell'ICI, tra le aree qualificate edificabili in base a strumenti urbanistici non approvati o non attuati - e, quindi, in concreto non

Nota:

(1) Cfr. P. Mirto «Imposta comunale sugli immobili - Nuovi strumenti urbanistici e nozione di area fabbricabile ai fini ICI», in questa Rivista, pag. 916.

ancora edificabili - per le quali applicare il criterio del valore venale, e le aree agricole prive di detta qualificazione, per le quali applicare, invece, il criterio della valutazione automatica basata sul reddito dominicale. La Corte Costituzionale ha evidenziato, inoltre, che il criterio del valore venale non comporta una valutazione fissa ed astratta del bene, ma consente di attribuire «al terreno il suo valore di mercato, adeguando la valutazione alle specifiche condizioni di fatto del bene e, quindi, anche alle più o meno rilevanti probabilità di rendere attuali le potenzialità edificatorie dell'area».

Del resto, l'edificabilità di un terreno sulla base del solo piano regolatore, anche se privo di strumenti attuativi, è sufficiente, di norma, a far lievitare il valore di mercato del terreno ed è ragionevole considerare come «edificabile», ai fini della determinazione dell'imponibile, un'area che, invece, è considerata in concreto ancora non edificabile dalla normativa urbanistica. La Corte ha ribadito che l'astratta edificabilità del suolo giustifica di per sé la valutazione del terreno secondo il suo valore venale e differenzia radicalmente tale tipo di suoli da quelli agricoli non edificabili.

Le considerazioni sin qui sviluppate in relazione al contenuto del piano regolatore generale possono, quindi, essere estese anche alle aree inserite nel P.S.C. che rappresenta, in sostanza, lo «strumento urbanistico generale adottato dal comune» cui fa riferimento l'art. 36, comma 2, del d.l. n. 223 del 2006 innanzi citato. Tale strumento, infatti, seppure in fase embrionale, classifica il territorio in urbanizzato, urbanizzabile e rurale conferendo, dunque, allo stesso una connotazione sulla sua sorte futura che sarà successivamente sviluppata e puntualizzata nel P.O.C.

Sulla base di quanto esposto si può, pertanto, argomen-

tare che neanche la mancata indicazione nel P.S.C. dell'indice di edificabilità costituisce ostacolo al riconoscimento dell'edificabilità delle aree in esso inserite in quanto, come emerge dagli insegnamenti dei massimi organi giurisprudenziali, per la valutazione delle aree soccorrono gli altri parametri fissati dalla legge; in particolare si dovrà necessariamente tener conto del diverso stadio di definizione dello strumento urbanistico, della maggiore o minore attualità delle sue potenzialità edificatorie e della possibile incidenza degli ulteriori oneri di urbanizzazione sul valore venale in comune commercio dello stesso (cfr. Corte di Cassazione, sentenze: n. 23436 del 2008; n. 14697 del 2008 n. 14700 del 2008; n. 25506 del 2006).

Occorre, inoltre, precisare che, eventuali aspetti critici che potrebbero sorgere in ordine alla quantificazione del valore delle aree in questione potrebbero essere agevolmente superati attraverso l'esercizio del potere riconosciuto agli enti locali dall'art. 59, comma 1, lettera g) del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, in base al quale i comuni possono «determinare periodicamente e per zone omogenee i valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili, al fine della limitazione del potere di accertamento del comune qualora l'imposta sia stata versata sulla base di un valore non inferiore a quello predeterminato, secondo criteri improntati al perseguimento dello scopo di ridurre al massimo l'insorgenza di contenzioso».

In tal modo, l'ente, tenendo conto della situazione relativa alla pianificazione urbanistica del proprio territorio, può modulare il valore delle aree in funzione dello stadio di definizione dei vari strumenti urbanistici, così da fornire necessari elementi di valutazione ai propri contribuenti.