

Terreno destinato a zona verde non paga IMU

di [Enzo Di Giacomo](#)

Publicato il 29 Maggio 2023

I terreni destinati a zona verde per i quali non risulta accertata la edificabilità, nonostante la presenza di vincoli esistenti e della loro sistemazione, **non sono soggetti al pagamento dell'Imu.**

In tal senso, secondo la CTR Lazio, si considera area edificabile quella formalmente utilizzabile a scopo edificatorio sulla base dello strumento urbanistico adottato dal competente Comune indipendentemente dall'approvazione della Regione, sebbene occorra valutare se nel caso concreto ci sia un effettivo incremento di valore dell'area.

Edificabilità: normativa di riferimento

L'art. 36, comma 2, del D.L. n. 223/2006, recante "Norme per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica..." stabilisce che:

"...un'area é 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".



Sulla base di ciò risultano, ai fini fiscali, **due categorie di terreni**: quelli **edificabili** e quelli **non edificabili** da intendere i primi quelli per cui esista uno strumento urbanistico generale adottato e per i secondi quelli agricoli o quelli privi di qualsiasi utilizzabilità per la presenza di vincoli di inedificabilità.

Al pari di quanto precedentemente previsto per l'Ici, in tema di imposta municipale propria (Imu), **per area fabbricabile si intende l'area effettivamente utilizzata per l'edificazione**, indipendentemente dal fatto che la costruzione sia stata realizzata in dispregio delle norme urbanistiche (tralasciando le conseguenze urbanistiche, civilistiche e penali, dal momento dell'inizio dei lavori di edificazione su un terreno che nello strumento urbanistico comunale è agricolo) -, ossia utilizzabile a scopo edificatorio in base a quanto previsto negli 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'Amministrazione Finanziaria ha ritenuto che **la natura di area edificabile si consegue dopo l'inclusione nel Piano Urbanistico Comunale senza che sia necessario che vengano adottati i cc.dd. "Piani Attuativi"**.

Tale previsione, infatti, può influire sul valore da attribuire all'area, che decresce a seconda che sia stato rilasciato un permesso a costruire, sia compresa in un piano particolareggiato ma non è stata ancora rilasciato il permesso a costruire (cfr. Risoluzione Agenzia delle Entrate n. 209/E del 17 ottobre 1997).

Il caso all'esame della Sentenza della CTR Lazio n. 2689/2022: pagamento IMU su terreni destinati a zona verde

Nel caso in esame la società contribuente ha proposto **ricorso avverso alcuni avvisi di accertamento con cui il Comune competente ha richiesto il pagamento dell'IMU per alcuni terreni**.

Il ricorso è stato accolto in primo grado in considerazione che **i terreni sono destinati a zona verde e che, in considerazione dei numerosi vincoli esistenti e della sistemazione, non risulta verificata la loro edificabilità**.

Il Comune ha proposto appello sostenendo che i beni in questione non sono esenti di vocazione edificatoria attesa la tipizzazione contenuta nel vigente piano regolatore generale che segna l'inizio della procedura di trasformazione urbanistica; pertanto la potenzialità edificatoria di una area non può essere esclusa dalla presenza di vincoli o destinazioni urbanistiche che finiscono per condizionare l'edificabilità del suolo.

La Commissione tributaria ha ritenuto infondato l'appello del Comune atteso che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 36, comma 2, del DL n. 223/2006, si considera area edificabile quella formalmente utilizzabile a scopo edificatoria in base allo strumento urbanistico generale adottato dal Comune indipendentemente dall'approvazione della Regione e dalla adozione di strumenti attuativi dello stesso, valutando comunque se nel caso concreto sussiste un reale incremento di valore della presunta area edificabile.

La giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che **l'aspettativa di edificabilità di un terreno non equivale fiscalmente alla edificabilità.**

La mancanza della inedificabilità del suolo non sempre si accompagna con un relativo incremento di valore, ma determina solo la possibilità di valutare *"in concreto"* l'incremento di valore dell'area.

Nella fattispecie, è risultato che **i terreni sono destinati essenzialmente a "zona verde" e che a causa dei numerosi vincoli esistenti e della sistemazione dei terreni stessi non risulta accertata la loro edificabilità.**

Per quanto sopra esposto i giudici tributari hanno respinto l'appello del Comune condannandolo al pagamento delle spese di lite.

Gli interventi della giurisprudenza di Cassazione sui profili di edificabilità dei terreni e tassazione IMU

Nel caso in cui i terreni sono stati inseriti nell'Ambito di Trasformazione previsto dal documento di Piano del PGT (piano di governo del territorio) e resi edificabili attraverso la successiva approvazione di un PII (programma integrato di intervento) è sufficiente a far ritenere gli stessi come aree edificabili, come ritiene la giurisprudenza di legittimità, e pertanto sono soggetti all'imposta municipale (Cassazione n. 22477/2022).

In tema di ICI, un'area già edificabile e poi assoggettata a vincolo di inedificabilità assoluta, ove sia inserita in un programma di *"compensazione urbanistica"* non è assoggettabile ad imposta, atteso che il diritto edificatorio compensativo non ha natura reale, non inerisce al terreno, non costituisce una sua qualità intrinseca ed è trasferibile separatamente da esso (cfr. Cassazione Sez. U n. 23902/2020).

La disciplina normativa del tributo in esame, infatti, dal punto di vista tanto della legittimazione soggettiva passiva (proprietario dell'immobile), quanto del presupposto obiettivo (possessione di fabbricati, aree fabbricabili, terreni agricoli) fa inequivoco riferimento al sostrato reale dell'imposta, che difetta nel caso del diritto edificatorio compensativo (Cassazione n. 21127/2022).

Il [D.L. n. 223 del 2006, art. 36](#), comma 2, stabilisce che in base al [D.Lgs. n. 504/1992](#), un'area è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio secondo lo strumento urbanistico generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione della Regione e dall'adozione di strumenti attuativi.

Pertanto, la mera previsione dello strumento urbanistico generale semplicemente adottato dal Comune fa sorgere l'obbligo di corrispondere l'Imu sull'area edificabile.

Tale condizione non è subordinata a ad alcun specifico adempimento di comunicazione o di notifica.

Inoltre, la mancanza della comunicazione non esclude l'obbligo dichiarativo, previsto dall'art. 10 [D.Lgs. n. 504/1992](#), ed anche nell'Imu, dall'art. 13 comma 12-ter, [D.L. n. 201/2011](#) (D.L. n. 223 del 2006 n. 8159/2022)

Circa il **rapporto tra piano regolatore generale e piano paesaggistico regionale**, deve affermarsi *"l'assoluta prevalenza delle prescrizioni del piano paesaggistico regionale, comunque denominato, sulla pianificazione urbanistica comunale"*, come stabilito dal D. Lgs n. 145/2004 e come confermato dalla giurisprudenza amministrativa Consiglio di Stato, 4 Sezione, n. 2401/08).

La regola secondo cui **la presenza sull'area di vincoli di destinazione influisce unicamente sulla maggiore o minore potenzialità edificatoria, ma non sulla natura edificabile ex se dell'area ai fini tributari** (Cassazione n. 8363/2022).

In tema di ICI (IMU) l'edificabilità di un'area, ai fini dell'applicabilità del criterio di determinazione della base imponibile fondato sul valore venale, **deve 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 (Cassazione n. 14205/2020).

Il terreno radicalmente inedificabile (e non semplicemente gravato da più o meno intensi vincoli di destinazione), dal momento che sull'area insiste il perimetro di inedificabilità imposto dalla Regione Lazio, **non è soggetto all'ICI (IMU).**

La regola secondo cui la presenza sull'area di vincoli di destinazione influisce unicamente sulla maggiore o minore potenzialità edificatoria, ma non sulla natura edificabile ex se dell'area ai fini tributari, non riguarda la diversa ipotesi in cui l'area, ancorché edificabile secondo il PRG, tale non sia all'esito della valutazione complessiva ed integrata di quest'ultimo con lo strumento di pianificazione paesaggistica ed ambientale regionale (Cassazione n. 23206/2019).

Fonte: [Sentenza della CTR Lazio n. 2689/2022.](#)

NdR: potrebbe interessarti anche...[Terreno da agricolo ad edificabile: aspetti civilistici, contabili e fiscali](#)

A cura di Enzo Di Giacomo

Lunedì 29 maggio 2023