

P.S.C. (Piano Strutturale Comunale) ed imponibilità fiscale ai fini I.C.I.

di [Roberto Pasquini](#)

Pubblicato il 22 febbraio 2010

nel corso dell'anno 2009 è stata completata la nuova strumentazione per il governo delle trasformazioni dei territori comunali facenti parte della Regione Emilia-Romagna: il suo impatto sull'ICI

Nel corso dell'anno 2009 è stata completata la nuova strumentazione per il governo delle trasformazioni dei territori comunali facenti parte della Regione Emilia-Romagna. Così come è stata introdotta dalla Legge Regionale n. 20/2000, essa è fundamentalmente costituita dai tre strumenti che seguono, costruiti in maniera totalmente integrata gli uni con gli altri:

- il **P.S.C. (Piano Strutturale Comunale)**, strumento principe di pianificazione urbanistica generale che delinea le **scelte strategiche di assetto e sviluppo del territorio** tutelandone l'integrità fisica e ambientale;
- il **P.O.C. (Piano Operativo Comunale)**;
- il **R.U.E. (Regolamento Urbanistico Edilizio)**.

I Comuni interessati dalla loro adozione stanno procedendo tuttora a comunicare, mediante formale notifica ai proprietari, l'eventuale inclusione delle aree territoriali nei nuovi strumenti urbanistici secondo quanto previsto dalla normativa vigente (L. 289 del 27/12/2002).

In origine era il Piano Regolatore, conosciuto anche come PRG ad essere l'unico strumento principe della pianificazione. Ai fini fiscali, come stabilito dalla Cassazione civile e confermato dalla Corte costituzionale con varie ordinanze (di cui l'ultima del 2008), l'edificabilità del terreno

è stabilita a partire dall'adozione del Piano regolatore.

Ora, è proprio attorno al P.S.C. che si è avviata la discussione più generale sulle linee di tutela e di sviluppo del territorio, le quali vengono poi articolate e precisate negli altri due strumenti collegati.

Ed in particolare, una delle materie che è stata maggiormente oggetto di studi approfonditi da parte dei tecnici delle varie Giunte comunali dell'Emilia-Romagna, riguarda l'imponibilità ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) di quelle aree che si trovano ora ad essere incluse nei nuovi P.S.C. adottati dai singoli Comuni.

Stante l'attuale quadro normativo e giurisprudenziale, la conclusione che si è condivisa da parte dei diversi Comuni che hanno adottato una pianificazione regolata dal P.S.C. (quali, a titolo di esempio, Bologna, Modena, Ferrara, Castelfranco Emilia, Concordia, Cavezzo, San Felice sul Panaro, Maranello, Medolla, Argelato, Reggio Emilia, Cadelbosco di Sopra, Cavriago, Guastalla, Novellara, Rolo, San Paolo d'Enza, Parma, Busseto, oltre a tutti i comuni facenti parte dell'Associazione Terre d'Acqua, tra cui San Giovanni in Persiceto) è stata che le aree edificabili individuate in tali piani siano da assoggettare al pagamento dell'ICI.

Alla base delle motivazioni per cui gli stessi Comuni hanno ritenuto che tali aree fossero soggette al pagamento dell'ICI, stanno alcune precisazioni che si riepilogano di seguito.

Innanzitutto, era stato posto il quesito se, ai fini dell'imposta comunale sugli immobili, le aree inserite nei P.S.C. dovessero essere considerate terreni agricoli o aree edificabili: ciò in quanto, ai sensi del D.Lgs. 504/1992, il presupposto stesso indispensabile per l'applicazione dell'ICI è il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli.

Al riguardo, però, è necessario fare una fondamentale distinzione tra la normativa urbanistica (che disciplina la pianificazione regolata tramite gli strumenti sopra elencati) e la normativa tributaria (in base alla quale, per il solo fatto che un'area venga inserita in uno strumento urbanistico generale adottato dal Comune, essa risulta avere un valore diverso da quello di un semplice terreno agricolo).

In effetti, l'edificabilità o meno di un'area inserita in uno strumento urbanistico generale è stata

oggetto di un lungo dibattito dottrinale, oltre che di numerose e contrastanti sentenze della Cassazione. La norma contenuta nell'art. 36 del D.L. 223/2006, convertito dalla Legge n. 248/2006, dando l'interpretazione autentica del D.Lgs. 504/1992, art. 2, comma 1, lett.b) ha posto fine a tali dibattiti. Tale normativa stabilisce che, ai fini dell'applicazione del D.Lgs. 504/1992 (oltre che ai fini Irpef, Iva e Imposta di Registro), un'area sia da considerarsi 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. Successivamente questa posizione è stata fatta propria anche dalla Corte Costituzionale, con le ordinanze nn. 41, 266 e 394 del 2008 e dalla Corte di Cassazione, con le sentenze nn. 4381/2002, 25506/2006, 25676/2008 e 1861/2008.

Nello specifico, la Corte Costituzionale afferma che *“la potenzialità edificatoria dell'area, anche se prevista da strumenti urbanistici solo in itinere o ancora inattuati, costituisce notoriamente un elemento oggettivo idoneo ad influenzare il valore del terreno e, pertanto, rappresenta un indice di capacità contributiva adeguato, ai sensi dell'art. 53 Cost, in quanto espressivo di una specifica posizione di vantaggio economicamente rilevante”* ed anche che *“è del tutto ragionevole che il legislatore:*

a) attribuisca alla nozione di area edificabile significati diversi a seconda del settore normativo in cui detta nozione deve operare e, pertanto, distingua tra normativa fiscale, per la quale rileva la corretta determinazione del valore imponibile del suolo, e normativa urbanistica, per la quale invece rileva l'effettiva possibilità di edificare, secondo il corretto uso del territorio, indipendentemente dal valore venale del suolo;

b) muova dal presupposto fattuale che un'area in relazione alla quale non è ancora ottenibile il permesso di costruire, ma che tuttavia è qualificata come “edificabile” da uno strumento urbanistico generale non approvato o attuato, ha un valore venale tendenzialmente diverso da quello di un terreno agricolo privo di tale qualificazione;

c) conseguentemente distingua, ai fini della determinazione dell'imponibile dell'ICI, le aree qualificate edificabili in base a strumenti urbanistici non approvati o non attuati (e quindi in concreto non ancora edificabili) per le quali applica il criterio del valore venale, dalle aree agricole prive di detta qualificazione, per le quali applica il diverso criterio della valutazione basata sulle rendite catastali.”

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze nel parere n. 21574 /2008 reso al Comune di Parma, facendo proprie le motivazioni di diverse sentenze e ordinanze della Corte Costituzionale, sostiene che *“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" e che le considerazioni sviluppate dalla giurisprudenza in relazione al contenuto del Piano Regolatore Generale, possono 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"

Con la nota n. 9099 del 23/05/2006 indirizzata all'ANCI ed avente per oggetto "Norma interpretativa delle aree fabbricabili ai fini ICI - Individuazione dello strumento urbanistico comunale idoneo a riconoscere l'edificabilità", la Regione Emilia Romagna rileva come l'art. 11 quaterdecies, comma 16, D.L. 203/2005, (che prevede che un'area è da considerare comunque fabbricabile se è utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale, indipendentemente dall'adozione di strumenti urbanistici attuativi del medesimo) con riferimento agli strumenti urbanistici definiti dalla legge regionale n. 20 del 2000 (PSC, POC) "sembra andare nella direzione di valorizzare la mera potenzialità edificatoria del bene richiedendo l'imposizione ICI come terreno fabbricabile per tutte quelle aree che sono qualificate edificabili nello strumento generale, a prescindere dalla possibilità dell'immediato rilascio della concessione edilizia. Questa soluzione appare ancora più coerente con la ratio dell'art. 11 quaterdecies, comma 16, D.L. 203/2005, se si considera che la disposizione limita espressamente il proprio ambito di efficacia alla sola disciplina tributaria, avendo l'unico scopo di ampliare l'ambito di assoggettamento al pagamento delle imposte dirette. In tal modo, la norma disancorerebbe la nozione di area fabbricabile ai fini dell'imposizione ICI dalla nozione urbanistica, per la quale l'edificabilità consegue all'effettivo riconoscimento e regolazione dello jus aedificandi, il quale nell'attuale ordinamento regionale è attuato dal solo POC.", ed anche "...l'apertura voluta dalla normativa interpretativa verso la sufficienza della potenzialità edificatoria, induce a prendere in esame la possibilità e legittimità di qualificare come area fabbricabile, ai soli fini dell'applicazione dell'ICI, le aree classificate come suscettibili di urbanizzazioni dal PSC. In effetti il PSC, quale piano di inquadramento generale delle potenzialità di trasformazione e dei vincoli del territorio, attribuisce una potenzialità edificatoria alle aree. Esso, pur non presentando contenuti immediatamente attuativi, riconosce alle aree una loro astratta idoneità all'edificazione ("aree urbanizzabili") peraltro non puntualmente determinata nelle sue caratteristiche quantitative e qualitative."

Anche la Corte dei Conti dell'Emilia Romagna ritiene condivisibile la tesi del Ministero dell'Economia e delle Finanze sopraccitata, in base alla quale la potenzialità edificatoria dell'area sia desumibile già a seguito dell'approvazione del PSC, in quanto già in quello strumento compare, con sufficiente chiarezza, l'indice di capacità contributiva ai fini dell'imponibilità ICI.

Da porre in evidenza è che la stessa Corte si è pronunciata anche dopo la legge regionale 6/2009, confermando la tesi precedente di assoggettabilità ad ICI di dette aree: essa si è espressa con due autorevoli pareri, quali la deliberazione n. 9 del 28/04/2009 e la deliberazione n. 1 del 12 gennaio 2010, quest'ultima successiva alla modifica apportata dalla legge regionale

6/2009 all'art. 28 della legge 20/2000. Stabilendo che il PSC non attribuisce in nessun caso potestà edificatoria alle aree né conferisce alle stesse una potenzialità edificatoria subordinata all'approvazione del POC, tale modifica alla legge 20/2000 di fatto non cambia nella sostanza, dal punto di vista urbanistico, le caratteristiche che le aree inserite nel P.S.C. avevano già prima di questa modifica normativa, in quanto, anche se non di fatto esplicitato, tali aree non avevano "concretamente" potenzialità edificatoria neppure in precedenza.

Tuttavia, il tema della "addizionale ICI" su quei terreni che sono resi edificabili dal P.S.C. è uno dei più dibattuti e controversi. Si tratta di una situazione che si è creata nel momento in cui il PRG è stato messo da parte per fare spazio al nuovo "schema tripartito". In linea generale, se il P.S.C. indica gli elementi utili alla tassazione (come l'indice di edificabilità, i prezzi medi, le zone territoriali) allora quell'area è da considerarsi edificabile, ed anche fiscalmente si dovrebbero pagare le imposte relative.

Ma il quadro operativo è assai più complesso. Il P.S.C. non attribuisce di per sé ai terreni potenzialità edificatoria anche se vengono in esso indicati come edificabili: la sentenza del Tar di Bologna n. 609 del 2006 sancisce che solo quando c'è la contemporanea presenza dei tre nuovi strumenti edificatori (Psc, Rue e Poc) si potrebbe effettivamente considerare sostituito il vecchio PRG.

In sostanza, per considerare edificabile anche ai fini ICI un'area, occorrerebbe che la nuova pianificazione fosse completata in tutte le sue componenti.

Una recentissima risoluzione approvata nel mese di gennaio del 2010 dall'assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna richiede infatti di abolire la norma che impone il pagamento dell'ICI sui terreni classificati urbanizzabili dai Piani strutturali comunali. Il testo impegna la Giunta regionale ad attivarsi presso il Ministero dell'Economia affinché, senza attendere l'attuazione del federalismo fiscale, provveda con urgenza a rimuovere le disposizioni di legge che assoggettano al pagamento dell'ICI anche i titolari di aree classificate urbanizzabili sulla base dei PSC, indipendentemente dalla loro condizione di poter vantare il diritto edificatorio sull'area stessa.

Nel documento si rileva che la legge regionale *'Governo e riqualificazione solidale del territorio'* (L.R. n. 6/2009) esclude che le previsioni del PSC (tra le quali vi è anche la classificazione del territorio in "urbanizzato, urbanizzabile e rurale") possano creare aspettative edificatorie giuridicamente tutelate.

Nonostante questo, ai fini dell'imponibilità dell'ICI, le Amministrazioni comunali continuano a ricevere indicazioni sulla base del PSC e la stessa Corte dei Conti, nel recentissimo pronunciamento n. 1/2010 emesso in risposta ad un quesito comunale, ha ribadito che, nonostante la riforma urbanistica, ai fini fiscali debbano considerarsi edificabili le aree classificate dal PSC come urbanizzabili, mentre il diritto ad edificare subentra solo all'atto dell'approvazione del successivo Piano operativo comunale (POC).

Nel contempo, considerato il periodo di crisi economica che grava significativamente sull'economia delle famiglie e delle imprese, le Giunte comunali hanno deciso di applicare un metodo di stima che determina un valore minimo dell'ICI su questi terreni inseriti nei PSC; ciò al fine di limitare il potere di accertamento qualora l'imposta venga versata sulla base di un valore non inferiore a quello determinato dal Comune stesso. Gli Uffici Tributi Comunali hanno pertanto determinato i nuovi valori medi di mercato che possono costituire un utile orientamento per il calcolo del valore delle aree stesse: i valori così individuati, sia pure frutto di uno studio e valutazione attenta della situazione del mercato, non possono tuttavia essere considerati esaustivi, e sono da intendersi come un utile strumento di supporto.

22 febbraio 2010

Federica Rizzoli

Copyright © 2021 - Riproduzione riservata Commercialista Telematico s.r.l

Copyright © 2021 - Riproduzione riservata Commercialista Telematico s.r.l