

Piano particolareggiato del Comune respinto dalla Regione. Il terreno può essere utilizzato solo a scopi agricoli

Cass., Sez. V. Civ. 23 giugno 2017 n. 15692 ord. - Piccininni, pres.; De Masi, est. - (Comune di Nettuno (avv. Montella) c. A.B. ed a. (avv. Bettoni) (Conferma Comm. trib. reg. Roma 26 ottobre 2011)

La base imponibile ai fini ICI delle aree edificabili è costituita dal valore venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno di imposizione. A tale scopo, il legislatore ha ritenuto che il suddetto valore deve essere desunto «avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche».

(Omissis)

FATTO

Ritenuto

- che il Comune di Nettuno appellava la sentenza della C.T.P. di Roma con cui erano stati accolti i ricorsi proposti da A.G., in proprio e nella qualità di procuratore speciale di An. An., R. e L., nonché di A.B., avverso gli avvisi di accertamento dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), per l'anno 2007, relativa a terreno in proprietà indivisa ritenuto edificabile, e la C.T.R. del Lazio, con sentenza n. 676/01/11, confermava la decisione di primo grado, favorevole ai contribuenti, rilevando che il terreno assoggettato ad imposta non merita la qualificazione di area edificabile sol perché inserito nel P.R.G. adottato dal Comune, risultando la potenzialità edificatoria a scopi privati molto remota atteso che «il piano particolareggiato del Comune di Nettuno è stato respinto dalla Regione Lazio e quindi il terreno può essere utilizzato solo a scopi agricoli», risultando peraltro lo stesso condotto «da persona con la qualifica di agricoltore diretto»;
- che avverso la sentenza ha proposto ricorso per cassazione il Comune con un motivo, cui resistono gli intimati con contro-ricorso.

DIRITTO

Considerato

- che con il motivo di doglianza il ricorrente deduce, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., primo comma, n. 3, violazione e falsa applicazione del legge n. 248 del 2006, art. 36, comma 2, nonché d.lgs. n. 504 del 1992, artt. 2 e 5, giacché la C.T.R. è incorsa in errore su un punto decisivo della controversia in quanto, come ricavabile dalle risultanze catastali versate in atti, il terreno *de quo* risulta inserito nel P.R.G. tra le aree fabbricabili, rimanendo irrilevante la carenza della strumentazione urbanistica di dettaglio, esulando la fattispecie esaminata dalla nozione di «edificabilità di fatto», e non avendo le contribuenti fornito in giudizio elementi probatori di segno contrario agli accertamenti ed alle valutazioni effettuate dall'ente impositore;
- che la questione posta dal ricorrente con il motivo di doglianza può essere agevolmente risolta alla luce del consolidato orientamento di questa Corte, in tema d'imposta comunale sugli immobili (ICI), secondo cui «In tema d'ICI, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 203 del 2005, art. 11 *quaterdecies*, comma 16, convertito nella legge n. 248 del 2005 e del d.l. n. 223 del 2006, art. 36, comma 2, convertito nella legge n. 248 del 2006, che hanno fornito l'interpretazione autentica del d.lgs. n. 504 del 1992, art. 2, comma 1, lett. b), l'edificabilità di un'area, ai fini della determinazione della base imponibile, da effettuare in base al valore venale e non a quello catastale, deve essere desunta dalla qualificazione attribuita nel piano regolatore generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione dello stesso da parte della Regione e dall'adozione di strumenti urbanistici attuativi, salva, però, la necessità di valutare la maggiore o minore attualità delle potenzialità edificatorie dell'immobile, nonché la possibile incidenza degli ulteriori oneri di urbanizzazione in ragione delle concrete condizioni esistenti al momento dell'imposizione» (Cass. n. 12377/2016);
- che la decisione della C.T.R. è in linea con la suesposta giurisprudenza di legittimità in quanto muove dalla affermazione che per stabilire la natura del terreno è necessario fare riferimento al criterio della «mera potenzialità edificatoria», intesa come concreta appetibilità del suolo, poiché il piano regolatore adottato costituisce un elemento già fiscalmente valutabile, ma è fatta salva la possibilità di tenere conto, nella determinazione della base imponibile, della maggiore o minore attualità delle potenzialità edificatorie e della possibile incidenza degli ulteriori oneri di urbanizzazione, in quanto elementi comunque incidenti sul valore del bene in comune commercio (Cass. Sez. Un. n. 25506/2006);
- che, infatti, la pronuncia delle Sezioni Unite dianzi menzionata ben evidenzia che «da equiparazione legislativa di tutte le aree che non possono considerarsi "non edificabili"», non significa che queste abbiano tutte lo stesso valore dal momento che,

con la perdita della inedificabilità di un suolo (cui normalmente, ma non necessariamente, si accompagna un incremento di valore) si apre soltanto la porta alla valutabilità in concreto dello stesso;

- che, pertanto, in sede di valutazione, la minore o maggiore attualità e potenzialità della edificabilità dovrà essere considerata per una corretta valutazione del valore venale delle stesse, ai sensi del d.lgs. n. 504 del 1992, art. 5, comma 5, per l'ICI e d.p.r. n. 131 del 1986, art. 51, comma 3, per l'imposta di registro;

- che, quindi, del tutto correttamente la C.T.R. ha ritenuto di dover tener conto, nella determinazione della base imponibile ICI, del criterio del «valore venale in comune commercio» e quindi della maggiore o minore attualità delle potenzialità edificatorie dell'area, nonché della possibile incidenza degli ulteriori oneri di urbanizzazione sul valore della stessa, con oneri di allegazione e prova incumbenti sull'Amministrazione (che assume e valorizza la differente appetibilità economica dell'area rispetto a quella catastalmente stabilita), e con conseguente necessità per il giudice tributario «di orientare il proprio apprezzamento a criteri storici e concreti e non già ad apprezzamenti standardizzati e teorici» (Cass. n. 14385/2010 citata);

- che siffatto apprezzamento, nel caso di specie, si fonda sulla duplice circostanza che «la possibilità edificatoria del fondo risulta, dal certificato di destinazione urbanistica in atti, molto remota atteso che il piano particolareggiato del Comune di Nettuno è stato respinto dalla Regione Lazio» e che «il valore accertato (dall'Ente impositore) doveva conformarsi a canoni che nel caso di specie risultano immotivati e non provati», permanendo l'attualità della utilizzazione a scopi agricoli del bene «da parte di persona con la qualifica di agricoltore diretto»;

- che è appena il caso di osservare che il ricorrente non può porre, in questa sede, un problema di valutazione del materiale probatorio, trattandosi di questione di stretto merito, attingibile, se del caso, sotto il profilo dell'inadeguatezza della motivazione, vizio invero neppure dedotto, non essendo la decisione impugnata affetta, per quanto detto, da errori di diritto; che le spese del giudizio di legittimità seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte, rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio che liquida in Euro 1.500,00, oltre rimborso spese forfettarie nella misura del 15 per cento ed accessori di legge.

(Omissis)

Piano particolareggiato del Comune respinto dalla Regione Il terreno può essere utilizzato solo a scopi agricoli

Con l'art. 2, comma 1, lett. *b)* e *c)* del d.lgs. n. 504/1992 erano individuati i criteri per accertare, ai fini ICI, se un suolo dovesse qualificarsi come area fabbricabile ovvero come terreno agricolo. In base alle citate disposizioni, «per terreno agricolo» si intendeva il terreno adibito all'esercizio delle attività indicate nell'art. 2135 del codice civile» (coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali ed attività connesse) mentre «per area fabbricabile», si intendeva «l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi».

Dal momento in cui un terreno agricolo era utilizzabile a scopo edificatorio in base ad uno strumento urbanistico generale lo stesso assumeva, quindi, quest'ultima qualifica salvo che non si trattasse di terreno posseduto e condotto da un soggetto qualificato, coltivatore diretto o imprenditore agricolo, sul quale persisteva l'utilizzazione agro-silvo-pastorale mediante l'esercizio di attività dirette alla coltivazione del fondo, alla selvicoltura, alla funghicoltura ed all'allevamento di animali.

La distinzione assumeva particolare rilevanza ai fini della determinazione della base imponibile. Infatti, per le aree fabbricabili, questa era costituita dal «valore venale in comune commercio», calcolato al 1° gennaio dell'anno di imposizione, «avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche» (*ex art. 5, comma 5, dello stesso decreto del 1992*).

Per i terreni agricoli, invece, il valore era costituito da quello che risultava applicando all'ammontare del reddito dominicale risultante in catasto, vigente al 1° gennaio dell'anno di imposizione, un moltiplicatore pari a settantacinque» (*ex art. 5, comma 7, oltre gli eventuali coefficienti di rivalutazione, ex art. 3, comma 5, della legge n. 662/1996*).

Ai fini, pertanto, dell'ICI, la distinzione tra aree edificabili e terreni agricoli aveva, quale unico scopo, quello di accertare il criterio in base al quale doveva essere determinata la base imponibile (criterio del valore venale, secondo i prezzi medi di mercato, ovvero valore catastale).

Come noto, l'ICI è stata in vigore fino al 2011 quando è subentrata l'imposta municipale propria (IMU) che ha comunque confermato tali disposizioni¹.

Parimenti la tassa sui servizi indivisibili (TASI), rinviando alla normativa IMU, esenta dal tributo i terreni posseduti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 99 del 2004, iscritti alla previdenza agricola e condotti dagli stessi soggetti, sui quali persiste l'esercizio delle attività agricole².

Sul tema, in merito alla corretta interpretazione dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 504/1992, è intervenuta la Cassazione che, a Sezioni Unite, con sentenza n. 25506/2006³, ha affermato, in senso conforme a quanto disposto dall'art. 36, comma 2, del d.l. n. 223/2006, che per l'edificabilità dei terreni rileva il piano regolatore generale (P.R.G.) adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione della Regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo. Pertanto le aree ritenute fabbricabili in base allo strumento urbanistico adottato dal Comune erano soggette all'ICI e la base imponibile era calcolata sul «valore venale in comune commercio», senza che fosse necessario attendere la conclusione della procedura in sede regionale o l'adozione di strumenti attuativi del piano regolatore.

¹ Art. 13, comma 2, del d.l. n. 201/2011.

² Art. 1, comma 669, della legge n. 147/2013, come modificato dall'art. 2, lett. *f)* del d.l. n. 16/2014.

³ Cass. Sez. Un. 30 novembre 2006, n. 25506, in *Giust. civ.*, 2007, 4, I, 884.

L'art. 36, comma 2, del d.l. n. 223/2006 ha, infatti, chiarito che ai fini dell'applicazione del d.p.r. n. 633/1972 (IVA), del d.p.r. n. 131/1986 (imposta di registro) e del d.lgs. n. 504/1992 «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».

A tale riguardo, nella citata sentenza, la Suprema Corte ha evidenziato che i maggiori problemi vertevano sul concetto di «utilizzabilità a scopo edificatorio» posto che, in precedenza, secondo un consolidato indirizzo la giurisprudenza, per aree fabbricabili si intendevano, ai fini fiscali (con specifico riferimento all'ICI), «i terreni immediatamente utilizzabili a scopo edificatorio, con possibilità legale ed effettiva di rilascio di concessione edilizia al momento dell'imposizione tributaria, distinguendosi, nella disciplina dell'imposta, tra le zone urbanizzate per le quali è consentito il rilascio della concessione edilizia secondo le previsioni del piano regolatore generale del Comune, ancora prima dell'adozione dei piani attuativi, e le zone che, pur comprese nelle previsioni del piano regolatore generale, non sono immediatamente utilizzabili a scopo edificatorio, essendo il rilascio della concessione a edificare subordinato all'adozione dei piani particolareggiati o dei piani di lottizzazione»⁴.

Secondo tale indirizzo giurisprudenziale il legislatore aveva voluto riservare un diverso trattamento fiscale, con la previsione di una base imponibile sul valore reale, per quelle aree la cui utilizzazione a scopo edificatorio era «attuale», non dipendente cioè dalla precipua adozione e successiva approvazione regionale degli strumenti urbanistici attuativi e, quindi, per quei terreni per i quali il rilascio della concessione edilizia era previsto da provvedimenti definitivi e non in fieri.

Occorreva, quindi, accertare quale fosse il significato da attribuire alla suddetta espressione alla luce dell'intervenuto art. 36, comma 2, del d.l. n. 223/2006 considerato che la norma non consente più di distinguere a seconda delle «fasi di lavorazione» degli strumenti urbanistici. Se c'è stato l'avvio della procedura per la formazione del piano regolatore generale, questo non consente più di beneficiare del criterio statico della valutazione automatica (catastale). Quello che rileva, ai fini fiscali, precisa la Cassazione, è la necessità di adottare un diverso criterio di valutazione dei suoli, quando questi siano avviati verso la loro edificabilità; processo che determina solitamente, a seguito della formazione del piano regolatore generale (P.R.G.), una incremento di valore.

Questo vuol dire che occorre tener sempre distinto lo *ius edificandi* con lo *ius valutandi*, che poggiano su differenti presupposti. Infatti, quanto più la fase di realizzazione del piano regolatore generale si avvia a conclusione (ad esempio: il completamento delle opere di urbanizzazione), tanto più il valore della base imponibile aumenta, «poiché la possibilità di costruire diventa sempre più concreta; possibilità che, invece, sarebbe meno concreta con la semplice approvazione del P.R.G. in quanto il valore commerciale dell'immobile sarebbe inferiore e anche la relativa base imponibile, in quanto potrebbero esservi ancora degli oneri di urbanizzazione da assolvere».

In conclusione, per le aree ritenute edificabili secondo il piano regolatore generale adottato dal Comune, «la valutazione della base imponibile ICI doveva essere effettuata con riferimento al valore venale in comune commercio, atteso che l'avvio della procedura di trasformazione urbanistica di un suolo implicava anche una trasformazione economica dello stesso, tale da non consentire più la valutazione, ai fini fiscali, secondo il criterio del reddito dominicale».

Ai fini, quindi, del d.lgs. n. 504/1992, l'area era 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: in tal caso, l'ICI doveva essere dichiarata e liquidata sulla base del valore venale in comune commercio, tenendo conto anche di quanto

⁴ Cass. Sez. V. Civ. 15 novembre 2004, n. 21573 e Cass. Sez. V. Civ. 15 novembre 2004, n. 21644, in *Fin. loc.*, 2005, 3, 89, con nota di TRIMELONI; *ivi*, 2005, 7-8, 81, con nota di BORGHINI; Cass. Sez. V. Civ. 16 novembre 2004, n. 21644, in *Giur. it.*, 2005, 191, con nota di FABRIS.

fosse effettiva e prossima la utilizzabilità a scopo edificatorio del suolo, e di quanto potessero incidere gli ulteriori eventuali oneri di urbanizzazione.

Su questo particolare tema si è pronunciata nuovamente la Cassazione con l'ordinanza n. 15692 del 23 giugno 2017, in epigrafe, a seguito del ricorso presentato dal Comune.

Con avvisi di accertamento era stato richiesto, ad alcuni contribuenti (coltivatori diretti), il pagamento dell'ICI, per l'anno 2007, relativa a un terreno in proprietà indivisa ritenuto edificabile (e non agricolo).

La C.T.P. accoglieva il ricorso dei titolari e la C.T.R., respingendo il successivo appello, confermava la decisione di primo grado rilevando che il terreno assoggettato ad imposta non era qualificabile come area edificabile in quanto, anche se inserito nel P.R.G. adottato dal Comune, era stato accertato che la potenzialità edificatoria a scopi privati era molto remota poiché il piano particolareggiato del Comune era stato respinto dalla Regione e, quindi, poteva essere utilizzato solo a scopi agricoli; evenienza questa confermata dal possesso e conduzione del terreno da parte di un coltivatore diretto.

Nel merito, i giudici di legittimità, richiamandosi a quanto già affermato dalla Cassazione⁵, hanno ribadito che ai fini ICI, con l'art. 36, comma 2, del d.l. n. 223/2006, è stata fornita l'interpretazione autentica dell'art. 2, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 504/1992, per cui l'edificabilità di un'area, la cui determinazione della base imponibile va effettuata in base al valore venale (in comune commercio) e non a quello catastale, deve essere desunta dalla qualificazione attribuitale dal P.R.G. adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione dello stesso da parte della Regione e dall'adozione di strumenti urbanistici attuativi, salva, però, la necessità di valutare la maggiore o minore attualità delle potenzialità edificatorie dell'immobile, nonché la possibile incidenza degli ulteriori oneri di urbanizzazione in ragione delle concrete condizioni esistenti al momento dell'imposizione.

Legittimando la decisione della C.T.R., la Cassazione ha, inoltre, rilevato che la stessa è stata conforme al pronunciamento delle Sezioni Unite in quanto per stabilire la natura del terreno è necessario fare riferimento al criterio della «mera potenzialità edificatoria», intesa come concreta appetibilità del suolo, poiché il piano regolatore adottato costituisce un elemento già fiscalmente valutabile, ma è fatta salva la possibilità di tenere conto, nella determinazione della base imponibile, della maggiore o minore attualità delle potenzialità edificatorie e della possibile incidenza degli ulteriori oneri di urbanizzazione, in quanto elementi comunque incidenti sul valore del bene in comune commercio.

Da ultimo, poiché «la possibilità edificatoria del fondo risultava, dal certificato di destinazione urbanistica, molto remota atteso che il piano particolareggiato del Comune era stato respinto dalla Regione» permaneva, quindi, l'utilizzazione del terreno per scopi agricoli; utilizzazione comprovata dalla conduzione del terreno medesimo da parte di un coltivatore diretto. Per tali ragioni, il ricorso è stato rigettato.

Luigi Cenicola

⁵ Cass. Sez. V. Civ. 15 giugno 2016, n. 12377 ord., in *Giust. civ. Mass.*, 2016.