



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova

Sede Consorziata: Università Iuav di Venezia

Dipartimento di *Tecnica e Gestione dei Sistemi Industriali (DTG)*

SCUOLA DI DOTTORATO DI RICERCA IN: Ingegneria Gestionale ed Estimo
CICLO XXVI

**PROCESSI DI PIANIFICAZIONE, CONFORMAZIONE DELLA PROPRIETÀ, VALUTAZIONE:
UN MODELLO PER LA STIMA A FINI FISCALI DELLE AREE EDIFICABILI**

Direttore della Scuola: Ch.mo Prof. Cipriano Forza

Coordinatore del Curriculum: Ch.mo Prof. Giuseppe Stellin

Supervisore: Ch.mo Prof. Ezio Micelli

Dottorando: Mirko Bisulli

Sintesi

L'analisi delle più recenti leggi urbanistiche regionali, delle norme e delle sentenze in materia tributaria ha evidenziato una contraddizione in merito all'attributo dell'edificabilità delle aree. I piani urbanistici di nuova generazione prevedono la separazione tra piano strategico e possono attribuire alle aree una destinazione di futura possibile edificabilità priva di carattere conformativo.

L'amministrazione tributaria, tuttavia, considera tali aree edificabili ai fini dell'imposizione fiscale (IMU in particolare) anche se l'iter di conformazione della capacità edificatoria non è ancora concluso. Sulla base delle leggi vigenti, i proprietari di tali aree pertanto sono tenuti a pagare per anni imposte per un terreno edificabile senza disporre di alcun potenziale edificatorio.

Appare evidente la contraddittorietà tra gli strumenti urbanistici e le norme in materia fiscale.

Una equa tassazione dei beni immobili è fondamentale per tutelare sia i soggetti pubblici che privati: lo studio si propone pertanto di individuare un modello che consenta di formalizzare il meccanismo dinamico di consolidamento del valore dei suoli in funzione dei diversi passaggi in merito alla conformazione della capacità edificatoria.

L'obiettivo è quello di definire un modello flessibile suscettibile di ampia generalità e che possa dunque essere impiegato in contesti normativi diversi e permetta alle amministrazioni di gestire un sistema di tassazione delle aree edificabili più equo.

La ricerca si sviluppa attraverso lo studio della letteratura scientifica a carattere interdisciplinare, delle fonti legislative e giuridiche e attraverso l'analisi di diversi casi di studio che riguardano l'applicazione delle imposte locali in diversi comuni del Paese.

Le elaborazioni svolte hanno quindi portato alla predisposizione di un modello di regressione che considera come variabile dipendente il logaritmo naturale dei prezzi unitari e come variabili indipendenti la localizzazione delle aree stesse e il loro relativo iter amministrativo.

Il modello predisposto è dunque di estrema semplicità. Il valore di mercato dei terreni edificabili è espresso in funzione di due variabili: la posizione e l'avanzamento del processo amministrativo di conformazione della proprietà.

Lo sviluppo del modello ha consentito di individuare lo scarto di valore tra terreni edificabili caratterizzati da diversi livelli della procedura amministrativa. Gli scarti di valore confermano come il mercato fondiario abbia recepito le indicazioni del legislatore regionale, abbia appreso e valutato i livelli di incertezza legati al nuovo quadro normativo, ai tempi e all'aleatorietà dei nuovi strumenti urbanistici e abbia segmentato il valore, di conseguenza, dei beni a utilità indiretta in funzione del procedimento giuridico amministrativo.

Summary

The analysis of the most recent regional urban planning laws, rules and court rulings on tax matters revealed a contradiction about the attribute of building areas. The new generation of urban plans provide for the separation between the strategic plan and can attribute to areas a destination of possible future building devoid of conformational character.

The tax authorities, however, consider these areas as building areas for tax purposes (IMU in particular), although the conformational process of building capacity is not yet completed. On the basis of laws, the owners of these areas, therefore,

are required to pay taxes for years for building land that did not have any potential buildable.

It is clear the contradiction between planning instruments and tax rules.

A fair taxation of real estate is essential to protect both the public and private: the study therefore aims to identify a model that allows to formalize the dynamic mechanism of consolidation of land value as a function of the different steps of the conformational process.

The objective is to define a flexible model capable of broad generality and can thus be used in different regulatory environments and enable the government to manage a system of building areas taxation more equitable.

The research is developed through the study of interdisciplinary literature, and legal and legislative sources through the analysis of several case of studies that relate to the application of local taxes in different areas of the country.

Elaborations carried out then led to the preparation of a regression model that consider as the dependent variable the natural logarithm of unit prices and as independent variables the location of these areas and their related administrative process.

The prepared model is very simply. The market value of building land is expressed as a function of two variables: the position and the progress of the conformational process of the property.

The development of the model has allowed us to identify the difference between the value of building land characterized by different levels of the administrative procedure. The differences of the values confirm that the land market has implemented the directions of the regional legislature, has learned and assessed the levels of uncertainty associated with the new regulatory framework, the timing and uncertainty of new planning instruments and has segmented its value, therefore, of the assets to the indirect utility function of administrative legal proceedings.

Università degli Studi di Padova
Scuola di Dottorato di Ingegneria Gestionale ed Estimo
Curriculum Estimo ed Economia Territoriale
XXVI Ciclo
Anno inizio dottorato: 2011

**Processi di pianificazione, conformazione
della proprietà, valutazione:
un modello per la stima a fini fiscali
delle aree edificabili**

Dottorando: Mirko Bisulli

Coordinatore: prof. Giuseppe Stellin

Tutor: prof. Ezio Micelli

Indice

Introduzione.....	4
Prima Parte – La stima delle aree edificabili a fini fiscali tra evoluzione normativa e metodologia estimativa	20
1. La conformazione dell’edificabilità nei nuovi piani urbanistici	21
2. La stima delle aree edificabili a fini fiscali: gli aspetti giuridici	31
3. La stima delle aree edificabili a fini fiscali: gli aspetti economici	39
4. Il modello per la stima delle basi imponibili: gli aspetti metodologici	48
5. Conclusioni della prima parte.....	55
Seconda Parte – Modelli operativi di stima delle aree edificabili: una rassegna critica delle principali esperienze nel Paese.....	58
1. La contraddizione tra le norme urbanistiche e la normativa tributaria	59
2. La necessità di una classificazione dei suoli a fini fiscali	65
3. Le soluzioni adottate in alcuni casi di studio: due esperienze in Emilia Romagna	74
4. Conclusioni della seconda parte	79
Terza parte – Un modello estimativo per la stima delle aree edificabili: un caso di studio nel Comune di Ravenna.....	81
1. Le ragioni della scelta del caso ravennate.....	82
2. Le fonti per la raccolta dei dati e le variabili rilevate.....	86
3. Le caratteristiche del campione: statistiche descrittive	89
4. Conformazione e valore: le evidenze del modello.....	106
5. Conclusioni della terza parte.....	117
Conclusioni	121
Bibliografia	128
Riferimenti normativi, sentenze, ordinanze e pareri	136
Sitografia.....	139
Allegati	141

Introduzione

Il tema della ricerca riguarda il rapporto tra fiscalità e urbanistica. In particolare, la ricerca indaga il sistema di imposizione fiscale delle aree edificabili.

Nel 2012, primo anno di applicazione dell'Imposta Municipale Propria (IMU), il gettito di tale imposta relativo ai terreni edificabili è stato pari a circa 1 miliardo di euro ed è stato versato da circa 1,5 milioni di contribuenti con un importo medio pari a quindi 680 euro¹.

Il tema della ricerca rientra quindi nell'ambito dei sistemi di tassazione patrimoniale e, considerando i soggetti coinvolti, l'entità del gettito IMU proveniente dai terreni

¹ Per una panoramica completa sul gettito IMU, cfr. *IMU: analisi dei versamenti 2012*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze, 2013.

edificabili e le criticità legate alla perdurante crisi economica², il tema risulta di particolare interesse. Un sistema di imposizione fiscale che impieghi un corretto procedimento di determinazione della base imponibile dei terreni edificabili risulta, pertanto, particolarmente importante da un lato per evitare che si determini una sperequazione nell'applicazione delle imposte fiscali e dall'altro per tutelare le amministrazioni pubbliche che soffrono per una strutturale carenza di risorse economiche (Latturlo, Ferraina 2013).

La definizione di criteri che permettano di determinare in maniera chiara e corretta la base imponibile consente di trattare equamente i proprietari soggetti al pagamento dell'imposta e all'amministrazione di incassare le risorse economiche effettivamente dovute senza imporre una pressione fiscale eccessivamente elevata ai proprietari.

Lo studio di modelli di stima del valore di mercato di beni immobili nel corso degli anni è stato ampiamente trattato. A titolo indicativo, si possono citare sul tema Simonotti (1993), Stellin e Rosato (1998), Stanghellini e Stellin (2002), Micelli (2002), Mattia e Pandolfi (2007), Pandolfi (2007) e più recentemente Morano e Manganelli (2013).

I modelli analizzati, tuttavia, impiegano le variabili fondamentali alla base del valore di mercato (caratteristiche posizionali, intrinseche ed estrinseche)(Orefice 1995, Simonotti 1197), ma non approfondiscono in maniera significativa gli effetti indotti sul valore di mercato di un terreno edificabile dalla variabile legata al processo amministrativo di conformazione della proprietà e, quindi, dal processo di conformazione della rendita.

² Cfr. *Rapporto immobiliare 2013 – Il settore residenziale*, pubblicazione OMI dell'Agenzia delle Entrate con la collaborazione dell'Associazione Bancaria Italiana.

In ragione delle modifiche apportate recentemente al percorso di conformazione della proprietà, appare fondamentale approfondire l'incidenza del percorso legato a tale procedimento amministrativo sul valore di mercato di un terreno edificabile.

Quasi tutte le leggi urbanistiche regionali approvate negli ultimi dieci anni, anche a seguito della proposta dell'Istituto Nazionale di Urbanistica³, hanno infatti introdotto il criterio della divisione del tradizionale piano regolatore generale in due diversi documenti, il primo di carattere strategico e di lunga durata e il secondo di carattere operativo con una validità più limitata nel tempo⁴.

Al primo sono attribuiti i compiti di definire le grandi scelte strategiche per lo sviluppo della città, le invarianti rispetto ad alcuni temi contraddistinti da ampia convergenza e condivisione. Al secondo è invece attribuito il ruolo di promuovere le scelte legate al breve periodo. La divisione tra piano strutturale e operativo riguarda anche aspetti di rilievo del processo di valorizzazione dei suoli. Il piano strutturale solo in parte conforma la proprietà, mentre è il piano operativo a svolgere questa delicata operazione per quanto attiene le aree di trasformazione urbana. Negli ultimi anni il tema è stato trattato ad esempio da Barbieri (2007), Salzano (2008), Urbani (2007).

I terreni edificabili sono soggetti a un'imposizione fiscale sensibilmente più elevata rispetto ai terreni agricoli⁵ e lo scarto rimane elevato anche quando la capacità edificatoria non è effettivamente conformata e, di fatto, non può essere utilizzata. Diviene a questo punto fondamentale la determinazione di basi imponibili che

³ Cfr. *Atti del XXI Congresso INU*, Bologna 23-25 novembre 1995.

⁴ Sono un esempio la LR 20/2000 dell'Emilia Romagna, la LR 11/2004 del Veneto e la LR 12/2005 della Lombardia.

⁵ Cfr. *IMU: analisi dei versamenti 2012*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze, 2013.

tengano conto anche dei diversi livelli dell'iter amministrativo che porta alla conformazione della capacità edificatoria.

L'obiettivo della ricerca consiste pertanto nella definizione di un modello che consenta di stimare in maniera corretta la base imponibile a fini fiscali delle aree edificabili. La peculiarità del modello consiste nel prendere in considerazione, oltre alle variabili fondamentali che incidono sul valore di mercato di un terreno edificabile, anche la variabile legata a un percorso diverso sotto il profilo giuridico delle fasi di conformazione della capacità edificatoria e quindi del processo di consolidamento della rendita fondiaria.

La ricerca è strutturata in tre parti. La prima parte analizza gli strumenti giuridici che riguardano i terreni edificabili al fine di indagare il problema dell'edificabilità delle aree sia sotto il profilo urbanistico che sotto il profilo fiscale. L'analisi degli strumenti giuridici è effettuata attraverso lo studio delle fonti di riferimento che sono costituite da: leggi e normative nazionali, regionali e comunali; sentenze dei diversi organi giudiziari; pareri degli enti competenti.

La seconda parte della ricerca consiste nell'analisi di alcune esperienze di rilievo e, in particolare, sono analizzati i modelli operativi predisposti dalle amministrazioni locali per la determinazione delle basi imponibili per l'applicazione dell'IMU al fine di verificare se, e come, tali modelli tengano già conto della variabile legata alla fase dell'iter amministrativo che porta alla conformazione della rendita. I casi di studio sono dunque costituiti da comuni che hanno impiegato modelli o coefficienti per la determinazione dei valori di mercato delle aree edificabili a fini fiscali.

La terza e ultima parte, infine, consiste nella messa a punto di un modello di analisi del valore dei terreni edificabili e, oltre alle linee metodologiche, illustra l'applicazione del modello al caso del Comune di Ravenna.

La prima parte dell'analisi degli strumenti giuridici che interessano le aree edificabili si concentra sullo studio delle leggi e delle norme che ne regolano l'imposizione fiscale.

I beni immobili sono soggetti a diverse imposte che possono essere classificate come *imposte indirette* e *imposte dirette*.

Le imposte indirette (Imposta di registro, catastale e ipotecaria⁶ e IVA⁷) si applicano nel momento in cui un proprietario decide di trasferire la proprietà del bene e sotto il profilo economico non incidono in maniera determinante. Le imposte dirette (Imposta sui redditi⁸ e Imposta Municipale Propria⁹) si applicano invece per il solo fatto di possedere un bene immobile e hanno un impatto economico maggiormente incisivo.

Tra le imposte che si applicano ai beni immobili, nell'ambito della ricerca sono approfondite le questioni relative all'IMU applicata alle aree edificabili e, in particolare, viene sviluppato il tema relativo alla determinazione della base imponibile a fini fiscali. Non si approfondisce, infatti, il tema relativo all'aliquota in quanto, mentre la determinazione della base imponibile costituisce un'operazione tecnica, l'aliquota è fissata per legge ed è esito di percorso politico.

Il D.lgs 201/2011 all'art. 13 comma 1 ha stabilito l'entrata in vigore dell'Imposta Municipale Propria (IMU) a partire dal 01.01.2012 in sostituzione dell'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI).

⁶ D.P.R. del 26.04.1986 n. 131 e s.m.i. recante "*Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro*".

⁷ D.P.R. del 26.10.1972 n. 633 e s.m.i. recante "*Istituzione e disciplina dell'Imposta sul Valore Aggiunto*".

⁸ D.P.R. del 22.12.1986 n. 917

⁹ D.L. del 06.12.2011 n. 201

Le principali leggi che stabiliscono le modalità di applicazione dell'IMU sono quindi il D.lgs 201/2011, che ne ha stabilito l'inizio dell'applicazione, e il D.lgs 504/92, che è lo stesso che regolamentava l'ICI e che fornisce anche una definizione di area edificabile.

L'IMU come la maggior parte delle imposte si concretizza in un'aliquota applicata a una base imponibile (Balestrino, Pierro 2002). Il passaggio da area agricola ad area edificabile determina il cambio di regime fiscale e comporta il passaggio da una base imponibile riferita alla rendita catastale a una base imponibile che coincide con il valore di mercato del bene¹⁰, determinando un considerevole aumento dell'imposizione fiscale che non è sempre proporzionato all'incremento di valore di mercato legato alla diversa zonizzazione urbanistica.

All'art. 2 comma 1 lettera b), il D.lgs 504/1992 definisce un'area edificabile un'"*area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi*". In ragione delle novità introdotte dalle leggi urbanistiche regionali in materia di pianificazione urbanistica, occorre pertanto approfondire il tema legato alla natura edificabile dell'area. La maggior parte delle nuove leggi urbanistiche regionali ha, infatti, suddiviso il tradizionale piano urbanistico in uno strumento di carattere strategico di natura non conformativa e in uno strumento di carattere operativo e con valenza conformativa della capacità edificatoria.

Diviene a questo punto fondamentale individuare l'atto amministrativo che determina la natura edificabile dell'area a fini fiscali.

Il D.lgs 223/2006, convertito dalla Legge 248/2006, stabilisce che un'area "*è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento*

¹⁰ Il quadro complessivo delle modalità di applicazione dell'IMU è efficacemente illustrato nel documento *IMU – Come si applica l'imposta Municipale Propria per l'anno 2012*, predisposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze

urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione della regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo".

Tale posizione è stata confermata anche da diverse ordinanze della Corte Costituzionale¹¹ e da diverse sentenze della Corte di Cassazione¹².

Anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze in risposta al Comune di Parma riprende il parere della Corte Costituzionale e stabilisce che *"è ragionevole considerare come edificabile, ai fini della determinazione dell'imponibile, un'area che, invece, è considerata in concerto ancora non edificabile dalla normativa urbanistica"* in quanto *"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"*¹³.

Infine, anche la Corte dei Conti con un parere in risposta allo stesso Comune di Parma e uno in risposta al Comune di Ostellato (FE) ribadisce la natura edificabile delle aree inserite nei PSC ai fini della imposizione ICI (ora IMU) in quanto tale strumento urbanistico procede a una classificazione delle zone urbanizzate, urbanizzabili e rurali e la sola suddivisione del territorio effettuata dal PSC è ritenuta sufficiente a determinare delle ricadute sul valore di mercato dei terreni¹⁴.

L'analisi degli strumenti tributari mette quindi in evidenza un aspetto estremamente delicato: a fini fiscali un'area deve essere considerata edificabile, ed è quindi soggetta alla relativa imposizione, anche se sotto il profilo urbanistico non è ancora possibile utilizzare la capacità edificatoria e anche se non vi è nemmeno la certezza che all'area sarà effettivamente attribuita una capacità edificatoria.

¹¹ Corte Costituzionale ordinanze nn. 41, 266 e 394.

¹² Corte di Cassazione sentenze nn. 25676/2008 e 1861/2008.

¹³ Ministero dell'Economia e delle Finanze parere n. 21574/2008.

¹⁴ Corte dei Conti pareri nn. 9/2009 e 1/2010.

D'altro canto, è evidente, tuttavia, che il valore di mercato che determina la base imponibile non può essere lo stesso per un'area inserita solo in un PSC e per un'area che invece può essere attuata con intervento diretto.

È necessario quindi determinare in maniera attendibile il valore di mercato delle aree edificabili che sotto il profilo fiscale costituisce la base imponibile.

L'esigenza di dover differenziare i valori di mercato delle aree edificabili a fini fiscali ha imposto alle amministrazioni locali di dotarsi di modelli o coefficienti finalizzati alla modulazione delle basi imponibili dei terreni edificabili.

Nell'ambito della ricerca, sono stati analizzati circa venti comuni, localizzati in diverse regioni italiane, che hanno utilizzato coefficienti per la determinazione delle basi imponibili delle aree edificabili.

La ricerca dei casi si è concentrata soprattutto in Emilia Romagna soprattutto perché è una delle regioni più mature sotto il profilo della pianificazione urbanistica (Campos Venuti, 2007) essendo una delle prime regioni italiane in cui è stata introdotta la separazione del PRG in piano strutturale e piano operativo e sono quindi presenti numerosi casi di comuni che hanno adottato tali strumenti urbanistici e in cui è possibile reperire dati riferiti ai valori di mercato di terreni edificabili che si trovano nelle diverse fasi dell'iter amministrativo¹⁵.

Tra i casi di studio presi in considerazione, la ricerca si è concentrata in maniera più approfondita sui modelli di determinazione dei valori di mercato delle aree edificabili a fini fiscali impiegati dai Comuni di Reggio Emilia e di Ravenna. La scelta è ricaduta su tali comuni in quanto sono tra i primi a essersi dotati di PSC e da diversi anni hanno predisposto anche gli strumenti urbanistici operativi (POC, RUE, PUA). Le

¹⁵ Cfr. Legge Regionale n. 20/2000 e s.m.i. Nel caso dell'Emilia Romagna al Piano Strutturale Comunale e al Piano Operativo Comunale si aggiunge anche il Regolamento Urbanistico Edilizio che, per alcune parti del territorio indicate dal PSC, può contenere indicazioni di carattere conformativo comprese modalità di trasformazione e indici di edificabilità.

amministrazioni dei due comuni hanno, inoltre, affrontato anche il problema della modulazione dei valori delle aree edificabili con coefficienti che considerano lo strumento urbanistico che regola la trasformazione dell'area.

Per quanto riguarda il caso di Reggio Emilia, il sistema di coefficienti utilizzato parte dal valore di mercato delle aree edificabili che viene determinato attraverso una media dei valori registrati negli atti di compravendita. Tale valore viene poi scontato all'attualità attraverso dei coefficienti che si basano sui tempi stimati per il passaggio da una fase amministrativa all'altra¹⁶.

Nel caso di Ravenna l'amministrazione parte dai valori di mercato delle aree edificabili, aggiornati sulla base di indici ISTAT, e li deprezza in funzione dello strumento urbanistico che regola la trasformazione dell'area e delle differenze tra le diverse tipologie di comparto¹⁷.

Pur essendosi posti il problema della corretta determinazione dei valori di mercato delle aree edificabili, i modelli predisposti dai Comuni di Reggio Emilia e di Ravenna non garantiscono l'impiego di criteri che consentano la determinazione di basi imponibili coerenti con gli effettivi valori di mercato.

Il modello impiegato a Reggio Emilia parte da valori ricavati esclusivamente da atti di compravendita e applica dei coefficienti fissi che sono stati stimati sulla base del tempo che si ritiene necessario per il passaggio da una fase della procedura amministrativa alla successiva.

¹⁶ Cfr. il documento Individuazione di zone omogenee per valore di mercato delle aree fabbricabili nel Comune di Reggio nell'Emilia, redatto dal Comune di Reggio Emilia al fine di fornire una sintesi sulla normativa esistente in materia di imposizione fiscale aree fabbricabili.

¹⁷ Cfr. Metodo di calcolo per l'applicazione dell'ICI per i terreni fabbricabili disciplinati dal POC, Allegato 1 alla delibera del Consiglio Comunale n. 25377 del 10.03.2011.

Il modello di Ravenna parte da valori determinati nel 2004 e rivalutati sulla base degli indici ISTAT senza quindi tenere in considerazione gli effettivi valori di mercato e applica dei coefficienti che non tengono conto delle effettive possibilità di edificazione delle aree.

Entrambi i modelli analizzati si basano quindi su criteri che non considerano l'effettivo andamento del mercato e non sono in grado di assicurare una equa imposizione fiscale sui terreni edificabili.

La ricerca condotta ha evidenziato che i modelli presi in considerazione non garantiscono quindi una corretta determinazione delle basi imponibili dei terreni edificabili. Le basi imponibili, infatti, sono spesso determinate a partire da valori aggiornati sulla base di indici Istat senza tenere conto dell'effettivo andamento del mercato e senza considerare le reali possibilità di sfruttare la potenzialità edificatoria. A livello nazionale la stampa locale riporta sempre più frequentemente dati riguardanti l'aumento delle segnalazioni da parte delle amministrazioni comunali di richieste da parte dei proprietari di rinuncia alla capacità edificatoria, in quanto ritengono che le imposte dovute non siano proporzionate al valore di mercato dei beni posseduti¹⁸. Nel caso di accoglimento di tali richieste, una successiva ri-attribuzione di edificabilità a queste aree potrebbe comportare problematiche a livello amministrativo e le future scelte legate allo sviluppo urbano potrebbero quindi risentirne in maniera significativa.

Appare pertanto fondamentale impiegare un modello di stima che permetta di determinare la base imponibile, ai fini dell'imposizione fiscale sulle aree edificabili,

¹⁸ Solo a titolo indicativo, si citano i comuni di Sondrio, Gandosso (BG), Foresto Sparso (BG), Bassano del Grappa (VI), Azzano Decimo (PN), Perugia. I comuni citati hanno ricevuto numerose richieste di rinuncia alla capacità edificatoria attribuita dai diversi strumenti urbanistici a causa di un'imposizione fiscale ritenuta eccessivamente elevata rispetto alla rendita riconosciuta mediante l'attribuzione della capacità edificatoria.

in maniera tale da riflettere correttamente l'effettivo valore di mercato e che consenta quindi di non esercitare sui proprietari una pressione fiscale eccessiva.

Lo studio si propone pertanto di individuare un modello in grado di formalizzare il meccanismo dinamico di consolidamento della rendita in funzione del processo di conformazione della capacità edificatoria attribuita alle aree edificabili al fine di verificare che l'imposizione fiscale sia commisurata all'effettivo valore di mercato.

L'obiettivo è quello di definire un modello flessibile, che possa essere applicato in maniera generalizzata anche partendo da contesti normativi diversi e consenta alle amministrazioni di gestire un sistema di imposizione fiscale delle aree edificabili più coerente con i valori di mercato.

Il modello proposto è un modello di analisi multivariata che considera con particolare rilevanza, tra le variabili intrinseche ed estrinseche che costituiscono i determinanti del valore (Orefice 1995, Simonotti 1997), gli aspetti giuridici legati al processo amministrativo che porta alla conformazione della proprietà e, di conseguenza, al consolidamento della rendita.

La prima fase per la predisposizione del modello consiste nella scelta del caso e dei dati necessari per l'implementazione del modello. Il campione di dati per l'elaborazione del modello è costituito da terreni edificabili a destinazione residenziale localizzati in zone semicentrali e periferiche oggetto di compravendita e caratterizzati da diverse fasi della procedura amministrativa di conformazione della proprietà. Si è scelto di non prendere in considerazione le zone centrali in quanto ordinariamente gli eventuali terreni edificabili presenti all'interno di tali porzioni del territorio comunale sono costituiti da lotti di completamento già urbanizzati e sono dotati di un potenziale edificatorio già conformato. Gli ambiti centrali non presentano quindi le criticità legate agli aspetti procedurali di conformazione della proprietà che sono oggetto di approfondimento nella presente ricerca.

La scelta dell'ambito di indagine empirica ha riguardato molteplici aspetti: estimativi, giuridici e anche operativi. La scelta è ricaduta sul Comune di Ravenna in quanto si ritiene che sia un esempio rappresentativo di una media città italiana di cui, inoltre, è nota la capacità pianificatoria. Ravenna è stato, infatti, uno dei primi comuni della regione ad aver predisposto il Piano Strutturale Comunale previsto dalla LR 20/2000 e può essere considerata un'esperienza pilota nell'ambito dei modi in cui il mercato recepisce e fa proprie le nuove posizioni del legislatore. Attualmente, inoltre, sotto il profilo urbanistico Ravenna presenta tutti i livelli procedurali degli strumenti di pianificazione urbanistica (PSC, POC, RUE, PUA).

Per quanto riguarda la mappa dei valori immobiliari, con l'esclusione delle zone litoranee che rappresentano un'eccezione¹⁹, il territorio di Ravenna presenta la classica struttura radiocentrica con una zona centrale e semicentrale ben individuabili, mentre il resto del territorio è classificabile come zona periferica.

I valori di mercato dei terreni individuati sono preferibilmente costituiti da prezzi di compravendita o da prezzi d'offerta. In alcuni casi in cui l'inattività del mercato abbia determinato l'impossibilità di reperire dati riferiti a prezzi d'offerta o di compravendita, al fine di ottenere un quadro completo, sono stati presi in considerazione anche valori desunti da stime e valori ottenuti attraverso il procedimento dell'incidenza area.

In ragione dell'alta variabilità del mercato immobiliare degli ultimi anni²⁰, al fine di evitare dati non coerenti con la situazione attuale, per la predisposizione del modello sono stati presi in considerazione solo i valori di mercato riferiti all'ultimo anno.

¹⁹ Tale area della città è infatti organizzata, sotto il profilo dei valori immobiliari, in funzione della distanza dal litorale, in modo coerente con quanto avviene nella maggior parte delle località di mare.

²⁰ Cfr. *Osservatorio sul mercato immobiliare* edito da Nomisma, anni 2011, 2012, 2013.

Allo scopo di disporre di informazioni aggiornate e attendibili si è scelto di utilizzare come fonti le agenzie immobiliari e i principali operatori del mercato immobiliare che operano nel territorio del Comune di Ravenna e trattano terreni edificabili. Tra le diverse agenzie e i diversi operatori presenti sul territorio sono infatti stati contattati solo le agenzie che hanno una consolidata esperienza in tema di commercializzazione di terreni edificabili e gli operatori che seguono la filiera dei terreni edificabili a partire dal loro inserimento nel PSC fino alla realizzazione dell'intervento edilizio.

Per il modello di stima (a titolo non esaustivo cfr. Simonotti 1994, Stellin e Rosato 1998, Stanghellini e Stellin 2002, Mattia 2007, Morano 2001, Micelli 2002), la funzione lineare del valore è la più semplice e la più diffusa e prevede che il valore di mercato (variabile dipendente) sia funzione di variabili indipendenti legate alle caratteristiche del bene secondo la formula

$$y = f(x_1, x_2, x_3, \dots, x_n)$$

Le variabili indipendenti che incidono sul valore di mercato si suddividono tra caratteristiche estrinseche e caratteristiche intrinseche. Le caratteristiche estrinseche, come indicano le principali fonti dell'economia classica (Alonso 1960, Camagni 1992, Micelli 2002) esprimono la rendita assoluta e differenziale dei suoli e sono legate al vantaggio localizzativo dell'area. Tali caratteristiche possono essere sinteticamente individuate nelle dotazioni territoriali²¹ e nelle infrastrutture²².

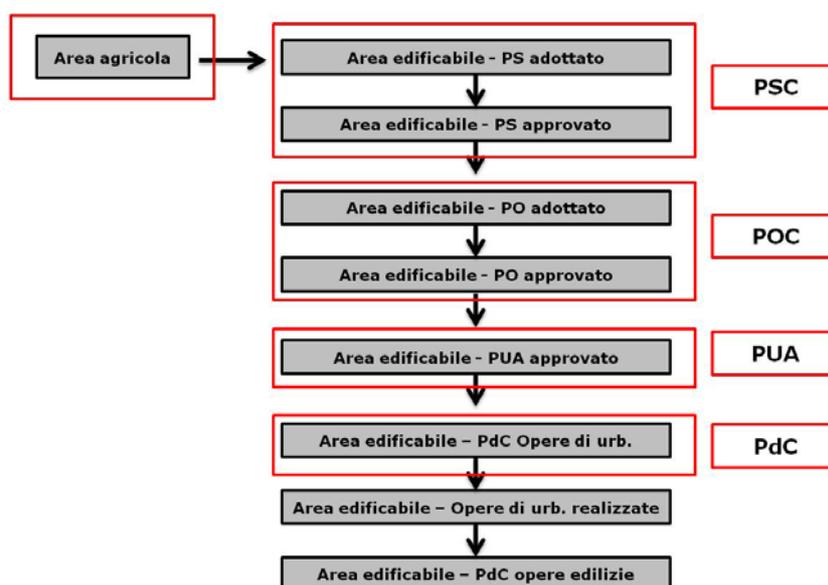
Le caratteristiche intrinseche relative a un terreno edificabile possono essere invece suddivise in dimensionali, edilizie (sviluppo delle urbanizzazioni) e giuridiche (fasi dell'iter amministrativo).

²¹ A titolo esemplificativo, servizi urbani (scuole, ospedali, ecc.), beni ambientali (parchi, ecc.), beni storici (edifici storici, ecc.).

²² Ad esempio accessibilità su gomma, accessibilità su ferro, altro.

Il modello elaborato nell'ambito della presente ricerca si è concentrato in particolar modo sulle caratteristiche giuridiche legate alle fasi dell'iter amministrativo che interessano un terreno edificabile a partire dal passaggio da terreno agricolo a terreno edificabile non conformato fino alla completa conformazione delle capacità edificatoria.

Figura 1 - I livelli procedurali dell'iter amministrativo di conformazione della proprietà



I vari passaggi procedurali possono essere schematizzati in 5 livelli: terreno agricolo; terreno indicato come edificabile nel PSC (componente strategica non conformativa); terreno indicato come edificabile nel POC (componente operativa che conforma la proprietà); terreno edificabile con PUA approvato; terreno edificabile con permesso di costruire rilasciato per le opere di urbanizzazione. Si è scelto di non prendere in considerazione i valori di mercato di aree con opere di urbanizzazione già realizzate e con permesso di costruire rilasciato per le opere edilizie in quanto l'incremento di valore che si riscontra in tali fasi del procedimento

amministrativo è legato principalmente all'attività e agli investimenti effettuati dai promotori.

Le variabili prese in considerazione per l'analisi dei casi riguardano la localizzazione (semicentrale o periferica), le dimensioni, l'indice di edificabilità e lo stato giuridico legato all'iter amministrativo (Piano Strutturale Comunale, Piano Operativo Comunale, Piano Urbanistico Attuativo e Permesso di Costruire per le opere di urbanizzazione). I dati raccolti sono costituiti da terreni oggetto di compravendita o di commercializzazione localizzati nel territorio comunale di Ravenna.

Dopo aver effettuato alcune analisi statistiche in merito ai dati dei comparativi e alle variabili individuate, si è quindi proceduto a testare il modello in forma lineare. Tale modello di regressione è risultato altamente esplicativo del fenomeno indagato, tuttavia, sulla base delle indicazioni fornite dall'economia classica (Micelli 1997) che individuano nella forma esponenziale l'andamento della funzione dei valori dei terreni edificabili, si è testato il modello di regressione in forma esponenziale a due variabili inserendo come variabile dipendente il logaritmo naturale dei prezzi unitari secondo la formula $\ln(y) = f(x_1, x_2)$.

Il modello così elaborato è stato verificato sulla base dei principali indici statistici utilizzati per il controllo dei modelli di regressione (R^2 , *errore standard* e *t di student*) e ha evidenziato un sensibile miglioramento della qualità di tali indici e un conseguente aumento delle proprie capacità predittive. L'indice R^2 raggiunge, infatti, un valore di 96,4% e le *t di student* migliorano notevolmente.

Il modello che meglio esprime il valore di mercato dei terreni edificabili è dunque quello a due variabili: la localizzazione e l'iter amministrativo. In particolare, la maggiore significatività si raggiunge con un modello esponenziale che impiega come variabile dipendente il logaritmo naturale del prezzo unitario dei terreni (R^2 pari a circa 96%).

Il modello predisposto è dunque di estrema semplicità. Il valore di mercato dei terreni edificabili è espresso in funzione di due variabili: la tradizionale variabile legata alle caratteristiche posizionali, ampiamente trattata dall'economia classica e il cui esempio forse più rappresentativo è il modello di von Thünen (Camagni 1992, Capello 2004), e la variabile legata al progressivo avanzamento del processo amministrativo di conformazione della proprietà.

Isolando la variabile posizionale, è quindi possibile individuare l'incidenza del processo amministrativo sul valore di mercato dei terreni edificabili.

La variazione di valore tra le diverse fasi del procedimento amministrativo conferma che il mercato fondiario, a pochi anni dalle modifiche apportate dalla legge urbanistica alla pianificazione del territorio comunale, ha recepito le indicazioni del legislatore, ha appreso e valutato i livelli di incertezza legati al livello giuridico, ai tempi e all'aleatorietà dei diversi strumenti urbanistici e ha segmentato il valore dei beni a utilità indiretta in funzione del procedimento giuridico amministrativo.

Le ricadute operative del modello appaiono rilevanti. Il modello, in ragione della sua semplicità, può, infatti, essere facilmente ripreso e generalizzato e può essere messo a disposizione delle amministrazioni comunali per la determinazione delle basi imponibili dei terreni edificabili.

Il modello, inoltre, può essere affinato con ulteriori variabili che non erano oggetto della presente ricerca (come ad esempio la vicinanza a beni storici, eventuali passività ambientali e il livello di urbanizzazioni presenti) al fine di renderlo adatto anche a realtà con caratteristiche peculiari.

**Prima Parte – La stima delle aree edificabili a
fini fiscali tra evoluzione normativa e
metodologia estimativa**

1. La conformazione dell'edificabilità nei nuovi piani urbanistici

Sotto il profilo urbanistico la natura edificabile di un'area è attribuita dagli strumenti di pianificazione a disposizione delle amministrazioni per il governo del territorio.

La legge urbanistica nazionale n. 1150 del 1942 stabilisce i criteri generali della disciplina urbanistica. L'art. 117 della Costituzione attribuisce poi alle Regioni il potere di legiferare in materia di urbanistica²³.

La legge urbanistica nazionale, ripresa dalle leggi urbanistiche regionali di prima generazione²⁴, stabilisce che i Comuni impieghino il Piano Regolatore Generale come strumento di pianificazione e controllo del territorio comunale²⁵. Tale strumento ha durata illimitata ed è conformativo della proprietà con riferimento alla classificazione funzionale dei suoli, ai vincoli e alle prescrizioni che contiene (Micelli 2011).

Negli anni la pianificazione urbanistica regolata dal PRG è risultata caratterizzata da rigidità, difficoltà di adattarsi in tempi adeguati alle mutate esigenze del territorio

²³ L'urbanistica rientra, infatti tra le materie su cui le Regioni emanano "norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni".

²⁴ Si intendono con questo termine le leggi regionali che prevedevano o che tutt'ora prevedono il PRG come strumento di pianificazione a disposizione dei comuni.

²⁵ Gli articoli fondamentali della Legge 1150 del 1942 che disciplinano il PRG sono quelli dal 6 all'11.

e del mercato. Come evidenziato da Salzano (2008), la rigidità e i limiti del tradizionale PRG sono risultate ancora più evidenti nei momenti in cui le trasformazioni sociali ed economiche hanno subito una accelerazione del loro processo e la pianificazione è quindi sembrata inadeguata per assicurare flessibilità alle scelte che si manifestavano necessarie per la pianificazione e il governo del territorio.

La sola possibilità di risolvere casi in cui era evidente l'ostacolo rappresentato dalle ormai obsolete previsioni del piano era rappresentata dall'impiego di varianti parziali che, nel tentativo di trovare soluzioni puntuali per specifici ambiti del territorio comunale, determinavano un allontanamento dal progetto complessivo di città previsto dal piano originario.

La pianificazione comunale attuata attraverso il PRG ha dunque manifestato nel tempo la necessità di garantire una maggiore flessibilità alle scelte urbanistiche, necessaria ad assecondare le esigenze del territorio, evitando il sovrapporsi di varianti parziali che consentivano di soddisfare solo in parte le esigenze di flessibilità causando, tuttavia, la perdita di coerenza del disegno territoriale originario.

A partire da tale esigenza, sono iniziate dalla metà degli anni '80 alcune sperimentazioni, portate avanti anche grazie al supporto dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, che hanno verificato la possibilità di articolare la pianificazione urbanistica tradizionale in due componenti: una di carattere strategico – strutturale di lungo periodo e una di natura operativa relativa alle scelte del breve periodo²⁶.

A seguito di tali esperienze presentate al congresso INU del 1995, molti legislatori regionali hanno introdotto strumenti di pianificazione che prevedono la separazione gerarchica dello strumento urbanistico. Quasi tutte le leggi urbanistiche regionali

²⁶ Cfr. *Atti del XXI Congresso INU*, Bologna 23-25 novembre 1995.

approvate dopo tale data hanno, infatti, introdotto il criterio della divisione del tradizionale piano regolatore generale in due diversi documenti, il primo di carattere strategico e di lunga durata e il secondo di carattere operativo con una validità più limitata nel tempo. Al primo sono attribuiti i compiti di definire le grandi scelte strategiche per lo sviluppo della città, le invarianti rispetto ad alcuni temi contraddistinti da ampia convergenza e condivisione. È il caso, ad esempio, delle decisioni circa le aree di tutela ambientale oppure le opere infrastrutturali di rilievo. Al secondo è invece attribuito il ruolo di promuovere le scelte legate al breve periodo: nella durata normalmente fissata in cinque anni, l'amministrazione promuove un insieme di progetti che costituisce l'agenda del proprio mandato e che deve essere oggetto di una attenta progettazione sotto il profilo urbanistico e architettonico come dal punto di vista economico e finanziario.

Pur differenziando le modalità di articolazione della pianificazione urbanistica a livello comunale, le leggi regionali che hanno introdotto la separazione tra strumento strategico e strumento operativo presentano dei tratti comuni. A titolo esemplificativo, si riportano di seguito gli elementi caratterizzanti delle prime leggi urbanistiche che hanno introdotto tali innovazioni nella pianificazione comunale.

La legge urbanistica Toscana del 1995, ad esempio, suddivide il sistema di pianificazione in piano strutturale, regolamento urbanistico e programma integrato d'intervento: il primo con un carattere di ricognizione e classificazione del territorio, il secondo con efficacia di attribuzione di prescrizioni agli immobili, il terzo con funzione programmatica e operativa.

La regione Umbria, con la propria legge regionale del 1995, articola il piano comunale in una parte strutturale, che individua le linee strategiche della pianificazione urbanistica nel rispetto degli obiettivi e delle indicazioni degli strumenti urbanistici sovraordinati, e in una parte operativa che disciplina le previsioni urbanistiche in analogia a quanto previsto nella parte strutturale.

La legge urbanistica ligure del 1997 suddivide il piano urbanistico comunale nei seguenti atti: descrizione fondativa, documento degli obiettivi, struttura del piano, norme di conformità e di congruenza.

La regione Lazio, nel 1999, articola il piano urbanistico comunale in disposizioni strutturali e disposizioni programmatiche.

La Basilicata nel 1999 e l'Emilia Romagna nel 2000 articolano in maniera analoga alla Toscana, la pianificazione comunale in piano strutturale comunale, piano operativo comunale e regolamento urbanistico edilizio.

Infine, la legge urbanistica regionale della Calabria del 2002 prevede un piano strutturale comunale, un regolamento urbanistico ed edilizio e un piano operativo temporale.

In sintesi, è possibile affermare che alcuni criteri sono presenti nell'impostazione di tutte le leggi regionali. In particolare, la parte strutturale è caratterizzata da tre elementi principali: l'individuazione degli elementi del territorio che ne condizionano l'integrità e ne connotano l'identità; la definizione delle regole che ne assicurino la corretta utilizzazione anche per i posteri; l'individuazione delle direttrici strategiche dell'azione di trasformazione (Salzano 2008).

Nelle leggi urbanistiche sopra citate, così come in altre approvate successivamente, il PRG si sdoppia quindi in due livelli, quello strutturale e quello operativo. L'analisi dei testi delle leggi evidenzia tuttavia che la pianificazione operativa non richiede la rigida attuazione di quanto prescritto nel piano strutturale in tutte le sue parti, ma può esprimere un grado di libertà superiore nella definizione degli aspetti più puntuali della pianificazione. La ragione di questa importante innovazione sta nel diverso contenuto che, secondo i legislatori regionali, assume il piano di carattere strutturale: se tale strumento non detta prescrizioni in merito alle destinazioni d'uso dei suoli e alle quantità, allora non può creare aspettative, né costituire limiti alla proprietà, né imporre vincoli di rinvio a una successiva pianificazione attuativa i cui

contenuti vincolanti siano già previsti nel piano strutturale. Quest'ultimo rappresenta quindi uno strumento di indirizzo generale della pianificazione comunale senza prefigurare trasformazioni obbligatorie del territorio soggette a scadenze temporali. Il piano strutturale individua strategie, obiettivi, finalità, invariante, salvaguardie che possono essere successivamente declinate in forme diverse. Il piano non divide più il territorio in zone omogenee caratterizzate da una rigida attribuzione delle destinazioni funzionali, e individua ambiti territoriali²⁷, distretti²⁸, o unità territoriali organiche elementari²⁹. A prescindere dalla terminologia utilizzata, l'obiettivo consiste nell'abbandono della rigidità conformativa dello zoning e dell'apposizione di vincoli urbanistici finalizzati alla realizzazione delle dotazioni territoriali.

Il piano strutturale può comunque fissare delle prescrizioni come, ad esempio, il limite massimo di abitanti insediabile o quello di densità edilizia, le altezze ammissibili, le superfici commerciali e produttive in un determinato ambito individuato dal piano strutturale, senza tuttavia incidere sulla proprietà privata condizionandone l'utilizzo (Dani 2008). Il piano strutturale, inoltre, deve sempre raffrontarsi con le prescrizioni dei piani sovraordinati (piano provinciale e piano regionale) e recepirne le prescrizioni.

Il piano operativo è predisposto dall'amministrazione che, sulla base del programma e del progetto di città che si è prefissata, redige un programma urbanistico di attuazione delle scelte contenute nel piano strutturale, che può contenere anche le proposte di piani attuativi sufficientemente dettagliati. Il piano operativo quindi non attua necessariamente tutto il piano strutturale, ma solo

²⁷ Cfr L.R. Umbria n. 9 del 3 marzo 1995.

²⁸ Cfr L.R. Liguria n. 36 del 4 settembre 1997 e s.m.i.

²⁹ Cfr L.R. Toscana n. 27 del 24 marzo 1995.

quella parte in esso ricompresa, o per scelta dell'amministrazione o in base alle iniziative private ritenute ammissibili.

La divisione tra piano strutturale e operativo riguarda anche aspetti di rilievo del processo di valorizzazione dei suoli legati al tema della conformazione della proprietà che deriva dall'apposizione delle prescrizioni contenute nell'atto di pianificazione. Il piano strutturale, infatti, solo in parte conforma la proprietà, mentre è il piano operativo a svolgere questa delicata operazione per quanto attiene le aree di trasformazione urbana.

Come evidenziato da Urbani (2008), l'articolazione della pianificazione individuata dalle nuove leggi urbanistiche regionali – piano strutturale e piano operativo – nasceva dalla necessità di trovare una soluzione a tre problemi principali: il superamento del tradizionale zoning, rigido nel contenuto funzionale; garantire la realizzazione degli standard pubblici in parallelo allo sviluppo dell'edificazione privata, risolvendo il problema della durata dei vincoli espropriativi che comunque conformavano il territorio anche a tempo indeterminato; innovare il contenuto del tradizionale piano regolatore che, dovendo essere prescrittivo in tutte le sue parti, richiedeva tempi di elaborazione eccessivamente lunghi che non erano in grado di assecondare le mutevoli esigenze del territorio. Oltre all'incapacità dei PRG di adattarsi ai cambiamenti dell'economia e del mercato, inoltre, si riscontrava una forte disparità di trattamento tra i proprietari rientranti nella stessa zona territoriale omogenea per effetto dell'apposizione dei vincoli urbanistici.

La soluzione adottata dai legislatori regionali è stata dunque quella di attribuire il potere conformativo della proprietà alle scelte di piano effettuate nella fase del concreto emergere degli interessi legati alla trasformazione urbanistica delle aree, ovvero attraverso la separazione della fase strutturale da quella operativa (Stella Richter, 2010).

Il piano strutturale infatti non legittima le trasformazioni fintanto che non siano stati approvati i diversi strumenti di pianificazione operativa. Il piano operativo dall'altro lato costituisce, specie negli ambiti di trasformazione, la condizione perché i proprietari possano procedere con la trasformazione delle proprie aree.

La divisione del territorio in ambiti o distretti ha consentito il superamento della rigidità della zonizzazione e ridimensionato l'applicazione dei vincoli urbanistici, ma ha determinato anche l'effetto di incertezza della situazione giuridica dei proprietari rischiando in qualche caso di incidere anche sul contenuto minimo di edificabilità della proprietà, riconosciuto ormai a livello comunitario, in ragione della indeterminata temporalità circa il godimento effettivo della proprietà. Come ben puntualizza Urbani (2008), *"il caso riguardava un'area ove i vincoli preordinati all'esproprio erano decaduti ma l'amministrazione aveva proceduto all'adozione del piano strutturale che prevedeva per quell'area il ricorso al comparto di perequazione. Il ricorrente invece sosteneva che il piano strutturale è strumento programmatico d'indirizzo non equivalente perciò al PRG del quale è invece sostitutivo il POC (piano operativo secondo la l.r. E.Romagna 20/2000). Secondo il giudice amministrativo poiché il Piano operativo non può assumere determinazioni diverse dal PS, l'area in questione, per effetto del piano strutturale, non è più priva di disciplina urbanistica"*.

Pur non avendo carattere conformativo della capacità edificatoria, i piani strutturali definiscono comunque il contenuto funzionale della proprietà.

La sentenza del Consiglio di Stato (sez IV, 28 luglio 2005 n. 4004) in merito all'efficacia dei contenuti del piano strutturale ha, infatti, affermato che il piano strutturale contiene una suscettibilità edificatoria:

"il PSC è [...] lo strumento di pianificazione urbanistica generale che deve essere predisposto dal Comune con riguardo a tutto il territorio comunale..."); esso si fonda sul principio della

perequazione art.7 l.r. n.20 del 2000) e ciò fa sì che l'area di sua proprietà possiede comunque una suscettibilità edificatoria da gestire nell'ambito della disciplina del comparto in cui è inserita.

Il POC non potrà assumere determinazioni diverse dal PSC, onde ben può affermarsi che l'area in questione non è più in una condizione di assenza della disciplina urbanistica, come verificatosi dopo che i vincoli d'inedificabilità su di essa in precedenza imposti sono scaduti”.

Anche la sentenza del Tar Toscana n. 4276/2005) afferma che i contenuti del regolamento urbanistico devono essere raffrontati con il piano strutturale e che il primo deve dettagliare, specificare, precisare le scelte e le impostazioni generali contenute nel piano strutturale:

“[...] gli strumenti urbanistici comunali si conformano alle prescrizioni del Piano Territoriale di Coordinamento (P.T.C.) di competenza provinciale (art. 20), “Il Piano Strutturale (P.S.) definisce le indicazioni strategiche per il governo del territorio comunale, quali discendono dal P.T.C. provinciale, integrati con gli indirizzi di sviluppo espressi dalla comunità locale” (art. 24), e “le disposizioni del P.S. sono vincolanti per gli atti [...] costituenti la parte gestionale del P.R.G.” (art. 27), primo tra tutti il Regolamento Urbanistico (R.U.), i cui contenuti vengono indicati all’art.28.

E’ perciò testuale il rilievo che, nel predisporre il R.U., l’Amministrazione non può non attenersi alle previsioni del P.S.. Cosicché i contenuti del R.U. devono comunque essere raffrontati con il P.S.: compete, infatti, al R.U. unicamente specificare,

dettagliare, precisare, le scelte e le impostazioni generali contenute nel P.S..

La diversa rilevanza dei due strumenti (P.S. e R.U.), di cui si compone il P.R.G., è connessa anche alle differenti modalità di approvazione dell'uno e dell'altro: infatti, mentre la procedura relativa al P.S. prevede il coinvolgimento anche della Regione e della Provincia (in quanto esso contiene le scelte generali di impostazione dell'assetto territoriale), viceversa l'iter di approvazione del R.U. si esaurisce in ambito comunale, proprio perchè esso non fa altro che dare attuazione a quelle scelte".

L'interpretazione giuridica degli intenti dei legislatori urbanistici consiste quindi nel ritenere che le determinazioni contenute negli ambiti individuati dal piano strutturale debbano essere considerate "almeno" conformative del territorio poiché, anche se non localizzano gli interventi in maniera puntuale, individuano le funzioni ammesse e le condizioni della trasformabilità e incidono pertanto sul contenuto della proprietà o meglio della sua potenzialità edificatoria (Urbani, 2007).

La natura non conformativa dei piani strutturali deve quindi essere intesa come soluzione alla necessità di non creare aspettative qualificate da parte dei proprietari delle aree interessate e di non compromettere le scelte della pianificazione operativa con le indicazioni dei piani strategici.

Le prescrizioni del PSC, infatti, di norma, a eccezione dei vincoli sovraordinati, non costituiscono quasi mai prescrizioni localizzative, ma rappresentano delle prescrizioni conformative del territorio attraverso le quali l'amministrazione individua la vocazione di un determinato ambito territoriale (residenziale, direzionale, etc.) individuandone le possibili funzioni ammesse, le dotazioni

territoriali richieste e gli abitanti insediabili, mentre lascia indeterminato il rapporto con gli interessi privati.

Come evidenziato da Urbani (2008) è plausibile che il legislatore regionale abbia voluto incidere sulla funzione di disciplina sostanziale il cui fine è quello di dettare criteri, direttive, standards per guidare o limitare l'esercizio del potere discrezionale di pianificazione territoriale.

Ai fini della trattazione dei temi oggetto della presente ricerca, ovvero l'imposizione fiscale sui terreni edificabili, l'analisi delle leggi urbanistiche regionali consente di evidenziare come il doppio livello di pianificazione (strategica e operativa) comporti anche un doppio livello di conformazione della proprietà, attribuendo alla pianificazione operativa il potere di conformare la capacità edificatoria attribuita all'area, rendendola di fatto effettivamente edificabile.

2. La stima delle aree edificabili a fini fiscali: gli aspetti giuridici

I beni immobili sono soggetti a diverse imposte che possono essere classificate come imposte indirette e imposte dirette.

Le imposte indirette (Imposta di registro, catastale e ipotecaria³⁰ e IVA³¹) si applicano nel momento in cui un proprietario decide di trasferire la proprietà del bene e sotto il profilo economico non incidono in maniera determinante. Le imposte dirette (Imposta sui redditi³² e Imposta Municipale Propria³³) si applicano invece per il solo fatto di possedere un bene immobile e hanno un impatto economico maggiormente incisivo.

Tra le imposte che si applicano ai beni immobili, nell'ambito della ricerca sono approfondite le questioni relative all'IMU applicata alle aree edificabili e, in particolare, viene sviluppato il tema relativo alla determinazione della base imponibile a fini fiscali. Non si approfondisce, infatti, il tema relativo all'aliquota in quanto, mentre la determinazione della base imponibile costituisce un'operazione tecnica, l'aliquota è fissata per legge ed è esito di un percorso politico.

³⁰ D.P.R. del 26.04.1986 n. 131 e s.m.i. recante *"Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro"*.

³¹ D.P.R. del 26.10.1972 n. 633 e s.m.i. recante *"Istituzione e disciplina dell'Imposta sul Valore Aggiunto"*.

³² D.P.R. del 22.12.1986 n. 917.

³³ D.L. del 06.12.2011 n. 201.

Il D.lgs 201/2011 all'art. 13 comma 1 ha stabilito l'entrata in vigore dell'Imposta Municipale Propria (IMU) a partire dal 01.01.2012 in sostituzione dell'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI).

L'applicazione dell'IMU si è rivelata fin dal primo anno un'imposta di notevole impatto sulle entrate statali e, di conseguenza, sulle uscite dei contribuenti. Nel 2012, primo anno di applicazione dell'IMU, il gettito di tale imposta relativo ai terreni edificabili è stato pari a circa 1 miliardo di euro ed è stato versato da circa 1,5 milioni di contribuenti con un importo medio pari a quindi 680 euro³⁴.

Per un confronto puramente indicativo con le imposte versate sui terreni agricoli, si evidenzia il dato relativo all'IMU corrisposta per i terreni agricoli che ha registrato un gettito pari a 628 milioni di euro ed è stata versata da circa tre milioni di contribuenti, con valore medio di versamento di 209 euro.

Sempre all'art. 13 il comma 3 indica le modalità per la determinazione della base imponibile:

"La base imponibile dell'imposta municipale propria e' costituita dal valore dell'immobile determinato ai sensi dell'articolo 5, commi 1, 3, 5 e 6 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 e dei commi 4 e 5 del presente articolo".

Le principali leggi che stabiliscono le modalità di applicazione dell'IMU sono quindi il D.lgs 201/2011, che ne ha stabilito l'inizio dell'applicazione, e il D.lgs 504/92, che è lo stesso che regolamentava l'ICI e che fornisce anche una definizione di fabbricati e aree soggetti all'imposizione fiscale. In particolare, il D.lgs 504/92 all'art. 2 alla lettera b) definisce le aree edificabili:

³⁴ Per una panoramica completa sul gettito IMU, cfr. *IMU: analisi dei versamenti 2012*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze, 2013.

"per area fabbricabile si intende l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi ovvero in base alle possibilita' effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennita' di espropriazione per pubblica utilita'. Sono considerati, tuttavia, non fabbricabili i terreni posseduti e condotti dai soggetti indicati nel comma 1 dell'articolo 9, sui quali persiste l'utilizzazione agro-silvo-pastorale mediante l'esercizio di attivita' dirette alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, alla funghicoltura ed all'allevamento di animali. Il comune, su richiesta del contribuente, attesta se un'area sita nel proprio territorio e' fabbricabile in base ai criteri stabiliti dalla presente lettera;"

L'IMU come la maggior parte delle imposte si concretizza in un'aliquota applicata a una base imponibile (Balestrino e Pierro, 2002). Il cambio di destinazione da area agricola ad area edificabile determina l'applicazione di un diverso regime fiscale e comporta il passaggio da una base imponibile riferita alla rendita catastale a una base imponibile che coincide con il valore di mercato del bene, determinando un considerevole aumento dell'imposizione fiscale che non è sempre proporzionato all'incremento di valore di mercato legato alla diversa zonizzazione urbanistica.

Sempre il D.lgs 504/92 all'art. 5 commi 5 e 6 fornisce la definizione di base imponibile con riferimento a un'area edificabile:

"5. Per le aree fabbricabili, il valore e' costituito da quello venale in comune commercio al 1 gennaio dell'anno di imposizione, avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilita', 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.

6. In caso di utilizzazione edificatoria dell'area, di demolizione di fabbricato, di interventi di recupero a norma dell'articolo 31, comma 1, lettere c), d) ed e), della legge 5 agosto 1978, n. 457, la base imponibile e' costituita dal valore dell'area, la quale e' considerata fabbricabile anche in deroga a quanto stabilito nell'articolo 2, senza computare il valore del fabbricato in corso d'opera, fino alla data di ultimazione dei lavori di costruzione, ricostruzione o ristrutturazione ovvero, se antecedente, fino alla data in cui il fabbricato costruito, ricostruito o ristrutturato e' comunque utilizzato".

In ragione delle novità introdotte dalle leggi urbanistiche regionali in tema di pianificazione urbanistica, occorre pertanto approfondire il tema legato alla natura edificabile dell'area e all'atto amministrativo che ne determina la natura edificabile a fini fiscali.

Il D.lgs 223/2006, convertito in legge 248/2006, stabilisce che un'area a fini fiscali *"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"*.

Tale posizione è stata confermata anche da diverse ordinanze della Corte Costituzionale³⁵ e da diverse sentenze della Corte di Cassazione³⁶. La Corte di

³⁵ Corte Costituzionale ordinanze nn. 41, 266 e 394.

³⁶ Corte di Cassazione sentenze nn. 25676/2008 e 1861/2008.

Cassazione con la sentenza n. 25676 del 2008, in merito alla imposizione fiscale su aree edificabili regolate da strumenti urbanistici non ancora attuativi, ricorda che:

"[...]il testo della legge non consente più di distinguere a seconda delle fasi di lavorazione degli strumenti urbanistici" perchè "se c'è stato l'avvio della procedura per la formazione del PRG, la situazione in movimento non consente più di beneficiare del criterio statico della valutazione automatica" (id est, della valutazione connessa, D.Lgs. n. 304 del 1992, art. 5, ex comma 7, al "reddito dominicale risultante in catasto"): "quello che interessa al legislatore fiscale è la necessità di adottare un diverso criterio di valutazione dei suoli, quando questi siano avviati sulla strada (non necessariamente senza ritorno) della edificabilità" atteso che "normalmente ... già l'avvio della procedura per la formazione del PRG determina una impennata di valore, pur con tutti i necessari distinguo (riferiti alle zone e alla necessità di ulteriori passaggi procedurali)".

Anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze in risposta al Comune di Parma riprende il parere della Corte Costituzionale e stabilisce che:

"[...] è ragionevole considerare come edificabile, ai fini della determinazione dell'imponibile, un'area che, invece, è considerata in concerto ancora non edificabile dalla normativa urbanistica" in quanto "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*³⁷.

Infine, anche la Corte dei Conti con un parere in risposta allo stesso Comune di Parma e uno in risposta al Comune di Ostellato (FE) ribadisce la natura edificabile delle aree inserite nei PSC ai fini della imposizione ICI (ora IMU) in quanto tale strumento urbanistico procede a una classificazione delle zone urbanizzate, urbanizzabili e rurali e la sola suddivisione del territorio effettuata dal PSC è ritenuta sufficiente a determinare delle ricadute sul Valore di mercato dei terreni³⁸.

Nel parere 9/2009 la Corte dei Conti, infatti, evidenzia che:

"[...] appare confermato il principio che la trasformazione economica dei terreni oggetto della pianificazione deve considerarsi realizzata fin dal momento in cui lo strumento urbanistico viene adottato dall'Ente. Ne consegue che di tale concreto fenomeno di accrescimento di valore dei beni, deve tenersi conto anche ai fini fiscali, per cui, per quei terreni, non potrà più effettuarsi una valutazione secondo il criterio del reddito dominicale. Va rilevato, a questo punto, che in base alla regolamentazione contenuta nella legge regionale n. 20 del 24.03.2000, la definizione di alcuni elementi essenziali della pianificazione del territorio non è affidata al Piano Strutturale Comunale, ma al Piano Operativo Comunale. Uno di questi, l'indice di edificabilità, rappresenta certamente un elemento utile per la concreta valutazione del valore economico del terreno ai fini

³⁷ Ministero dell'Economia e delle Finanze parere n. 21574/2008.

³⁸ Corte dei Conti pareri nn. 9/2009 e 1/2010.

impositivi, che non è rilevabile al momento di approvazione dello strumento di pianificazione generale. A tal proposito, va detto che la giurisprudenza della Cassazione ha fornito sul punto una serie elementi ugualmente idonei a consentire una attendibile valutazione dei beni oggetto dello strumento di pianificazione generale, anche in mancanza di strumenti urbanistici attuativi. Tali sono la maggiore o minore attualità della potenzialità edificatoria, il diverso stadio di definizione dello strumento urbanistico e la possibile incidenza degli oneri di urbanizzazione sul valore venale del bene [...]”³⁹.

Anche la letteratura estimativa ha trattato il tema dell’incremento di valore delle aree edificabili in relazione al progressivo affinamento della conformazione della capacità edificatoria di un’area a partire dalla condizione di area agricola. Orefice (1995), con riferimento al valore di mercato di aree agricole che presentano buone probabilità di essere urbanizzate, scrive infatti:

“è evidente, peraltro, che, in particolare nei casi di aree sufficientemente prossime ai centri edificati ed alle principali vie di comunicazione, l’accresciuto apprezzamento del mercato tenda a sottrarle alla originaria destinazione agricola o, comunque, ad attribuire ad esse valori assai prossimi a quelli delle aree edificabili marginali anche prescindendo del tutto dalle attuali possibilità di trasformazione legalmente consentite. Si assiste ovunque al formarsi di “valori di attesa” che risultano di fatto decisamente superiori ai valori di mercato delle aree agricole e che sono dovuti,

³⁹ Sentenze della Corte di Cassazione nn. 23436/2008, 14700/2008 e 25506/2006.

in sostanza, alla genesi di una "rendita di posizione", motivata dalle possibilità di utilizzazione delle aree stesse anche senza edificazione di rilevanti cubature: è il caso ad esempio, delle aree adatte a parcheggi custoditi o a deposito di merci, all'esposizione di articoli da campeggio o roulettes, ad impianti sportivi privati, e così via."

L'analisi degli strumenti tributari mette quindi in evidenza un aspetto estremamente delicato: a fini fiscali un'area deve essere considerata edificabile, ed è quindi soggetta alla relativa imposizione, anche se sotto il profilo urbanistico non è ancora possibile utilizzare la capacità edificatoria e anche se non vi è nemmeno la certezza che all'area sarà effettivamente attribuita una capacità edificatoria.

D'altro canto, è evidente che il valore di mercato, che determina la base imponibile, non può essere lo stesso per un'area inserita solo in un PSC e per un'area che invece può essere attuata con intervento diretto.

3. La stima delle aree edificabili a fini fiscali: gli aspetti economici

Sotto il profilo economico, i terreni edificabili appartengono al mercato dei beni immobili. Tale mercato è caratterizzato da un meccanismo di formazione del prezzo che presenta degli aspetti peculiari in ragione delle caratteristiche connaturate nei beni immobili stessi. Il valore dei beni immobili può essere articolato, infatti, in due componenti: la prima è costituita dal fabbricato e la seconda è rappresentata dal suolo. Mentre la componente edilizia può generalmente essere ricondotta a un processo industriale, il suolo presenta delle caratteristiche di disomogeneità (in ragione delle caratteristiche intrinseche ed estrinseche di ogni area) e di limitatezza (Micelli 1997). La condizione di limitatezza dei terreni edificabili non sempre dipende dalla carenza "fisica" di suoli, ma è legata a due diversi aspetti: un primo aspetto riguarda l'effettiva scarsità di una risorsa naturale come quella dei terreni. Un secondo aspetto riguarda invece le restrizioni di tipo legale-amministrativo legati alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

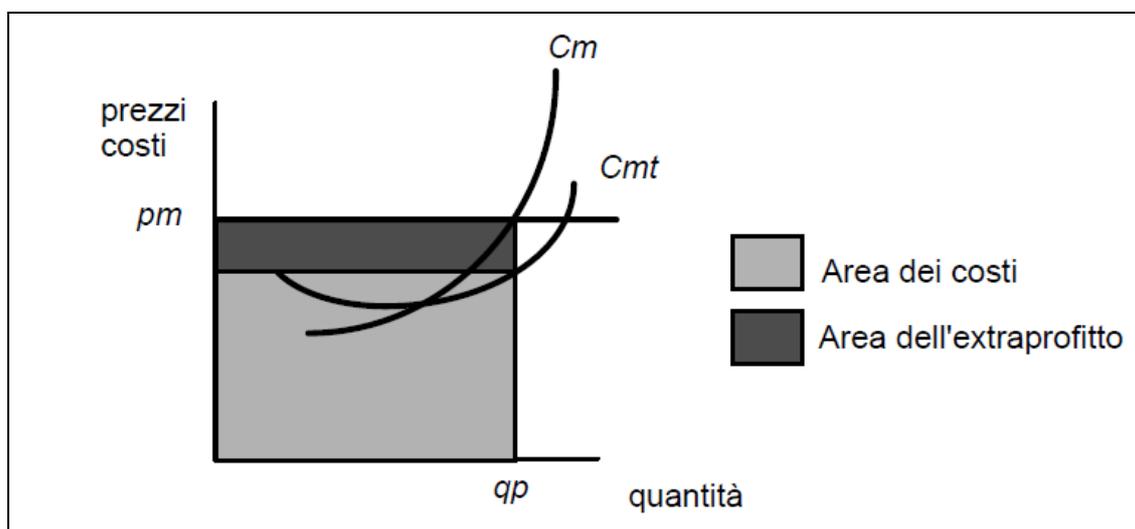
Il valore di un immobile incorpora pertanto il valore del suolo che, per le proprie caratteristiche, presenta dei meccanismi di formazione del valore che sono influenzati dalla disomogeneità dei suoli e dalla difficoltà all'accesso della risorsa stessa del suolo.

Sotto il profilo estimativo, la stima del valore di mercato di un terreno edificabile consiste nella stima di una rendita. Il tema della rendita fondiaria è stato

ampiamente trattato dall'economia classica e continua tuttora a essere un argomento di rilievo negli studi economici.

In un mercato concorrenziale la presenza di un bene o di un servizio in grado di generare profitti superiori a quelli ordinari comporta un incremento dei soggetti che offrono tale bene. L'aumento dell'offerta determina quindi una diminuzione del prezzo di tale bene fino a quando il mercato ritrova un equilibrio e gli imprenditori tornano a guadagnare un profitto normale. Nel caso del mercato fondiario, l'incremento dei soggetti che offrono un terreno edificabile non può avvenire liberamente, in ragione della limitatezza del fattore suolo. La possibilità di ottenere un extraprofitto nel mercato fondiario rappresenta pertanto una condizione stabile. Le imprese che operano in questo settore oltre a remunerare tutti i fattori della produzione, compreso il profitto normale d'impresa, dispongono di un extraprofitto che viene definito rendita. Nella figura successiva Micelli (1997) rappresenta graficamente tale concetto in maniera chiara.

Figura 2 - La formazione dell'extra profitto



In termini economici, la rendita può quindi essere definita come la differenza tra il prezzo di mercato di un bene e il suo costo di produzione. La rendita costituisce

pertanto un extraprofitto che l'imprenditore ritrae oltre al profitto normale e che rappresenta un surplus che il mercato, in condizioni di normalità, non gli riconoscerebbe.

Con riferimento al mercato delle aree edificabili si può affermare che la rendita consiste nella differenza tra il prezzo di mercato di un terreno potenzialmente edificabile e il suo costo di produzione, inteso come costo di urbanizzazione e profitto dell'imprenditore. Il valore che si attribuisce alla risorsa suolo costituisce quindi la rendita fondiaria urbana e tale rendita contribuisce a determinare una variazione dei valori immobiliari all'interno delle aree urbane.

Il tema della formazione della rendita fondiaria è stato ampiamente trattato nei modelli di Ricardo e von Thünen (Camagni, 1992; Capello 2004).

Il modello di Ricardo assume che le caratteristiche intrinseche del terreno, in particolare la fertilità, ne determinano una rendita più o meno elevata. Ricardo analizza quindi le modalità di sviluppo della produzione agricola: prima vengono coltivati i terreni più fertili, poi all'aumentare della popolazione e quindi del fabbisogno alimentare, vengono messi a coltura terreni meno fertili. L'incremento dei costi di produzione in terreni meno fertili determina un aumento dei prezzi del prodotto e di conseguenza un aumento della rendita dei terreni più fertili. I coltivatori di terreni più fertili riceveranno una rendita maggiore rispetto ai proprietari di terreni meno fertili.

Secondo Ricardo, quindi, la rendita dei terreni si differenzia in base ai diversi livelli di fertilità e la coltivazione di nuovi terreni di un livello più basso di redditività determina un incremento della rendita dei terreni più fertili.

La teoria di von Thünen si basa sulle caratteristiche estrinseche dei terreni e consiste nel collegare il concetto di rendita alla domanda di localizzazione delle attività economiche e a un conseguente riconoscimento della rendita come criterio di distribuzione nello spazio delle attività. Secondo tale teoria, le imprese,

interessate a limitare i costi di trasporto, sono maggiormente attratte da una localizzazione più prossima al centro urbano dove è localizzato il mercato dei prodotti e si dispongono quindi a una distanza crescente dal centro in base alla disponibilità a pagare i terreni.

Il modello di von Thünen si basa sulle seguenti ipotesi (Capello, 2004):

1. esistenza di uno spazio omogeneo, con uguale fertilità delle terre e analoghi sistemi di trasporto diretti verso tutte le direzioni;
2. presenza di un unico centro, il borgo medievale, dove avviene lo scambio delle merci;
3. esistenza di una domanda illimitata: l'equilibrio localizzativo dipende esclusivamente dalle condizioni di offerta;
4. perfetta distribuzione dei fattori produttivi nello spazio;
5. ogni bene presenta una funzione di produzione specifica, con coefficienti fissi e rendimenti di scala costanti; tale ipotesi assume una quantità ottenibile su ogni unità di terra e un costo unitario di produzione fissi nello spazio;
6. appartenenza a un mercato di concorrenza perfetta: i coltivatori assumono come dato il prezzo del bene che producono;
7. costi di trasporto unitari costanti nello spazio: il costo totale del trasporto dipende quindi dalla distanza da percorrere e dalla quantità di beni prodotti.

Sotto il profilo formale, la funzione della rendita che il produttore potrà pagare per aggiudicarsi le terre più centrali sarà data da:

$$r(d) = (p-c-t)d$$

dove

x rappresenta la quantità del bene prodotto,

c il costo unitario di produzione,

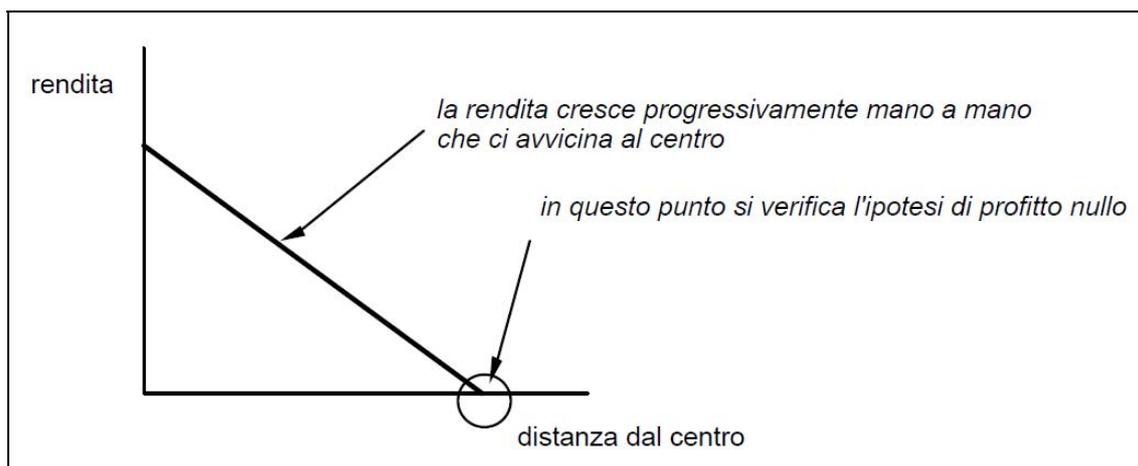
p il prezzo del bene,

t il costo unitario di trasporto,

d la distanza da percorrere.

L'equazione sopra riportata indica i livelli di rendita che un coltivatore è disposto a pagare in funzione delle diverse distanze dei terreni dal centro. Essa è rappresentata graficamente da una retta, con inclinazione $-tx$, e con intercette pari a $(p - c)x$, e $(p - c)/t$, che indicano, rispettivamente, il massimo valore della rendita nel centro e la massima distanza dal borgo, alla quale il valore delle terre è nullo (Micelli, 1997).

Figura 3 - La funzione della rendita secondo von Thünen



Uno degli elementi di forza del modello di von Thünen, consiste sicuramente nella capacità di individuare la ragione della diversa rendita del suolo nella distanza o accessibilità al centro (espressa nei costi di trasporto), e a discostarsi così dalla tradizionale visione ricardiana che attribuiva alla diversa fertilità delle terre il differenziale della loro redditività.

Nell'ambito dell'economia urbana, il modello di von Thünen ha dato origine alla corrente di pensiero che vede nell'accessibilità il principio fondamentale della città e nel modello lo strumento più adatto per comprenderne la logica profonda.

Il modello di von Thünen viene ripreso negli anni '60 da William Alonso e rielaborato per adattarlo a un contesto urbano.

Superando l'ipotesi che solo i costi di trasporto siano alla base dell'organizzazione spaziale e della preferenza per localizzazioni più centrali, il contributo di Alonso rende il modello di von Thünen più generale. Le ipotesi del modello sono del tutto simili a quelle del modello di von Thünen, basato sulle attività agricole, adattate a un contesto urbano. Il modello si basa, infatti, su una città, caratterizzata da spazio omogeneo (distribuzione omogenea dei fattori produttivi sul territorio) e dotata di infrastrutture che coprono l'intera città in senso radiale (spazio isotropo). La città è caratterizzata da un unico centro, il centro della città o centro degli affari, definito genericamente come la localizzazione più appetibile per ogni attività produttiva e residenziale. La città è quindi analizzata su una sola dimensione: un raggio uscente dal centro verso la periferia della città.

Anche nel modello di Alonso la competizione tra le attività economiche riguarda l'aggiudicazione di posizioni più centrali. La rendita, definita anche qui in modo residuale, è determinata dall'imprenditore, in base alla differenza tra i ricavi ottenuti e i costi di produzione, comprensivi dei costi di trasporto di e un certo livello di profitto a cui l'imprenditore non è disposto a rinunciare. I costi di produzione si intendono comprensivi dei costi di trasporto e considerati variabili in funzione della distanza.

Una novità del modello di Alonso è rappresentata dal considerare i ricavi variabili in funzione della distanza: una localizzazione più centrale permette l'accesso a mercati più ampi e di conseguenza ricavi più elevati.

I modelli di Ricardo e di von Thünen sono stati elaborati nella prima metà del 1800 e si riferiscono a un sistema economico basato principalmente sull'agricoltura.

Nel caso del segmento di mercato oggetto di approfondimento della presente ricerca, ovvero il mercato dei terreni edificabili il concetto di fertilità può essere

declinato come possibilità di ottenere ricavi superiori a parità di caratteristiche estrinseche. In questo senso, la diversa fertilità dei terreni edificabili può quindi essere intesa ad esempio come la diversa capacità edificatoria attribuita alle aree dagli strumenti urbanistici.

Quando la rendita fondiaria assume la forma di rendita urbana (R_u), può essere definita come la differenza tra il valore di mercato di un immobile (V_i) e il suo costo di produzione, dato dal valore agricolo (V_a), dai costi di urbanizzazione (C_u) e di costruzione (C_c) e dal lordo del profitto imprenditoriale (P):

$$R_u = V_i - (V_a + C_u + C_c + P)$$

Come si evince dalla formula la rendita urbana è strettamente dipendente dal valore dei suoli agricoli.

Le teorie della rendita di Ricardo e von Thünen legate alla fertilità e alla posizione non dimostrano, applicate al concetto più attuale di rendita urbana, tuttavia come la rendita non sia mai pari a zero. Inoltre, la rendita su terreni edificabili posti ai margini del territorio urbanizzato è comunque superiore al costo di opportunità del terreno, ovvero è superiore ai valori agricoli. A partire da queste e da altre considerazioni, Marx ha sviluppato la teoria secondo cui la rendita è costituita da due componenti: la rendita assoluta che si forma a livello macro territoriale e dipende dalla scarsità della risorsa suolo; la rendita differenziale che si forma a livello micro territoriale e varia a seconda delle qualità dei diversi terreni.

La rendita assoluta esprime il vantaggio che traggono tutti i proprietari di una determinata categoria di beni in ragione della proprietà di un bene caratterizzato da scarsa disponibilità. La rendita differenziale (o rendita di posizione) dipende dalla particolare posizione che il suolo assume nell'aggregato urbano ed esprime i diversi vantaggi che i proprietari ritraggono in funzione di una superiore fertilità o

accessibilità della propria area in relazione alle altre che fanno parte della stessa categoria di suoli considerata. Le due componenti della rendita, pur derivando da concetti diversi, sono sempre presenti nella formazione del valore dei suoli e sono legate in maniera inscindibile (Micelli, 1997). Nell'ambito della rendita fondiaria urbana, il concetto di rendita differenziale è strettamente legato alle possibilità di trasformazione dell'area e, di conseguenza, al ruolo degli enti locali che attraverso le proprie decisioni determinano la nascita di processi di formazione della cosiddetta rendita finanziaria urbana.

Sotto il profilo distributivo è opportuno evidenziare come il meccanismo di appropriazione della rendita faccia sì che la rendita sia definita come un "profitto non guadagnato". La variazione della rendita è infatti influenzata dalla distanza dal centro, e quindi dalla presenza di infrastrutture di trasporto e di servizi quasi sempre realizzati dall'ente pubblico con costi a carico della collettività. Per usare una definizione di Marshall (Camagni, 1992), la rendita è un "valore di posizione" la cui parte più consistente è costituita da "valore pubblico" (*public value*).

Il controllo della rendita fondiaria da parte dell'ente pubblico avviene mediante la tassazione. Va evidenziato come la rendita non rientra tra i costi di produzione, pertanto, la sua tassazione non incide sul prezzo dei prodotti e non arreca dunque danno al consumatore⁴⁰. A partire dalla Legge 10/77 il legislatore ha cercato di intervenire sulla rendita urbana prevedendo l'introduzione della partecipazione del privato agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, nell'ambito delle trasformazioni che si effettuano sul territorio. La legge stabiliva che non fosse più possibile realizzare la città pubblica a spese della collettività senza che i proprietari delle aree beneficiari dall'edificabilità si facessero carico di qualche elemento di

⁴⁰ Come evidenziato da Ricardo il prezzo del grano non è alto perché si paga una rendita, ma la rendita si paga perché il prezzo del grano è alto.

solidarietà rispetto agli interessi generali. Tali costi a carico dei privati furono individuati attraverso l'introduzione degli oneri di costruzione articolati in costo di costruzione e oneri di urbanizzazione. Tuttavia come ha evidenziato chiaramente Calafati (2009), negli anni le amministrazioni hanno dimostrato di essere incapaci di tassare in maniera corretta le rendite fondiarie allo scopo di reinvestire sul territori attraverso la realizzazione dei nuove opere pubbliche (Camagni, 2012). Soprattutto nell'attuale situazione di crisi, che perdura tra l'altro da diversi anni, sarebbe opportuno rivedere l'intero sistema di tassazione dei beni immobili, tra cui le aree edificabili. Anche in assenza di una revisione completa del sistema di tassazione della rendita urbana, soprattutto per quanto riguarda l'imposizione fiscale sui terreni edificabili si può comunque prestare una maggiore attenzione nella determinazione delle basi imponibili costituite dal valore di mercato dei beni.

4. Il modello per la stima delle basi imponibili: gli aspetti metodologici

Il valore di mercato delle aree edificabili può essere stimato per via sintetico-comparativa attraverso l'impiego dei medesimi procedimenti di stima utilizzati per la stima dei fabbricati urbani. Le condizioni di scarsità dei suoli e l'opacità del mercato fondiario rendono tuttavia difficile il reperimento di comparativi di qualità e i terreni edificabili, quindi, sono spesso stimati mediante il procedimento del valore di trasformazione (Realfonzo,1994). In presenza di un mercato attivo e di comparativi ordinati e di qualità è comunque possibile procedere alla stima dei valori di mercato delle aree edificabili attraverso procedimenti sintetici.

Sotto il profilo estimativo, il valore di mercato dei terreni edificabili può essere stimato impiegando il procedimento dei prezzi edonici, o prezzi marginali.

Sulla base di tale procedimento di stima il valore di mercato delle aree edificabili può essere espresso in funzione di più variabili costituite dalle caratteristiche degli immobili e del contesto in cui sono inseriti (ad esempio localizzazione, accessibilità, destinazione urbanistica, livello di infrastrutturazione, ecc.).

Il valore di mercato delle aree edificabili, quindi, dipende sostanzialmente dalla destinazione urbanistica, dalla localizzazione e dalle caratteristiche intrinseche che la contraddistinguono.

Come già evidenziato al punto precedenti, tali criteri di stima sono impiegati anche a fini fiscali. I commi 5 e 6 dell'art. 5 del DL 504/92 stabiliscono infatti che la base imponibile di un'area edificabile è costituita "dal valore venale in comune

commercio 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”.

In ragione del nuovo processo di conformazione della capacità edificatoria tra le caratteristiche sopra individuate è senz'altro doveroso aggiungere le caratteristiche giuridiche, ovvero la fase dell'iter amministrativo che porta alla conformazione della rendita.

Per il modello di stima (a titolo non esaustivo cfr. Simonotti 1994, Stellin e Rosato 1998, Stanghellini e Stellin 2002, Mattia 2007, Morano 2001, Micelli 2002), la funzione lineare del valore è la più semplice e la più diffusa e prevede che il valore di mercato sia funzione di variabili legate alle caratteristiche del bene secondo la formula

$$y = f(x_1, x_2, x_3, \dots, x_n)$$

Quando non si conosce la funzione del valore, ai fini della valutazione l'analisi di regressione può rappresentare il metodo più diretto per interpretare la realtà economica e prevedere il valore di mercato di un bene (Simonotti, 1997).

I modelli di regressione semplice e multipla sono i più diffusi tra i modelli statistico-matematici utilizzati nelle valutazioni. I modelli hanno la funzione di spiegare le relazioni di causa ed effetto tra un insieme di variabili fisiche, tecniche economiche e (ad esempio le caratteristiche intrinseche ed estrinseche di un immobile) e la variabile costituita dal prezzo. Le prime sono definite variabili *esplicative* o *indipendenti*, mentre la seconda è la variabile *dipendente* o *spiegata*. Nella formula

sopra riportata, y rappresenta la variabile dipendente e $x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$ rappresentano le variabili indipendenti.

Le variabili che incidono sul valore di mercato si suddividono tra caratteristiche estrinseche e caratteristiche intrinseche. Le caratteristiche estrinseche, come indicano le principali fonti dell'economia classica (Alonso 1960, Camagni 1992, Micelli 2002) esprimono la rendita assoluta e differenziale dei suoli e sono legate al vantaggio localizzativo dell'area. Tali caratteristiche possono essere sinteticamente individuate nelle dotazioni territoriali e nelle infrastrutture.

Le caratteristiche intrinseche relative a un terreno edificabile possono essere invece suddivise in dimensionali, edilizie (sviluppo delle urbanizzazioni) e giuridiche (fasi dell'iter amministrativo).

Morano (2002) fornisce un'illustrazione chiara ed esaustiva dei modelli di regressione e delle loro modalità di impiego. Nota la variabile dipendente prezzo e individuato il numero delle variabili indipendenti x , a partire da un campione casuale attraverso l'utilizzo dei modelli di regressione è possibile individuare la funzione matematica che lega y alle x .

Il modello di regressione può essere utilizzato nella forma di *regressione semplice*, in cui la variabile dipendente è spiegata da una sola variabile indipendente, o nella forma di *regressione multipla* in cui la variabile dipendente è spiegata da più variabili indipendenti.

L'utilizzo della regressione semplice consente di individuare la funzione in grado di rappresentare il legame tra due variabili, di cui una spiegata e l'altra esplicativa. Il modello basato sulla regressione semplice assume l'esistenza di una funzione $y=f(x)$ in grado di rappresentare la relazione causa-effetto tra due variabili in maniera esatta e, pertanto, viene definito di tipo *deterministico*.

In ragione della complessità del mondo reale, un modello di questo tipo semplifica eccessivamente la realtà e rischia di influenzare la rappresentatività del modello e

pertanto è più opportuno utilizzare la formula $y = f(x) + e$, dove e rappresenta un fattore casuale in grado di rappresentare tutti i fattori che impediscono alla funzione di rappresentare in maniera corretta la realtà. Tale modello viene definito di tipo *probabilistico*.

In fase di impostazione del modello di regressione occorre eseguire una *specificazione* del modello. Tale operazione consiste nel dichiarare la forma della funzione $f(x)$ attraverso delle ipotesi in merito alla distribuzioni delle variabili.

Come anticipato sopra, la forma che si assume più frequentemente è quella lineare. Tale ipotesi equivale a sostenere che su un piano cartesiano il legame tra due variabili può essere rappresentato da una retta. In termini grafici il modello di regressione consente quindi di individuare la retta che meglio di ogni altra rappresenta l'interpolazione dei punti corrispondenti ai dati rilevati. La distanza misurata sull'asse delle ordinate tra il punto osservato e la retta di regressione è chiamata *scarto* (o anche *scostamento* o *residuo*) e rappresenta il fattore casuale che caratterizza il modello di tipo probabilistico. Minore è la distanza tra i punti e la retta, minori risultano gli scarti e pertanto la retta risulta maggiormente rappresentativa del fenomeno indagato.

La retta di regressione ottimale è dunque la retta che rende minima la distanza tra i punti osservati e la retta stessa. il criterio che consente di rendere operativa tale affermazione è quello dei *minimi quadrati*. Secondo la definizione di tale criterio, la retta ottimale è la retta che rende minima la somma dei quadrati degli scarti tra valore osservato e valore stimato e può essere espressa con la formula

$$\sum_j (y_j - \hat{y}_j)^2 = \min$$

dove $y_j - \hat{y}_j$ indica la misura sull'asse delle ordinate tra il valore rilevato e il valore stimato che si trova sulla retta di regressione.

Individuata la retta di regressione, si procede a verificare se la variabile indipendente spiega effettivamente la variabile dipendente. Tale verifica può

essere articolata in due fasi: la misura della bontà dell'accostamento della retta di regressione ai punti osservati (attraverso l'*indice di determinazione* R^2 che rappresenta il rapporto tra la devianza spiegata e la devianza totale e attraverso l'*indice errore standard* SE^2 che rappresenta il rapporto tra devianza residua e numero dei gradi di libertà del sistema); l'analisi della significatività dei coefficienti delle variabili indipendenti (attraverso l'impiego della *t di student* che consente di verificare la significatività di una variabile e quindi l'opportunità o meno di inserirla nel modello).

I fenomeni reali raramente possono essere spiegati attraverso una sola variabile indipendente in quanto numerose sono le cause che concorrono a determinarli.

Attraverso l'impiego della regressione multipla è quindi possibile spiegare la variabile dipendente in funzione di più variabili indipendenti.

Le considerazioni fatte sopra per il modello di regressione semplice valgono anche per la regressione multipla e la formula utilizzata nel caso di un modello di tipo probabilistico diventa quindi $y = f(x_1, x_2, x_3, \dots, x_n) + e$.

Per quanto riguarda la verifica del modello, i principali indici utilizzati sono gli stessi impiegati per la regressione semplice a cui si aggiungono: l'*indice di determinazione corretto* R_c^2 che corregge la sovrastima di R^2 dovuta all'incremento delle variabili; l'*Errore percentuale* $e = (\sqrt{SE^2})/y_m$ che mette in relazione l'*errore standard* con la media della variabile dipendente; *Fattori di incremento della varianza VIF* che consentono di verificare l'assenza di *collinearità* tra le variabili indipendenti.

Ai fini della presente ricerca il modello di regressione è impiegato per le sue potenzialità estimative. In particolare, come ben illustrato da Morano (2001), *in ambito estimativo il modello di regressione può essere utilizzato per la descrizione e la previsione dei fenomeni mercantili*. In particolare, consente di: stimare il valore di mercato di una risorsa immobiliare; stimare in maniera parziale il valore delle singole caratteristiche di un bene immobile nella forma dei prezzi marginali

impliciti; stimare l'incidenza sul valore di un bene immobile delle singole componenti che lo caratterizzano.

Nel caso della stima di un bene immobile, le caratteristiche scelte ai fini dell'inserimento nel modello sono quelle che più frequentemente sono prese in considerazione tra i soggetti coinvolti nella fase di compravendita. In particolare, la letteratura (Simonotti, 1997; Orefice, 1995) classifica tali caratteristiche come localizzazione, posizione, tipologiche e produttive.

Il campione di dati raccolti deve essere costituito da immobili analoghi al bene oggetto di stima, sia sotto il profilo delle caratteristiche intrinseche che sotto quello delle caratteristiche estrinseche e i dati raccolti devono essere recenti.

In ragione della natura quantitativa del modello di regressione, le caratteristiche che contraddistinguono i beni immobili devono essere inserite nel modello sotto forma di misure tecniche ed economiche nel caso di variabili quantitative, mentre le variabili qualitative possono essere inserite attraverso misure dicotomiche o scale di punteggi.

La specificazione della forma della funzione deve rappresentare il legame tra le variabili presenti nel modello. Sotto il profilo empirico, normalmente si eseguono le prime prove utilizzando una forma lineare e, in base ai valori assunti dagli indici di verifica del modello, si procede poi a testare altre forme.

La verifica del modello di regressione a fini estimativi si intende positiva se gli indici utilizzati rispettano i seguenti valori:

- *l'indice di determinazione R^2* non deve essere inferiore a 0,8;
- *l'errore percentuale* non deve superare il 10%. Si considera comunque che valori compresi tra il 3% e il 5% siano indicativi di un modello con buone capacità interpretative e previsive;
- i prezzi marginali impliciti devono corrispondere, sotto il profilo del segno e della quantità, al fenomeno a cui si riferiscono;

- la *t di student* deve essere maggiore di 2; con un livello di confidenza del 95%, la variabile che presenta una *t di student* inferiore a 2 non è significativa per spiegare il fenomeno indagato e può essere esclusa dal modello;
- i valori dei *VIF* devono essere inferiori a 4 per indicare l'assenza di col linearità; con valori compresi tra 4 e 5 si ritiene che la col linearità sia accettabile; valori compresi tra 5 e 10 indicano la necessità di implementare le informazioni inserite nel modello.

Verificata la capacità della funzione di rappresentare il fenomeno indagato, il modello di regressione può essere impiegato con finalità previsive.

Il valore esito della stima si ottiene sostituendo nell'equazione del modello di regressione l'ammontare delle variabili indipendenti del bene oggetto di stima e ricavando quindi il valore della variabile spiegata.

5. Conclusioni della prima parte

La ricerca si concentra sul rapporto tra fiscalità e urbanistica e in particolare, approfondisce il sistema di imposizione fiscale dei terreni edificabili.

Il campo di indagine rientra quindi nell'ambito dei sistemi di tassazione patrimoniale e risulta di particolare interesse soprattutto in considerazione della perdurante crisi economica e dell'impatto che tali imposte hanno sia dal punto di vista pubblico che privato.

Le modifiche apportate al percorso di conformazione della proprietà rendono necessario un approfondimento in merito all'incidenza del procedimento amministrativo sul valore di mercato di un terreno edificabile.

Quasi tutte le leggi urbanistiche regionali approvate negli ultimi dieci anni hanno introdotto il criterio della divisione del tradizionale piano regolatore generale in un documento di carattere strategico e di lunga durata e uno di carattere operativo con una validità più limitata nel tempo. Al primo sono attribuiti i compiti di definire le grandi scelte strategiche per lo sviluppo della città, le invarianti rispetto ad alcuni temi contraddistinti da ampia convergenza e condivisione. Al secondo è invece attribuito il ruolo di promuovere le scelte legate al breve periodo. La divisione tra piano strutturale e operativo riguarda anche aspetti di rilievo del processo di valorizzazione dei suoli. Il piano strutturale solo in parte conforma la proprietà, mentre è il piano operativo che ha il potere di conformare la capacità edificatoria attribuita alle aree di trasformazione urbana.

La rilevanza dell'imposizione fiscale applicata ai terreni edificabili determina la necessità di definire in maniera corretta le basi imponibili tenendo in considerazione

anche gli effetti sul valore di mercato dei diversi livelli dell'iter amministrativo che porta alla conformazione della capacità edificatoria.

L'obiettivo della ricerca consiste pertanto nella definizione di un modello che consenta di stimare in maniera corretta la base imponibile a fini fiscali delle aree edificabili prendendo in considerazione, oltre alle variabili fondamentali che incidono sul valore di mercato di un terreno edificabile, anche la variabile legata al percorso giuridico di conformazione della capacità edificatoria e quindi nel processo di consolidamento della rendita fondiaria.

Nell'ambito della ricerca sono approfondite le questioni relative all'IMU applicata alle aree edificabili e, in particolare, viene sviluppato il tema relativo alla determinazione della base imponibile a fini fiscali.

In ragione della separazione del tradizionale piano urbanistico in uno strumento di carattere strategico di natura non conformativa e in uno strumento di carattere operativo e con valenza conformativa della capacità edificatoria, appare doveroso approfondire il tema legato alla natura edificabile dell'area. A tale scopo, è fondamentale individuare l'atto amministrativo che determina la natura edificabile dell'area anche a fini fiscali e non solo sotto il profilo urbanistico.

L'analisi degli strumenti tributari (D.lgs 223/2006, ordinanze della Corte Costituzionale, sentenze della Corte di Cassazione, pareri del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Corte dei Conti) mette quindi in evidenza un aspetto estremamente delicato, ma molto chiaro: a fini fiscali un'area deve essere considerata edificabile, e quindi soggetta alla relativa imposizione, anche se sotto il profilo urbanistico non è ancora possibile utilizzare la capacità edificatoria e anche se non vi è nemmeno la certezza che all'area sarà effettivamente attribuita una capacità edificatoria. D'altronde, è noto come il valore di mercato di un terreno sia influenzato non solo dagli atti amministrativi che conformano la capacità edificatoria, ma anche dalle aspettative di edificabilità legate al futuro inserimento

in ambito urbano e, di conseguenza, appare coerente ritenere che anche gli strumenti non conformativi abbiano degli effetti sul valore di mercato di tali aree.

Diviene a questo punto fondamentale definire in maniera attendibile il valore di mercato delle aree edificabili che sotto il profilo fiscale ne costituisce la base imponibile.

**Seconda Parte – Modelli operativi di stima
delle aree edificabili: una rassegna critica delle
principali esperienze nel Paese**

1. La contraddizione tra le norme urbanistiche e la normativa tributaria

A seguito della contraddizione tra la normativa urbanistica e la normativa fiscale, gli enti locali si sono trovati di fronte alla necessità e al problema di dover applicare un'imposta come l'IMU per i terreni edificabili ad aree inserite in strumenti urbanistici con diverso potere conformativo. La posizione emersa in ambito giuridico e tributario ha evidenziato, infatti, che la tassazione su base catastale, prevista per i terreni agricoli, non è applicabile nel caso di suoli la cui potenzialità edificatoria sia stata formalizzata da uno strumento urbanistico, ancorché non operativo, essendo tale circostanza sufficiente a far aumentare il valore di mercato del suolo.

Come evidenziato nel capitolo precedente, la previsione di urbanizzazione, anche se remota, determina un incremento di valore dei terreni interessati.

Tale concetto d'altronde è noto da tempo, soprattutto con riferimento alla rendita di attesa di cui beneficiano le aree agricole prossime ai centri urbani. Le aree agricole, infatti, includono sicuramente terreni che sono localizzati in zona agricola, a riguardevole distanza dai centri urbani, e sono effettivamente sfruttati per la produzione agricola e non prospettano dunque né una suscettività edificatoria né uno sfruttamento diverso da quello agricolo. Tali aree derivano quindi il proprio valore di mercato da questa condizione. Tra le aree agricole vi sono però dei terreni che per caratteristiche localizzative, come ad esempio la prossimità a un centro urbano o a un'area produttiva, beneficiano di rendite di attesa che aumentano all'aumentare della domanda di spazi urbani, come ad esempio nel caso delle aree

agricole immediatamente prossime al centro urbano per le quali si attendono modifiche delle norme urbanistiche finalizzate a inserirle nell'ambito residenziale o produttivo. In tali casi, il mercato riconosce il valore connesso alla rendita di attesa e si vengono a delineare dei differenziali di valore rispetto ai valori agricoli.

Tale principio, oltre ad essere riconosciuto dal mercato e dalla letteratura estimativa (Orefice, 1995), è stato sancito anche dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 181 del 2011 relativa ai valori delle aree agricole in sede di determinazione dell'indennità espropriativa⁴¹. Il territorio rurale è quindi in grado di beneficiare di notevoli incrementi di rendita nel momento in cui entra nel ciclo immobiliare e tale rendita si incrementa gradualmente in funzione del livello di attesa dell'urbanizzazione.

Il medesimo concetto individuato per le aree agricole a fini espropriativi, è stato impiegato a fini fiscali anche per i terreni edificabili e, pertanto, si è riconosciuta la presenza di un differenziale di valore che caratterizza i terreni edificabili legato a una rendita di attesa che deriva dalla "prossimità all'urbanizzazione".

Nell'ambito dell'imposizione fiscale sui terreni edificabili, le amministrazioni locali hanno quindi dovuto riconoscere la disomogeneità di valori tra terreni "pienamente" edificabili e terreni che di fatto erano edificabili solo per l'erario e hanno iniziato a utilizzare dei coefficienti finalizzati alla differenziazione dei valori di mercato delle aree edificabili a fini fiscali e quindi alla modulazione delle basi imponibili.

Il Comune di Fiorenzuola d'Arda, in provincia di Piacenza, ad esempio motiva il diverso valore attribuito alle aree inserite nel PSC nella seguente maniera:

⁴¹ La sentenza n. 181/2011 della Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'impiego del Valore Agricolo Medio per le aree agricole non coltivate, ovvero le aree agricole che hanno delle potenzialità di sfruttamento economico palesemente superiori rispetto a quello derivante dalla coltivazione. Per tali aree la sentenza ha stabilito l'impiego del valore di mercato come criterio per la determinazione dell'indennità espropriativa.

"Con specifico riferimento alle norme di settore finanziare e tributarie, il PSC (Piano Strutturale Comunale), interpretato 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"). Si sottolinea il fatto che le previsioni del PSC, proprio per la natura di strumento programmatico e strategico, si connotano per una forte stabilità nel tempo, sia pure in termini di riconoscimento di una potenzialità edificatoria, piuttosto che di una immediata attribuzione del diritto all'edificazione. Tali caratteri graduano la potenzialità edificatoria e, di conseguenza, influenzano direttamente la base imponibile dell'imposta comunale sugli immobili. [...]. Pertanto questo Ente, in base agli elementi sopra esposti individua una percentuale pari al 25% per le aree con minore attualità di potenzialità edificatoria e al 40% per quelle aree con maggiore attualità sulla base del valore espresso per le aree già inserite nel POC."

Altro esempio interessante dell'interesse manifestato dagli enti locali per la modulazione delle basi imponibili delle aree edificabili è rappresentato dal documento redatto dall'Ufficio Tributi associato del Nuovo Circondario Imolese⁴², associazione che rappresenta dieci comuni localizzati nel circondario di Imola.

⁴² *Criteri generali inerenti la determinazione dei valori delle aree fabbricabili ai fini dell'imposta municipale unica sugli immobili*, maggio 2013. La relazione è stata redatta allo scopo di fornire i criteri di riferimento e valutazione delle aree fabbricabili e degli ambiti urbanizzabili, ai fini dell'applicazione dell'IMU.

L'ufficio tributi, attraverso tale documento, prevede due modalità diverse per la determinazione delle basi imponibili da applicare agli ambiti urbanizzati (aree inserite nel POC o nel RUE e quindi dotate di capacità edificatoria conformata) e agli ambiti urbanizzabili (aree inserite nel PSC e quindi non conformate sotto il profilo della potenzialità edificatoria). In particolare, per quanto riguarda la determinazione delle basi imponibili delle aree edificabili localizzate in ambiti urbanizzati, l'ufficio tributi del consorzio stabilisce le seguenti indicazioni:

"Come già detto non esistono dati assegnati dal Catasto per la quantificazione del valore imponibile delle aree fabbricabili. Per questo motivo, l'unica strada percorribile secondo i criteri di legge per la corretta valorizzazione delle aree è una stima comparativa che, mettendo a confronto i valori desunti sulla base di diversi metodi di valutazione e diverse fonti informative (Valori forniti semestralmente dall'Osservatorio Dei Valori Immobiliari della Provincia di Bologna, di Società ed Istituti specializzati, rogiti di compravendita, prezzi di esproprio delle aree P.e.e.p, stime effettuate per conto del Comune, perizie di stima giurate rese ai fini dell'applicazione dell'imposta sostitutiva), giunga alla determinazione dei valori di riferimento che più si avvicinano al valore di mercato dell'area. Dalla comparazione di questi valori e sulla base dei criteri illustrati nei paragrafi precedenti, si determineranno i valori di riferimento delle aree fabbricabili."

Le modalità scelte dal consorzio per la stima delle basi imponibili delle aree edificabili caratterizzate da una capacità edificatoria conformata si basano su un procedimento di stima sintetico comparativo e possono essere pertanto ritenute sostanzialmente analoghe alle modalità adottate dalla maggior parte delle

amministrazioni locali per la determinazione dei valori di mercato dei terreni edificabili a fini ICI prima e IMU poi. Diverso è invece il criterio proposto per la stima delle basi imponibili dei terreni edificabili inseriti nel PSC e quindi definiti come "urbanizzabili". Tale criterio viene, infatti, esplicitato nella maniera seguente:

"[...] il valore delle aree urbanizzabili viene riferito ai "Valori Agricoli Medi (VAM) con l'applicazione delle opportune parametrizzazioni necessarie". [...] Ai fini della determinazione del valore delle aree urbanizzabili, sarà preso in considerazione il solo valore del terreno riferito alla coltura più diffusa; VAM = valore del seminativo" espresso in €/mq. ST (superficie territoriale);

A questo valore agricolo sarà aggiunto il valore riferito alla sua idoneità di base alla trasformazione urbanistica accertata dal PSC, e cioè la capacità di accogliere i diritti edificatori previsti dalla pianificazione urbanistica generale."

Il documento prosegue poi con l'esplicitazione delle modalità di determinazione dei *parametri correttivi* impiegati per la ponderazione dei valori dei terreni agricoli. Sulla base di tali parametri, l'amministrazione indica quindi il seguente procedimento per la determinazione delle basi imponibili dei terreni edificabili "urbanizzabili":

"Determinazione del valore delle aree urbanizzabili.

Infine il valore delle aree urbanizzabili VAU viene determinato dalla seguente espressione:

$$VAU = VAM + (VUF * K)$$

Ove :

VAU = valore area urbanizzabile da ricercare

VAM = valore agricolo medio

*VUF= valore superficie territoriale data dall'espressione SU * UT
(superficie utile per indice di utilizzazione territoriale)
K = 0,108".*

Il consorzio dei comuni imolesi riconosce quindi la necessità di modulare i valori di mercato delle aree edificabili inserite nel PSC e definisce un criterio di "ponderazione" che prende in considerazione il fattore tempo e parte dal Valore Agricolo Medio dei terreni agricoli e non dal valore di mercato delle aree edificabili. Si cita, infine, il caso del Comune di Reggio Emilia che nel documento redatto per la determinazione delle basi imponibili dei terreni edificabili riconosce esplicitamente il contrasto tra la normativa urbanistica e quella tributaria e riporta le seguenti precisazioni:

"[...] sulla base delle norme fiscali vigenti può non esservi assoluta coincidenza tra il concetto di edificabilità delle aree ai fini fiscali rispetto al concetto edificabilità ai fini urbanistico/edilizi. Pertanto possono presentarsi aree non immediatamente edificabili ai fini urbanistico/edilizi ma edificabili ai fini fiscali in quanto l'aspetto patrimoniale dell'imposta non può ritenere tali terreni "agricoli". Pertanto ai fini della definizione edificatoria delle aree occorrerà fare espresso riferimento alle norme fiscali vigenti ancorché in contrasto con le norme urbanistico/edilizie".

2. La necessità di una classificazione dei suoli a fini fiscali

La separazione del piano urbanistico tradizionale in due componenti - una di carattere non conformativo e una di natura conformativa - ha comportato, sotto il profilo tributario, l'applicazione del regime fiscale previsto per le aree edificabili anche a terreni la cui capacità edificatoria non è pienamente conformata.

Non potendo utilizzare lo stesso valore per tutte le aree edificabili, anche per motivi di equità di trattamento dei diversi proprietari, le amministrazioni locali si sono quindi trovate di fronte al problema della determinazione delle basi imponibili, costituite dal valore di mercato, al fine di verificare la corretta imposizione fiscale su terreni edificabili caratterizzati da diversi profili giuridici.

Le soluzioni adottate dagli enti locali per far fronte al problema della determinazione delle basi imponibili consistono nella predisposizione di valori tabellari che, attraverso l'impiego di coefficienti e formule di vario tipo, differenziano i valori di mercato da impiegare a fini fiscali in ragione delle diverse caratteristiche dei terreni edificabili. Tra le caratteristiche prese in considerazione per la modulazione dei valori, le amministrazioni locali fanno riferimento quindi anche ai diversi strumenti urbanistici che regolano la trasformazione delle aree.

Nell'ambito della ricerca, sono stati analizzati circa venti comuni, localizzati in diverse regioni italiane, che hanno utilizzato coefficienti per la determinazione delle basi imponibili delle aree edificabili.

La ricerca dei casi si è concentrata soprattutto in Emilia Romagna in quanto è una delle prime regioni italiane in cui è stata introdotta la separazione del PRG in piano strutturale e piano operativo e sono quindi presenti numerosi casi di comuni che abbiano adottato tali strumenti urbanistici e in cui sia possibile reperire dati riferiti ai valori di mercato di terreni edificabili che si trovano nelle diverse fasi dell'iter amministrativo.

Di seguito si riporta una rassegna dei casi analizzati con evidenziate in maniera sintetica le principali caratteristiche dei criteri alla base della definizione dei coefficienti impiegati per la determinazione delle basi imponibili.

Il Regolamento predisposto dal Comune di Argelato (BO) per la definizione delle basi imponibili dei terreni edificabili individua *quattro gradienti di valore delle aree fabbricabili in funzione dei diversi livelli di perfezionamento dello jus aedificandi*. Tali intervalli di valore variano in ragione dei diversi strumenti urbanistici e della fase di adozione o approvazione in cui si trova il piano. I valori delle aree edificabili sono stimati mediante il procedimento basato sul valore di trasformazione. In funzione dello strumento urbanistico e della fase amministrativa in cui si trova sono poi applicati dei coefficienti di riduzione.

Il comune bolognese di Budrio differenzia i valori dei terreni edificabili a fini fiscali in ragione dello strumento urbanistico che ne disciplina la trasformazione. Ai fini della determinazione dei valori delle aree inserite nel PSC, l'amministrazione tiene conto dei seguenti aspetti: possibilità di accesso al POC delle aree e pertanto la reale acquisizione di diritti edificatori che non potrà interessare tutti gli ambiti; scarsa applicazione dei "nuovi" strumenti urbanistici e incertezza dei tempi; tecniche perequative e oneri compensativi richiesti ai fini dell'attuazione degli ambiti.

Inoltre, considerando l'andamento del mercato immobiliare, l'aumento degli interessi passivi richiesti dagli istituti di credito che vanno ad aumentare

l'esposizione finanziaria dei soggetti proprietari di aree e il fatto che nel POC approvato non sono state inserite nuove aree e si prevede che non si darà avvio a nuovi ambiti per i successivi 5 anni, l'amministrazione ha ritenuto congruo diminuire i valori rispetto all'anno precedente applicando una riduzione del 25%.

La *relazione estimativa* redatta dai tecnici del Comune di Castelfranco Emilia (MO) per la determinazione dei valori venali delle aree edificabili site nel territorio comunale ai fini dell'applicazione dell'Imposta Municipale Propria (IMU) riporta i valori stimati per le aree edificabili localizzati nei diversi ambiti del territorio comunale. Oltre che in base alla localizzazione, i valori si differenziano in ragione dello strumento urbanistico che attua le previsioni del PSC (POC o RUE). Non vengono però evidenziati i criteri che conducono a una diversa valorizzazione dei terreni edificabili in funzione dello strumento urbanistico di riferimento.

Il Comune di Cesenatico (FC) definisce le aree inserite nel PSC "ambiti derivanti dai nuovi strumenti urbanistici" e li classifica in ragione della diversa localizzazione. Partendo dalle basi imponibili stimate per le aree edificabili "tradizionali" localizzate in tali zone, l'amministrazione fissa una riduzione del 60% sulla base delle seguenti motivazioni:

"In considerazione del fatto che la prassi estimativa tende ad applicare coefficienti di riduzione al valore attuali delle aree edificabili in funzione dei tempi necessari all'attuazione dell'intervento edilizio, ancorchè ipotetici utilizzando la formula di attualizzazione del capitale, si è deciso seguendo le linee guida stabilite da altri Comuni, di applicare una decurtazione del 60% rappresentativa del fattore Tempo più lontano cioè 15 anni".

L'amministrazione comunale di Fiorenzuola d'Arda (PC) impiega valori di mercato dei terreni edificabili di anni precedenti e procede ad aggiornarli mediante coefficienti ISTAT. Per le aree inserite nel PSC prevede quindi due diversi

coefficienti di riduzione del valore (25% e 40%) in funzione della *minore o maggiore attualità di potenzialità edificatoria*.

L'amministrazione comunale di Ravenna parte dai valori di mercato delle aree edificabili con capacità edificatoria pienamente conformata, aggiornati sulla base di indici ISTAT, e li deprezza in funzione dello strumento urbanistico che regola la trasformazione dell'area e delle differenze tra le diverse tipologie di comparto.

In particolare, nella *Relazione* relativa al *Metodo di calcolo per l'applicazione dell'ICI per i terreni fabbricabili disciplinati dal POC*, si dichiara, ai fini della determinazione del valore venale di un'area edificabile, di distinguere la "mera potenzialità edificatoria" dalla "concreta possibilità di edificare". I criteri impiegati dall'amministrazione ravennate, inoltre, classificano i suoli anche in ragione dello strumento urbanistico in cui sono inseriti e distinguono le fasi di adozione e di approvazione.

Il comune di Reggio Emilia, in merito alla determinazione delle basi imponibili dei terreni edificabili, adotta un sistema di coefficienti da applicare al valore di mercato delle aree edificabili determinato attraverso una media dei valori registrati negli atti di compravendita. Tale valore viene poi scontato all'attualità attraverso dei coefficienti che si basano sui tempi stimati per il passaggio da una fase amministrativa all'altra.

Il documento redatto dal Comune di Rimini in merito alla determinazione delle basi imponibili a fini IMU dei terreni edificabili parte dai valori di riferimento delle aree edificabili localizzate nei diversi ambiti del territorio comunale e applica dei coefficienti di riduzione alle aree inserite nel PSC in ragione, non del diverso grado di conformazione di tale strumento urbanistico, ma in ragione delle nuove modalità di calcolo della *superficie complessiva* previste dalle norme urbanistiche.

Il comune ravennate di Solarolo predispone due distinti documenti per la determinazione dei valori di mercato delle aree edificabili: uno per le aree inserite

nel PRG e uno per le aree inserite nel PSC. Mentre nel primo caso le aree sono stimate con procedimento sintetico-comparativo attraverso indagini svolte sul territorio comunale, per la stima dei valori delle aree inserite nel PSC l'amministrazione comunale di Solarolo si esprime nel modo seguente:

"In analogia a quanto determinato anche da altri enti, si ritiene di poter determinare i valori delle aree interessate dal PSC applicando una percentuale di decurtazione del 80%, rispetto ai Valori medi delle aree analoghe inserite nel PRG".

L'amministrazione comunale di Cadoneghe (PD), in fase di redazione del proprio PAT, piano strategico previsto dalla legge urbanistica veneta, ha scelto di rappresentare le aree di futuro sviluppo urbano attraverso delle frecce che indicano la direzione dell'espansione dall'attuale perimetro urbanizzato. A seguito di tale scelta, l'amministrazione stabilisce che:

"[...] non si considerano aree fabbricabili le nuove aree individuate dal P.A.T.I. come potenzialmente suscettibili di edificazione e/o urbanizzabili fino a che le stesse non saranno incluse nel Piano degli Interventi".

In ragione dell'indeterminatezza dei perimetri delle aree classificate dal PAT come urbanizzabili, l'amministrazione sceglie quindi di considerare a fini fiscali tali aree come non edificabili e si riserva di modificare tale criterio a seguito di eventuali pronunciamenti giuridici in merito.

Il comune vicentino di Caldogno fornisce i valori delle basi imponibili delle aree edificabili per le singole zone e destinazioni funzionali del territorio comunale. In particolare, per quanto riguarda gli specifici ambiti delle aree inserite nel PAT ne indica i valori di riferimento a fini fiscali e prevede, inoltre, un coefficiente di deprezzamento pari al 40% da applicare a tali valori in attesa della sottoscrizione della convenzione relativa ai progetti previsti in tali ambiti.

Il comune di Gallio, in provincia di Vicenza, suddivide il territorio comunale in tre zone (Centrale, Semicentrale e Periferica) e individua i valori delle aree edificabili classificate per destinazione funzionale. Le tabelle indicano i valori delle basi imponibili distinguendo il momento di approvazione del PAT e, inoltre, differenziano i valori in funzione dell'attuazione mediante piano attuativo o mediante intervento diretto.

Il comune di Roncade (TV) asserendo che

"[...] per le aree potenzialmente trasformabili a prevalente destinazione residenziale e produttiva ricadenti all'interno degli ambiti territoriali omogenei (ATO), il Piano di Assetto del Territorio non ha valore conformativo dei suoli e pertanto non comporta in alcun modo conseguimento di diritti edificatori [...]"

non considera tali aree edificabili a fini fiscali e, pertanto, non ne indica i valori.

Il comune lombardo di Lodi, a seguito dell'approvazione del proprio Piano di Governo del Territorio, che riserva alle aree una previsione di massima della capacità edificatoria insediabile, individua i valori delle aree edificabili con capacità edilizia non conformata e precisa che tali valori possono essere presi come riferimento fino al momento in cui non saranno adottati i singoli piani attuativi relativi ai vari ambiti.

Il comune di Mantova, relativamente alle aree ricomprese negli ambiti di nuova trasformazione regolamentate da uno strumento non conformativo, stabilisce a fini fiscali dei valori che si differenziano a seconda dell'avanzamento della procedura amministrativa che porta alla conformazione della capacità edificatoria.

In particolare, le fasi individuate, a cui corrispondono diversi valori, sono:

"1 - valore dell'area non urbanizzata: si applica nel periodo antecedente alla stipula della convenzione edilizia;"

2 - valore dell'area con urbanizzazione legale: si applica per il periodo compreso fra la stipula della convenzione edilizia ed il permesso di costruire;

3 - valore dell'area urbanizzata: si applica per il periodo successivo al permesso di costruire fino all'accatastamento dei fabbricati.

Il Comune di Monza stabilisce i valori di mercato da utilizzare a fini fiscali sulla base di una suddivisione in zone del territorio comunale. Successivamente fissa dei coefficienti compresi tra 0,4 e 1 da impiegare per la determinazione della base imponibile in funzione dello strumento urbanistico che regola la trasformazione e di altre caratteristiche intrinseche ed estrinseche proprie dei terreni edificabili oggetto di imposizione fiscale.

Il Comune di Provaglio d'Iseo (BS), a seguito dell'approvazione del PGT, ha aggiornato i valori delle basi imponibili a fini ICI e ha precisato che:

"Con l'attribuzione dei suddetti valori non risultano incluse le aree che nel Documento di Piano del predetto strumento urbanistico sono inserite in Ambiti di possibile Trasformazione (ApT) in considerazione che non possono essere immediatamente edificabili in ragione della mancanza del relativo Piano Attuativo.

Tuttavia si ritiene che le stesse aree debbano essere considerate comunque edificabili, seppure mediante l'attribuzione di un VALORE AFFIEVOLITO [...]".

L'amministrazione comunale attribuisce quindi alle aree incluse negli Ambiti di possibile Trasformazione due diversi livelli di priorità in base alle previsioni della trasformazione e li classifica suddividendoli in ambiti che possono essere trasformati nel primo quinquennio e ambiti la cui trasformazione sarà invece rimandata al secondo quinquennio. L'amministrazione attribuisce poi valori diversi alle aree in base ai due livelli di classificazione.

Il Comune di Sondrio, a seguito dell'approvazione del PGT, ha proceduto ad aggiornare le basi imponibili dei terreni edificabili ai fini dell'applicazione dell'IMU.

In fase di determinazione di tali basi imponibili, il comune ha individuato le aree edificabili in funzione dello strumento urbanistico che ne regola la trasformazione. I valori di mercato dei terreni edificabili sono poi stati attribuiti tenendo in considerazione la natura dello strumento urbanistico e quindi il relativo potere conformativo della capacità edificatoria attribuita.

Il comune toscano di Borgo a Mazzano (LU) definisce le basi imponibili dei terreni edificabili attraverso un procedimento di stima basato sul valore di trasformazione che prevede l'attualizzazione dei valori di mercato delle aree in base al numero di anni previsto per la realizzazione delle opere. Il tempo necessario a ottenere la piena edificabilità dell'area è quindi il parametro che consente di valutare in maniera diversificata le aree già inserite nel Regolamento Urbanistico da quelle inserite solo nel Piano Strutturale.

La ricerca svolta ha consentito di evidenziare come la regione Emilia Romagna presenti una frequenza maggiore di comuni che si sono adeguati alle disposizioni della nuova legge urbanistica e hanno introdotto la separazione del piano urbanistico tradizionale in una componente di carattere strategico e una di carattere operativo⁴³. Sicuramente la percentuale maggiore di adeguamento dei comuni alle prescrizioni della nuova legge urbanistica è legata anche al periodo più lungo di vigenza della legge urbanistica emiliano romagnola rispetto alle altre leggi

⁴³ Nel caso della legge 20/2000 e s.m.i. dell'Emilia Romagna al Piano Strutturale Comunale e al Piano Operativo Comunale si aggiunge anche il Regolamento Urbanistico Edilizio che per alcune parti del territorio indicate dal PSC può contenere indicazioni di carattere conformativo comprese modalità di trasformazione e indici di edificabilità.

urbanistiche che hanno introdotto i nuovi strumenti di pianificazione urbanistica illustrati in precedenza.

I casi brevemente descritti sopra, inoltre, mettono in evidenza l'alta variabilità delle modalità di determinazione dei valori di mercato delle aree edificabili a fini fiscali e l'elevato scostamento tra i diversi coefficienti impiegati per ponderare le diverse caratteristiche giuridiche delle aree.

Dall'analisi dei documenti predisposti dalle amministrazioni locali individuate nelle diverse regioni è emerso, infine, come i comuni dell'Emilia Romagna abbiano dedicato maggiore attenzione al tema dei diversi livelli di conformazione della capacità edificatoria in funzione degli strumenti urbanistici che regolano la trasformazione del territorio comunale. Da qui la scelta di approfondire nel capitolo successivo due casi localizzati in Emilia Romagna e riferiti a comuni che sono stati tra i primi a dotarsi dei nuovi strumenti urbanistici.

3. Le soluzioni adottate in alcuni casi di studio: due esperienze in Emilia Romagna

Tra i casi di studio presi in considerazione, la ricerca si è concentrata in maniera più approfondita sui modelli di determinazione dei valori di mercato delle aree edificabili a fini fiscali impiegati dai Comuni di Reggio Emilia e di Ravenna. La scelta è ricaduta su questi comuni in quanto sono tra i primi a essersi dotati di PSC e da diversi anni hanno predisposto anche gli strumenti urbanistici operativi (POC, RUE, PUA). Le amministrazioni dei due Comuni hanno, inoltre, affrontato da diversi anni il problema della modulazione dei valori delle aree edificabili con coefficienti che considerano lo strumento urbanistico che regola la trasformazione dell'area.

Per quanto riguarda il caso di Reggio Emilia, il documento tecnico relativo alla determinazione delle basi imponibili delle aree fabbricabili è molto articolato e copre tutti gli ambiti del territorio comunale e tutte le possibili situazioni presenti sia per quanto riguarda gli strumenti urbanistici che per le destinazioni funzionali.

Gli aspetti più interessanti, sotto il profilo del tema trattato nella presente ricerca, riguardano sicuramente il sistema di coefficienti utilizzato per la determinazione delle basi imponibili delle aree edificabili inserite nel PSC. Tale sistema di coefficienti parte dal valore di mercato delle aree edificabili, determinato attraverso una media dei valori registrati negli atti di compravendita, e viene poi scontato all'attualità attraverso dei coefficienti che si basano sui tempi stimati per il passaggio da una fase amministrativa all'altra.

Nella Relazione Tecnica redatta dagli uffici comunali si legge infatti:

"[...] La normale prassi estimativa tende ad applicare coefficienti di riduzione al valore attuale delle aree edificabili in funzione dei tempi necessari all'attuazione dell'intervento edilizio, ancorché ipotetici applicando la formula di attualizzazione del capitale:

$$\text{coefficiente di riduzione} = 1/(1+r)^n$$

dove:

"r" rappresenta il tasso di anticipazione.

"n" rappresenta il numero degli anni necessari a far sì che l'area divenga matura per poter accogliere la trasformazione edilizia."

Entrando nello specifico della formula di attualizzazione utilizzata, mentre i valori di mercato e il tasso di attualizzazione sono desumibili attraverso indagini di mercato, appare di maggiore interesse la determinazione del parametro n , ovvero dei tempi necessari alla realizzazione delle opere previste:

"E' possibile definire una scala di merito relativa alle diverse fasi (grado di edificabilità) cui possono soggiacere le aree. Gli estremi della scala sono costituiti dall'area edificabile urbanizzata che rappresenta il cespite ideale per l'intervento edilizio e dall'area inserita solo nel PSC tra quelle potenzialmente urbanizzabili che rappresenta, invece, il cespite meno appetibile a causa dell'enorme alea che grava sullo stesso.

Scala di merito (1 condizione migliore, 6 condizione peggiore)

1 area urbanizzata edificabile con intervento edilizio diretto

2 area non urbanizzata edificabile con intervento edilizio diretto

3 area inserita in un PUA approvato dal Consiglio Comunale ed in attesa della stipula della convenzione urbanistica

4 area inserita in un PUA con iter attuativo in corso

5 area inserita in un PUA senza aver iniziato l'iter attuativo ma con la possibilità di farlo perché inserita nel PPA o nel POC (ancorché in percentuale)

6 area inserita nel solo PSC (e quindi esclusa dal POC) tra quelle potenzialmente urbanizzabili

Ad ognuno dei gradini della sopra esposta scala di merito è possibile assegnare un tempo medio necessario a far sì che tale area raggiunga la condizione 1 rispetto alla condizione in cui si trova (attualizzazione dell'iter).

Condizione 1 (ideale): Tempo 0 anni

Passaggio dalla condizione 2 alla condizione 1: Tempo 1 anno

Passaggio dalla condizione 3 alla condizione 1: Tempo 2 anni

Passaggio dalla condizione 4 alla condizione 1: Tempo 3 anni

Passaggio dalla condizione 5 alla condizione 1: Tempo 5 anni

Passaggio dalla condizione 6 alla condizione 1: Tempo 15 anni (condizione più sfavorevole)".

La tabella successive riporta il coefficiente ricavato dall'applicazione della formula e la corrispondente percentuale di abbattimento del valore.

Figura 4 - I coefficienti impiegati a Reggio Emilia per la determinazione delle basi imponibili

Coefficienti di riduzione	
Parametro "n" (anni)	Deprezzamento
1	0,939 (-6,1% valore attuale)
2	0,882 (-11,8% valore attuale)
3	0,828 (-17,2% valore attuale)
5	0,730 (-27,0% valore attuale)
10	0,533 (-46,7% valore attuale)
15	0,389 (-61,1% valore attuale)

Nel caso di Ravenna l'amministrazione parte dai valori di mercato delle aree edificabili determinati per l'anno 2004, li aggiorna sulla base di indici ISTAT, e li deprezza in funzione dello strumento urbanistico che regola la trasformazione dell'area e delle differenze tra le diverse tipologie di comparto.

In particolare, l'amministrazione comunale di Ravenna stabilisce che:

*"Per le aree fabbricabili definite nell'ambito dei nuovi strumenti urbanistici (PSC, RUE, POC) è prevista la riduzione del:
80% nel periodo decorrente tra l'adozione (23-06-2005) e l'approvazione (27-02-2007) del PSC;
70% nel periodo successivo alla data di approvazione (27-02-2007) del PSC fino alla data in cui l'edificabilità dell'area viene riconosciuta in sede di adozione dei successivi strumenti urbanistici (RUE ovvero POC)".*

Sono previsti poi altri coefficienti di riduzione (60%, 40% e 30%) in funzione dei diversi livelli di criticità riconosciuti agli ambiti e in base alla fase di adozione o approvazione del POC.

Figura 5 - Un esempio dell'applicazione dei coefficienti impiegati a Ravenna

Comparti/ambiti	PSC	POC adottato	POC approvato	Soluzione criticità/nulla osta preventivo	Aree PUA	Aree fuori PUA
Comparti / ambiti e art. 18 Verdi	30%	60%	100%		100%	30%
Comparti / ambiti e art. 18 Gialli	30%	40%	40%	100%	100%	30%
POC tematico della logistica	30%	40%	40%	100%	100%	30%
Comparti / ambiti e art. 18 Rossi	30%					
ARA; AVN; periurbane						100%

Pur essendosi posti il problema della corretta determinazione dei valori di mercato delle aree edificabili, i modelli predisposti dai Comuni di Reggio Emilia e di Ravenna non garantiscono l'impiego di criteri che consentano la corretta determinazione delle basi imponibili.

Il modello impiegato a Reggio Emilia parte da valori ricavati esclusivamente da atti di compravendita e applica dei coefficienti fissi che sono stati stimati sulla base del tempo che si ritiene necessario per il passaggio da una fase della procedura amministrativa alla successiva.

Il modello di Ravenna parte da valori del 2004 rivalutati sulla base degli indici ISTAT - senza quindi tenere in considerazione gli effettivi valori di mercato - e applica dei coefficienti che si differenziano in ragione dei diversi strumenti urbanistici e della fase della relativa procedura amministrativa.

Entrambi i modelli analizzati si basano, quindi, su criteri che non tengono conto dell'effettivo andamento del mercato e non sono in grado di assicurare un'equa imposizione fiscale sui terreni edificabili.

4. Conclusioni della seconda parte

La contraddizione emersa tra il concetto di edificabilità di un'area espresso dalla normativa urbanistica e quello invece delineato dalla normativa tributaria ha messo le amministrazioni comunali di fronte al problema della determinazione dei valori di mercato a fini fiscali di terreni edificabili caratterizzati da diversi livelli della procedura amministrativa di conformazione della capacità edificatoria.

I comuni hanno affrontato il problema dotandosi di modelli o coefficienti finalizzati alla modulazione delle basi imponibili dei terreni edificabili.

Nell'ambito della ricerca, sono stati analizzati circa venti comuni, localizzati in diverse regioni italiane, che hanno utilizzato coefficienti per la determinazione delle basi imponibili delle aree edificabili.

La ricerca ha consentito di evidenziare come la regione Emilia Romagna, soprattutto per essere stata tra le prime regioni italiane ad aver introdotto la separazione del PRG in piano strutturale e piano operativo, presenti un maggior numero di comuni che hanno adottato tali strumenti urbanistici e in cui sia possibile reperire dati riferiti ai valori di mercato di terreni edificabili che si trovano nelle diverse fasi dell'iter amministrativo.

La ricerca si è quindi concentrata in maniera più approfondita sui coefficienti di determinazione delle basi imponibili delle aree edificabili impiegati dai Comuni di Reggio Emilia e di Ravenna. Tali comuni sono tra i primi ad aver predisposto sia il PSC che gli strumenti urbanistici operativi (POC, RUE, PUA). I due Comuni hanno inoltre affrontato da diversi anni il problema della modulazione dei valori delle aree

edificabili con coefficienti che considerano lo strumento urbanistico che regola la trasformazione dell'area.

Nel caso di Reggio Emilia, il sistema di coefficienti utilizzato parte dal valore di mercato delle aree edificabili che viene determinato attraverso una media dei valori registrati negli atti di compravendita. Tale valore viene poi scontato attraverso dei coefficienti che si basano sui tempi stimati per il passaggio da una fase amministrativa all'altra.

L'amministrazione comunale di Ravenna determina le basi imponibili dei terreni edificabili partendo dai valori di mercato - aggiornati sulla base di indici ISTAT - e li deprezza in funzione dello strumento urbanistico che regola la trasformazione dell'area e delle differenze tra le diverse tipologie di comparto.

I coefficienti adottati dai Comuni di Reggio Emilia e di Ravenna non sembrano in grado di garantire la corretta determinazione delle basi imponibili.

Il modello impiegato a Reggio Emilia parte da valori ricavati esclusivamente da atti di compravendita e applica dei coefficienti fissi che sono stati stimati sulla base del tempo che si ritiene necessario per il passaggio da una fase della procedura amministrativa a quella successiva.

Il modello di Ravenna parte da valori stimati nel 2004 e rivalutati sulla base degli indici ISTAT - senza quindi tenere in considerazione gli effettivi valori di mercato - e applica dei coefficienti che non tengono conto delle effettive possibilità di edificazione delle aree.

I modelli analizzati si basano pertanto su criteri che non considerano l'effettivo andamento del mercato e non sembrano in grado di garantire un'equa imposizione fiscale.

**Terza parte – Un modello estimativo per la
stima delle aree edificabili: un caso di studio
nel Comune di Ravenna**

1. Le ragioni della scelta del caso ravennate

L'analisi dei coefficienti impiegati dai comuni per la determinazione dei valori di mercato delle aree edificabili ha evidenziato l'assenza di garanzie di una corretta determinazione delle basi imponibili. Le basi imponibili, infatti, sono spesso determinate a partire da valori aggiornati sulla base di indici Istat senza tenere conto dell'effettivo andamento del mercato e senza considerare le reali possibilità di utilizzo della capacità edificatoria attribuita dal piano. La scarsa aderenza delle basi imponibili alla realtà del mercato immobiliare si riscontra anche nella crescente tendenza da parte dei proprietari a rinunciare all'edificabilità attribuita dagli strumenti urbanistici in ragione di un'imposizione fiscale ritenuta eccessivamente elevata⁴⁴.

L'obiettivo dello studio consiste quindi nella definizione di un modello che consenta di formalizzare il meccanismo dinamico di consolidamento della rendita in funzione del processo di conformazione della capacità edificatoria attribuita alle aree edificabili al fine di verificare che l'imposizione fiscale sia commisurata all'effettivo valore di mercato delle aree edificabili. Il modello che si intende predisporre deve presentare una flessibilità tale da poter essere applicato in maniera generalizzata

⁴⁴ Solo a titolo indicativo, si citano i comuni di Sondrio, Gandosso (BG), Foresto Sperso (BG), Bassano del Grappa (VI), Azzano Decimo (PN), Perugia. I comuni citati hanno ricevuto numerose richieste di rinuncia alla capacità edificatoria attribuita dai diversi strumenti urbanistici a causa di un'imposizione fiscale ritenuta eccessivamente elevata rispetto alla rendita riconosciuta mediante l'attribuzione della capacità edificatoria.

anche partendo da contesti normativi diversi in modo da consentire alle amministrazioni di gestire un sistema di imposizione fiscale delle aree edificabili più coerente con i valori di mercato.

A tale scopo si intende utilizzare un modello di analisi multivariata che consideri con particolare rilevanza, tra le variabili che costituiscono i determinanti del valore (caratteristiche intrinseche ed estrinseche), gli aspetti giuridici legati al processo amministrativo che porta alla conformazione della proprietà e, di conseguenza, al consolidamento della rendita.

La prima fase per la predisposizione del modello consiste nella scelta del caso e dei dati necessari per l'implementazione del modello.

Il campione di dati per l'elaborazione del modello è costituito da terreni edificabili a destinazione residenziale localizzati in zone semicentrali e periferiche oggetto di compravendita e caratterizzati da diverse fasi della procedura amministrativa di conformazione della proprietà.

Non sono state prese in considerazione le zone centrali in quanto ordinariamente gli eventuali terreni edificabili presenti all'interno di tali porzioni del territorio comunale sono costituiti da lotti di completamento già urbanizzati e sono dotati di un potenziale edificatorio già conformato. Gli ambiti centrali non presentano quindi le criticità legate agli aspetti procedurali di conformazione della proprietà che sono oggetto di approfondimento nella presente ricerca.

La scelta dell'ambito di indagine empirica è stata effettuata tenendo in considerazione aspetti sia estimativi, sia giuridici che operativi.

Il caso di studio oggetto di approfondimento è il Comune di Ravenna. Tale comune è stato scelto in quanto si ritiene rappresentativo di una media città italiana di cui, inoltre, è nota la capacità pianificatoria. Sotto il profilo urbanistico, Ravenna è stato infatti uno dei primi comuni della regione ad aver predisposto il Piano Strutturale Comunale previsto dalla LR 20/2000 e può essere considerata un'esperienza pilota

nell'ambito dei modi in cui il mercato recepisce e fa proprie le nuove posizioni del legislatore. Allo stato attuale, inoltre, presenta tutti i livelli procedurali degli strumenti di pianificazione urbanistica (PSC, POC, RUE, PUA).

Sotto il profilo del mercato immobiliare, il territorio comunale di Ravenna si articola sulla base della classica struttura radiocentrica con una zona centrale e una semicentrale ben individuabili, mentre il resto del territorio è classificabile come zona periferica, con l'esclusione della fascia litoranea che non è stata presa in considerazione in ragione di valori che si differenziano in quanto legati alla vocazione turistica di tali aree.

Gli operatori del settore immobiliare hanno infatti confermato la suddivisione del territorio effettuata dall'Agenzia delle Entrate nel proprio Osservatorio del Mercato Immobiliare. La figura successiva riporta in rosso la zona centrale, in giallo la zona semicentrale e in verde la periferia. Le aree in grigio sono le zone periferiche e le zone balneari, che non sono state prese in considerazione nell'ambito della presente ricerca.

2. Le fonti per la raccolta dei dati e le variabili rilevate

Il mercato fondiario a Ravenna, così come nella maggior parte del Paese, è da alcuni anni in una fase caratterizzata da un numero di transazioni limitato e da una sensibile diminuzione dei valori di mercato⁴⁵.

Allo scopo di disporre di informazioni aggiornate e attendibili, si è scelto di utilizzare come fonti le agenzie immobiliari e i principali operatori del mercato immobiliare che operano nel territorio del Comune di Ravenna e trattano terreni edificabili. Tra le diverse agenzie e i diversi operatori che operano sul territorio sono infatti stati contattati solo le agenzie che hanno una consolidata esperienza in tema di commercializzazione di terreni edificabili e gli operatori che seguono la filiera dei terreni edificabili a partire dal loro inserimento nel PSC fino alla realizzazione dell'intervento edilizio.

I valori di mercato dei terreni individuati sono preferibilmente costituiti da prezzi di compravendita o da prezzi d'offerta. Al fine di confrontare in maniera corretta i prezzi di compravendita e i prezzi d'offerta, questi ultimi sono stati opportunamente deprezzati in ragione del divario medio che si riscontra abitualmente tra prezzo d'offerta e prezzo effettivo.

⁴⁵ Cfr. *Rapporto immobiliare 2013 – Il settore residenziale*, pubblicazione OMI dell'Agenzia delle Entrate con la collaborazione dell'Associazione Bancaria Italiana.

In alcuni casi in cui l'inattività del mercato abbia determinato l'impossibilità di reperire dati riferiti a prezzi d'offerta o di compravendita, al fine di avere un quadro completo del territorio comunale sono stati presi in considerazione anche valori desunti da stime e valori ottenuti dai prezzi dei beni finiti attraverso il procedimento dell'incidenza area.

In ragione dell'alta variabilità del mercato immobiliare degli ultimi anni⁴⁶, al fine di evitare la presenza di dati non coerenti con la situazione attuale, per la predisposizione del modello sono stati presi in considerazione solo i valori di mercato riferiti all'ultimo anno.

Ai fini di una comparazione basata sullo stesso parametro di misura, ovvero la superficie territoriale, i dati relativi ad aree già urbanizzate e lottizzate sono stati normalizzati e depurati dei costi di tali opere. In particolare, si è tenuto conto di un rapporto tra superficie fondiaria e superficie destinata a dotazioni territoriali pari rispettivamente a 40% e 60% e di un costo delle opere di urbanizzazione, indicato dagli operatori e onnicomprensivo, pari a circa 30 euro al metro quadrato di superficie territoriale.

I dati richiesti per ogni comparativo hanno riguardato:

- la *localizzazione*: come già illustrato sopra, sono state prese in considerazione le zone semicentrali e periferiche e non sono state considerate le zone centrali;
- il livello dell'*iter amministrativo* che conduce alla conformazione della capacità edificatoria. In particolare, i livelli giuridici delle aree edificabili presi in considerazione sono: il Piano Strutturale Comunale (*PSC*); il Piano Operativo Comunale (*POC*); il Piano Urbanistico Attuativo (*PUA*); il Permesso di Costruire per le opere di urbanizzazione (*PdC*). Per tutti si è preso in considerazione lo strumento approvato in quanto in fase di analisi non sono state riscontrate

⁴⁶ Cfr. *Osservatorio sul mercato immobiliare* edito da Nomisma, anni 2011, 2012, 2013.

differenze significative dei valori di mercato tra la fase di adozione e quella di approvazione;

- le *dimensioni (D)* dell'area edificabile espresse in metri quadrati;
- l'indice di edificabilità (*Ut*) attribuito dal piano;
- il prezzo unitario per metro quadrato di superficie territoriale (*Pu St*) dei terreni edificabili.

La tabella successiva riporta le variabili rilevate e impiegate nel modello. In particolare, la variabile *L* è stata considerata come variabile *dummy* con valori 0 e 1 attribuiti in base alla localizzazione delle aree; la variabile riferita all'*iter amministrativo* è stata inserita come variabile ordinale con un punteggio compreso tra 1 e 4; le variabili *D*, *UT* e *PU St* sono variabili cardinali e sono espresse rispettivamente in metri quadrati, in metro quadrato su metro quadrato e in euro al metro quadrato.

Figura 7 - Le variabili rilevate e impiegate nel modello

Variabile	Descrizione	Tipo di variabile
L	Localizzazione in zona Semicentrale/Periferica	Dummy (0,1)
PSC	Area edificabile - PSC approvato	Ordinale (da 1 a 4 punti)
POC	Area edificabile - POC approvato	Ordinale (da 1 a 4 punti)
PUA	Area edificabile - PUA approvato	Ordinale (da 1 a 4 punti)
PdCOu	Area edificabile - PdC per le Opere di urb.	Ordinale (da 1 a 4 punti)
D	Dimensioni	Cardinale (in mq)
Ut	Indice di edificabilità	Cardinale (in mq/mq)
Pu St	Prezzo unitario euro/mq di St	Cardinale (in euro/mq)

3. Le caratteristiche del campione: statistiche descrittive

La tabella successiva riporta i dati raccolti relativi alle aree edificabili localizzate in zona semicentrale. Le informazioni contenute in tabella riguardano il numero di caso riportato in ordine progressivo, la localizzazione (indicata con il numero 1 per la zona semicentrale), la superficie dei lotti espressa in mq, l'indice di edificabilità espresso in mq/mq, il livello della procedura amministrativa che riguarda i vari passaggi urbanistici (1=PSC; 2=POC; 3=PUA; 4=Permesso di Costruire), il prezzo totale e i prezzi unitari riferiti alla superficie fondiaria e territoriale.

Processi amministrativi, conformazione della proprietà, valutazione:
un modello per la stima a fini fiscali delle aree edificabili

Figura 8 - I dati relativi alle aree semicentrali

Caso	Localizzazione	Superficie (mq)	Indice (mq/mq)	Iter amministrativo	Prezzo totale (euro)	Prezzo Unitario Sf (euro/mq)	Prezzo Unitario ST (euro/mq)
1	1	4.900	0,55	1	190.000		39
2	1	6.000	0,55	1	230.000		38
3	1	4.500	0,55	1	185.000		41
4	1	3.500	0,5	2	190.000		54
5	1	3.900	0,6	2	240.000		62
6	1	4.100	0,5	2	260.000		63
7	1	2.700	0,5	2	180000		67
8	1	1.555	0,6	3	132.000		85
9	1	1.000	0,6	3	88.000		88
10	1	9.000	0,3	3	960.000		107
11	1	3.000	0,5	3	300.000		100
12	1	4.500	0,5	3	540.000		120
13	1	3.300	0,5	3	320.000		97
14	1	726	0,7	4	300.000	413	135
15	1	450	0,6	4	200.000	444	148
16	1	492	0,6	4	210.000	427	141
17	1	672	0,6	4	270.000	402	131
18	1	780	0,5	4	330.000	423	139
19	1	480	0,6	4	220.000	458	153
20	1	980	0,6	4	400.000	408	133
21	1	885	0,5	4	380.000	429	142
22	1	790	0,6	4	330.000	418	137
23	1	830	0,6	4	360.000	434	143
24	1	720	0,5	4	310.000	431	142
25	1	800	0,6	4	345.000	431	143

La tabella riportata di seguito contiene, invece, i dati relativi alle aree localizzate in zone periferiche. La localizzazione di tali aree è indicata in tabella con il numero 0.

Figura 9 - I dati relativi alle aree periferiche

Caso	Localizzazione	Superficie (mq)	Indice (mq/mq)	Iter amministrativo	Prezzo totale (euro)	Prezzo Unitario Sf (euro/mq)	Prezzo Unitario ST (euro/mq)
1	0	8.000	0,55	1	185.000		23
2	0	7.900	0,55	1	190.000		24
3	0	7.600	0,55	1	175.000		23
4	0	6.800	0,55	1	170.000		25
5	0	3.750	0,5	2	190.000		51
6	0	4.300	0,55	2	180.000		42
7	0	3.800	0,6	2	185.000		49
8	0	3.500	0,5	2	139.000		40
9	0	3.350	0,57	2	135.000		40
10	0	1.000	0,5	3	52.000		52
11	0	1.317	0,5	3	80.000		61
12	0	1.130	0,5	3	72.000		64
13	0	3.780	0,5	3	244.000		65
14	0	1.000	0,6	3	68.000		68
15	0	2.000	0,5	3	100.000		50
16	0	38.500	0,33	3	2.520.000		65
17	0	850	0,5	4	290.000	341	106
18	0	570	0,57	4	160.000	281	82
19	0	583	0,5	4	175.000	300	90
20	0	522	0,6	4	160.000	307	93
21	0	950	0,6	4	250.000	263	75
22	0	950	0,6	4	260.000	274	79
23	0	504	0,56	4	145.000	288	85
24	0	530	0,57	4	155.000	292	87
25	0	540	0,6	4	160.000	296	89
26	0	594	0,52	4	180.000	303	91
27	0	650	0,5	4	210.000	323	99

Occorre evidenziare come, in ragione di un'analisi di mercato svolta in maniera capillare sul territorio ravennate, tale *data set* non sia da considerare semplicemente come un campione statisticamente significativo, ma può essere considerato un campione statisticamente rappresentativo dell'*universo* dei terreni edificabili presenti sul territorio comunale di Ravenna.

In ragione della staticità del mercato fondiario, inoltre, i valori rilevati in sede di analisi di mercato sono costituiti prevalentemente da prezzi d'offerta e possono quindi essere considerati rappresentativi di una strategia di offerta.

Le principali caratteristiche descrittive delle aree semicentrali

Il campione di beni individuato per la zona semicentrale è costituito da 25 terreni edificabili di dimensione media pari a 2.422 mq, con una dimensione minima di 450 mq e una dimensione massima di 9.000 mq.

Figura 10 - Le superfici dei terreni semicentrali

Variable	N	Mean	Median	TrMean	StDev	SE Mean
Superfic	25	2422	1000	2222	2200	440
Variable	Minimum	Maximum	Q1	Q3		
Superfic	450	9000	753	4000		

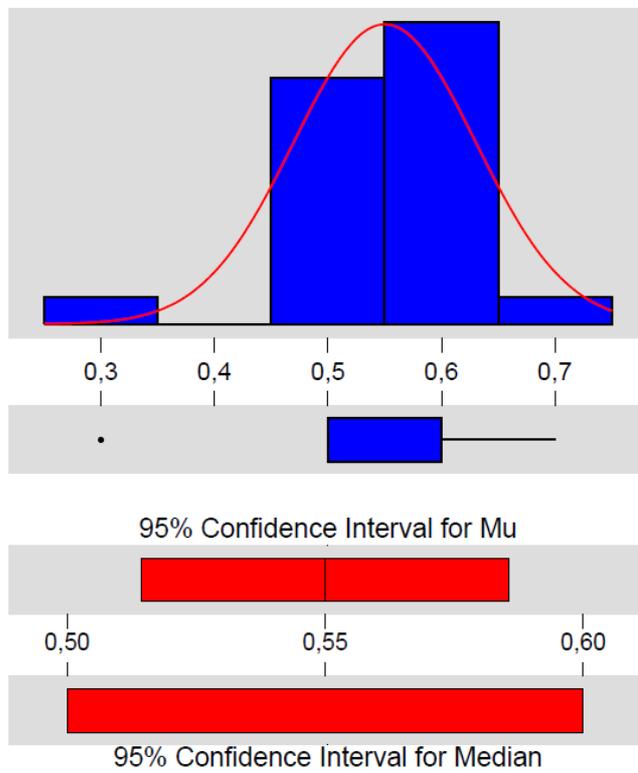
L'indice di edificabilità dei terreni individuati è compreso tra 0,3 e 0,7 mq/mq con una media di 0,55 mq/mq. Per i terreni inseriti nel PSC, vista la natura non conformativa di tale piano, è stato indicato in tabella l'indice medio attribuito dagli strumenti conformativi. Per quanto riguarda gli altri casi, solo uno dei terreni ha un indice di edificabilità maggiore di 0,6 mq/mq e uno ha indice di edificabilità inferiore a 0,5 mq/mq, mentre tutti gli altri hanno indici compresi tra 0,5 e 0,6 mq/mq.

Figura 11 - Gli indici di edificabilità dei terreni semicentrali

Variable	N	N*	Mean	Median	TrMean	StDev
Indice e	22	3	0,5500	0,6000	0,5550	0,0802
Variable	SE Mean	Minimum	Maximum	Q1	Q3	
Indice e	0,0171	0,3000	0,7000	0,5000	0,6000	

L'immagine successiva evidenzia anche graficamente come gli indici di edificabilità siano sostanzialmente compresi tra 0,5 mq/mq e 0,6 mq/mq.

Figura 12 – La distribuzione di frequenza dell'indice di edificabilità



Variable: Indice edif.

Anderson-Darling Normality Test

A-Squared: 2,074
P-Value: 0,000

Mean 0,550000
StDev 0,080178
Variance 6,43E-03
Skewness -1,21950
Kurtosis 3,48044
N 22

Minimum 0,300000
1st Quartile 0,500000
Median 0,600000
3rd Quartile 0,600000
Maximum 0,700000

95% Confidence Interval for Mu
0,514451 0,585549

95% Confidence Interval for Sigma
0,061685 0,114580

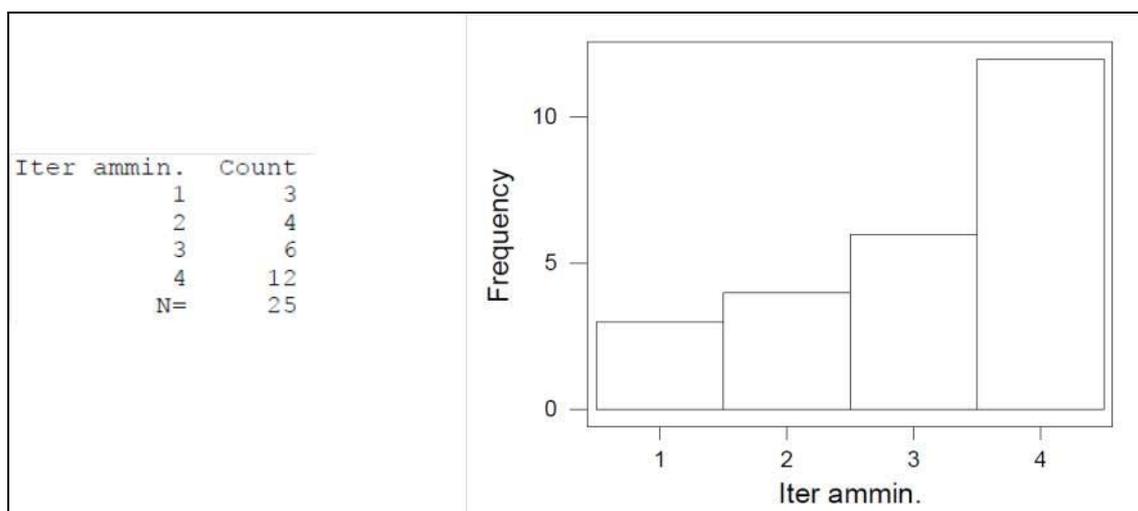
95% Confidence Interval for Median
0,500000 0,600000

Lo stato giuridico dei casi raccolti è stato classificato in base ai quattro livelli della procedura amministrativa che incidono maggiormente sul valore di mercato. A ogni livello del processo amministrativo è stato attribuito un punteggio da 1 a 4 in ordine crescente: PSC=1; POC=2; PUA=3; Permesso di Costruire=4. I casi individuati sono costituiti da 3 aree inserite nel PSC, 4 inserite nel POC, 6 aree con PUA approvato e 12 con Permesso di Costruire rilasciato.

L'analisi delle frequenze dei casi conferma le consuetudini del mercato: i terreni inseriti nel PSC sono i casi meno frequenti, in quanto non avendo ancora una conformazione della capacità edificatoria e considerando l'attuale staticità del mercato immobiliare, non sono frequentemente oggetto di compravendita. I casi che presentano una frequenza maggiore sono invece quelli relativi ai terreni con PUA e PdC delle opere di urbanizzazione approvati: tali terreni infatti presentano

una capacità edificatoria conformata e la trasformazione di tali aree presenta dei tempi più rapidi e meno incognite dal punto di vista amministrativo.

Figura 13 - La distribuzione di frequenza in relazione allo stato di avanzamento del procedimento amministrativo



Per quanto riguarda i prezzi unitari dei terreni edificabili riferiti ai diversi livelli del processo amministrativo, il valore medio rilevato per le aree semicentrali inserite nel PSC è pari a circa 40 euro/mq di St con valori compresi tra 38 e 41 euro/mq. Il dato relativo al valore medio di terreni con POC approvato è pari a circa 60 euro/mq di St con un valore minimo di 54 euro/mq e un valore massimo di 67 euro/mq. Le aree con PUA approvato hanno un valore medio di circa 100 euro con valori compresi tra 85 e 120 euro/mq di St. Le aree con Permesso di costruire rilasciato, infine, hanno un valore medio di circa 140 euro/mq, con un valore minimo di 131 euro/mq e un valore massimo di 153 euro/mq.

Figura 14 - I valori dei terreni edificabili in posizione semicentrale

Variable	Iter amm	N	Mean	Median	TrMean	StDev
PU sT	1	3	39,333	39,000	39,333	1,528
	2	4	61,50	62,50	61,50	5,45
	3	6	99,50	98,50	99,50	12,85
	4	12	140,58	141,50	140,30	6,19

Variable	Iter amm	SE Mean	Minimum	Maximum	Q1	Q3
PU sT	1	0,882	38,000	41,000	38,000	41,000
	2	2,72	54,00	67,00	56,00	66,00
	3	5,25	85,00	120,00	87,25	110,25
	4	1,79	131,00	153,00	135,50	143,00

Figura 15 - Distribuzione di frequenza dei prezzi unitari dei terreni inseriti nel PSC

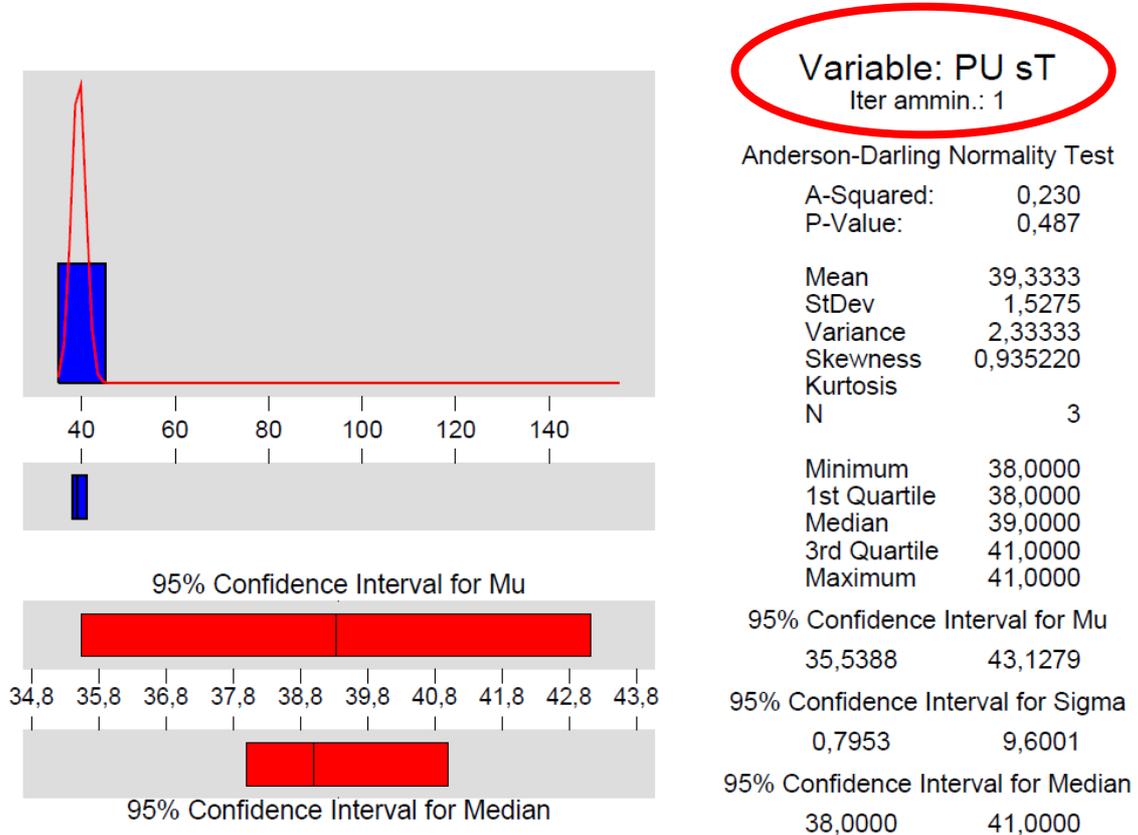
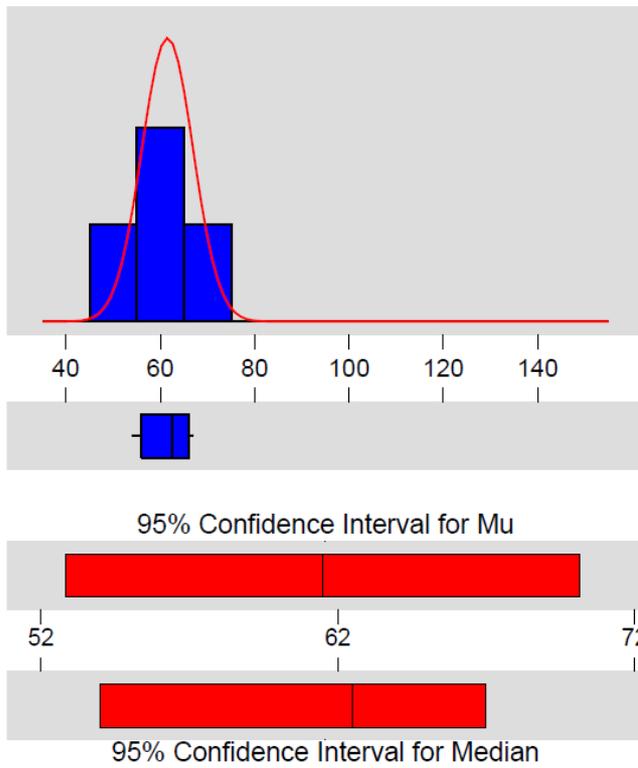


Figura 16 - Distribuzione di frequenza dei prezzi unitari dei terreni inseriti nel POC



Variable: PU sT
Iter ammin.: 2

Anderson-Darling Normality Test

A-Squared: 0,286
 P-Value: 0,402

Mean 61,5000
 StDev 5,4467
 Variance 29,6667
 Skewness -1,03970
 Kurtosis 1,96869
 N 4

Minimum 54,0000
 1st Quartile 56,0000
 Median 62,5000
 3rd Quartile 66,0000
 Maximum 67,0000

95% Confidence Interval for Mu

52,8331 70,1669

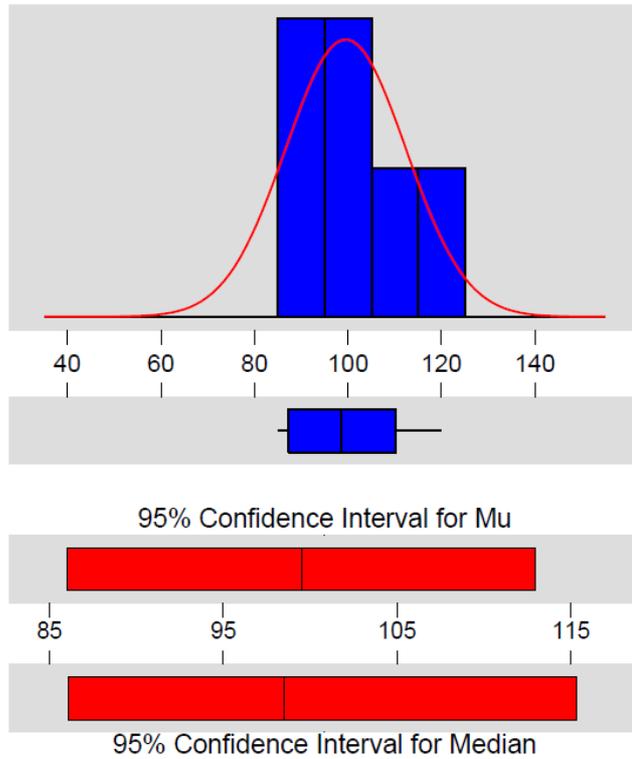
95% Confidence Interval for Sigma

3,0855 20,3083

95% Confidence Interval for Median

54,0000 67,0000

Figura 17 - Distribuzione di frequenza dei prezzi unitari dei terreni con PUA



Variable: PU sT
Iter ammin.: 3

Anderson-Darling Normality Test

A-Squared: 0,197
P-Value: 0,797

Mean 99,5000
StDev 12,8491
Variance 165,1
Skewness 0,629587
Kurtosis -4,8E-02
N 6

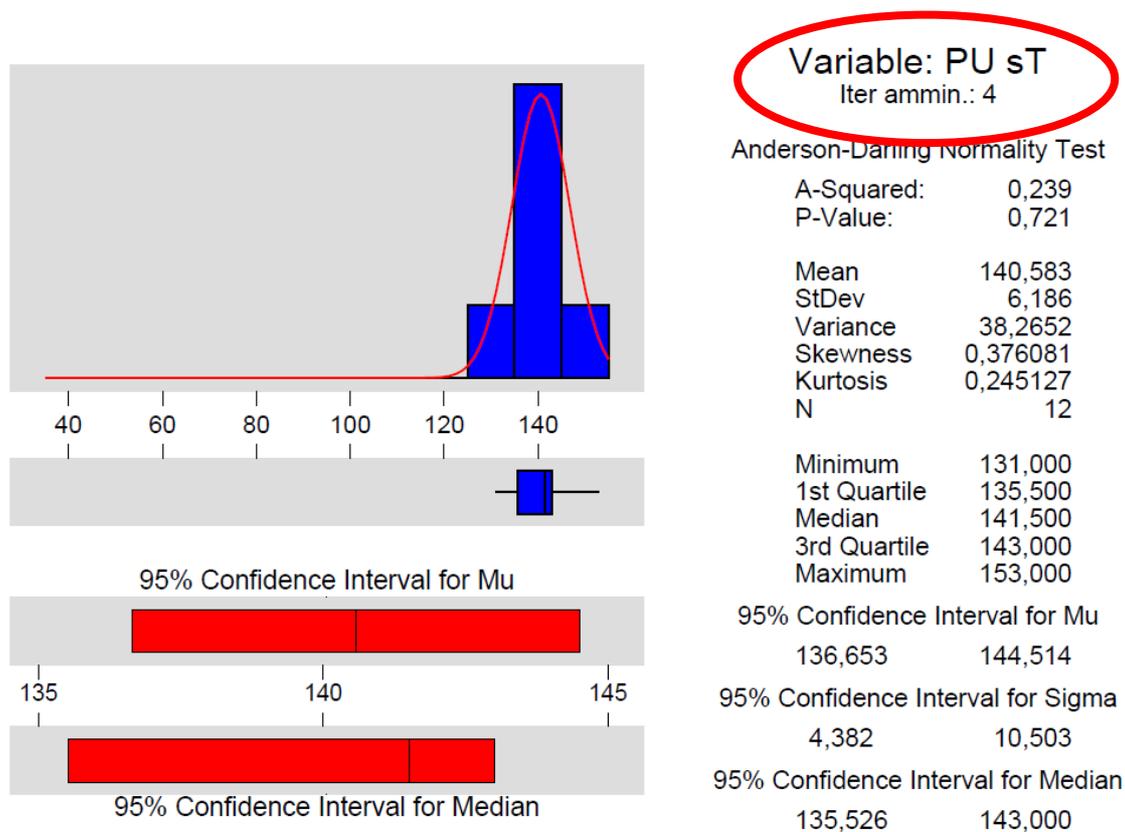
Minimum 85,000
1st Quartile 87,250
Median 98,500
3rd Quartile 110,250
Maximum 120,000

95% Confidence Interval for Mu
86,016 112,984

95% Confidence Interval for Sigma
8,021 31,514

95% Confidence Interval for Median
86,071 115,357

Figura 18- Distribuzione di frequenza dei prezzi unitari dei terreni con PdC



Le principali caratteristiche descrittive delle aree periferiche

I dati raccolti relativamente alle aree periferiche riguardano terreni edificabili di dimensione media pari a 3.888 mq, con una dimensione minima di 504 mq e una dimensione massima di 38.500 mq.

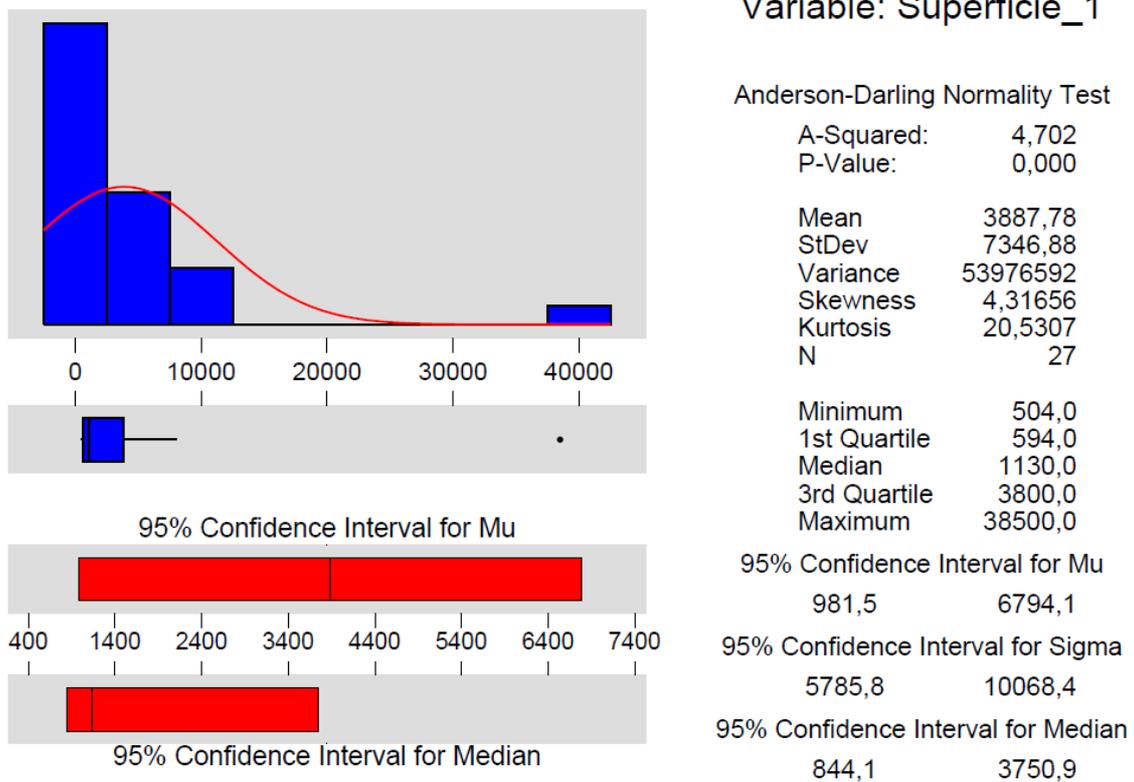
Figura 19 - Le superfici dei terreni periferici

Variable	N	Mean	Median	TrMean	StDev	SE Mean
Superfic	27	3888	1130	2639	7347	1414
Variable	Minimum	Maximum	Q1	Q3		
Superfic	504	38500	594	3800		

Ad eccezione del caso con superficie di oltre 38 mila mq, la maggior parte dei terreni ha un'estensione compresa entro i 10.000 mq. Le dimensioni medie

superiori rispetto alle aree localizzate in semicentro riflettono la caratteristica di aree di espansione del centro urbano precedentemente agricole e quindi connotate da spazi più ampi. Nel caso delle aree semicentrali, invece, le dimensioni medie inferiori riflettono la natura di aree già inserite in contesti prevalentemente urbani i cui margini di espansione sono limitati.

Figura 20 – La distribuzione di frequenza in relazione alla superficie dei lotti

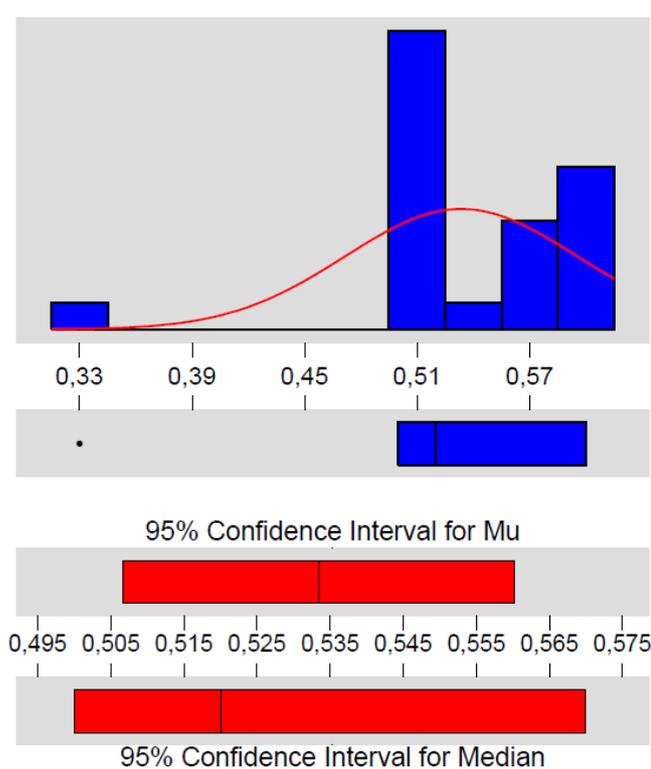


L'indice di edificabilità dei terreni individuati è compreso tra 0,33 e 0,6 mq/mq con un indice medio di circa 0,5 mq/mq. Per i terreni inseriti nel PSC, vista la natura non conformativa di tale piano, è stato indicato in tabella l'indice medio attribuito dagli strumenti conformativi. Per quanto riguarda gli altri casi, solo uno dei terreni ha un indice di edificabilità pari a 0,33 mq/mq, mentre tutti gli altri indici sono compresi tra 0,5 e 0,6 mq/mq.

Figura 21 - Gli indici di edificabilità dei terreni periferici

Variable	N	N*	Mean	Median	TrMean	StDev
Indice e	23	4	0,5335	0,5200	0,5400	0,0619
Variable	SE Mean	Minimum	Maximum	Q1	Q3	
Indice e	0,0129	0,3300	0,6000	0,5000	0,6000	

Figura 22 - La distribuzione di frequenza in relazione all'indice di edificabilità



Variable: Indice edif.

Anderson-Darling Normality Test

A-Squared: 1,534
P-Value: 0,000

Mean 0,533478
StDev 0,061910
Variance 3,83E-03
Skewness -1,44068
Kurtosis 4,06705
N 23

Minimum 0,330000
1st Quartile 0,500000
Median 0,520000
3rd Quartile 0,600000
Maximum 0,600000

95% Confidence Interval for Mu
0,506707 0,562050

95% Confidence Interval for Sigma
0,047881 0,087624

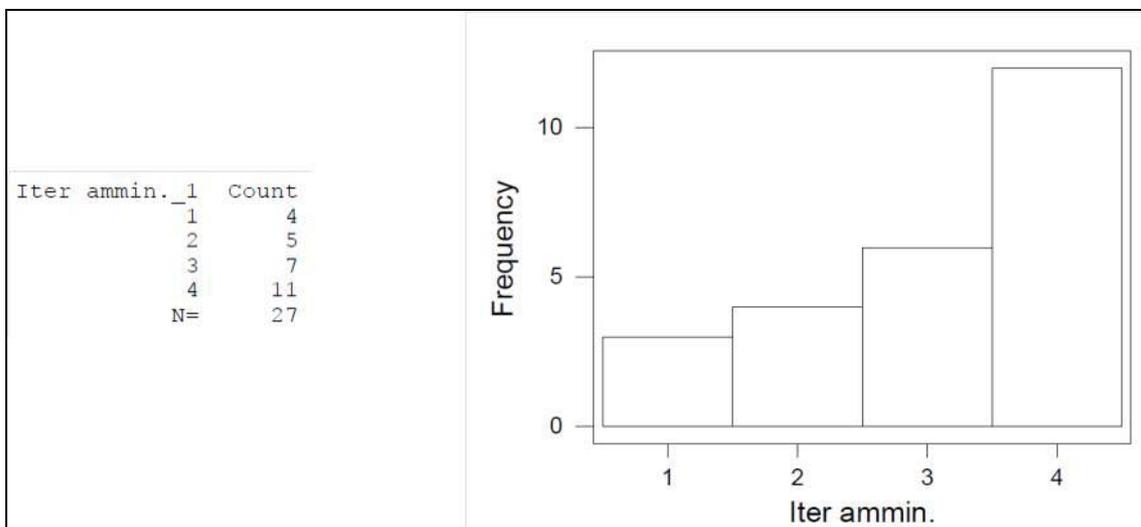
95% Confidence Interval for Median
0,500000 0,570000

Come per le aree localizzate in zona semicentrale, lo stato giuridico dei casi raccolti è stato classificato in 4 livelli della procedura amministrativa che incidono maggiormente sul valore di mercato (PSC=1; POC=2; PUA=3; Permesso di costruire=4).

I casi individuati sono costituiti da 4 terreni inseriti nel PSC, 5 casi inseriti nel POC, 7 casi con PUA approvato e 11 casi con Permesso di Costruire rilasciato.

Anche in questo caso l'analisi delle frequenze dei casi conferma le consuetudini del mercato: i terreni inseriti nel PSC sono i casi meno frequenti, ma sono più numerosi rispetto alle aree semicentrali in quanto maggiore è la percentuale di terreni compresi nel PSC e non ancora entrati nel POC. Anche in zona periferica i casi che presentano una frequenza maggiore sono invece quelli relativi ai terreni con PUA approvato e PdC delle opere di urbanizzazione rilasciato.

Figura 23 - La distribuzione di frequenza in relazione allo stato del procedimento amministrativo



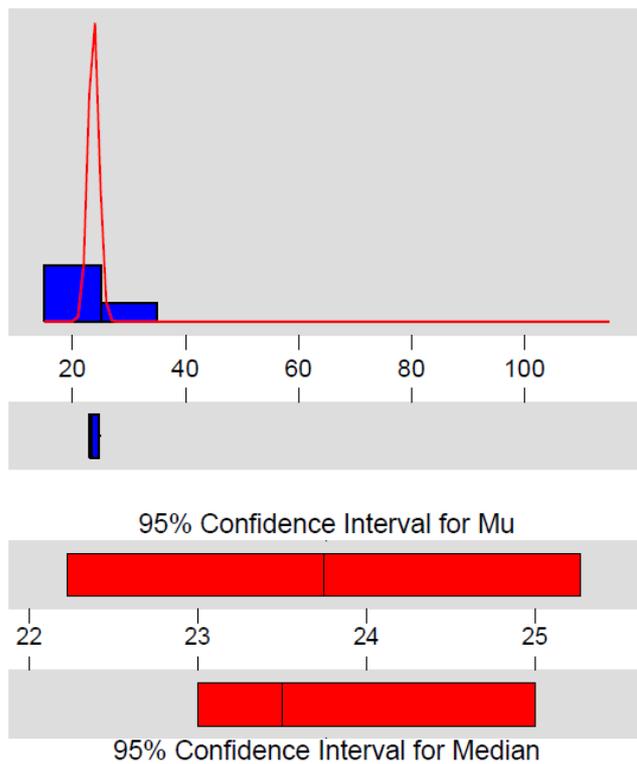
Per quanto riguarda i prezzi unitari dei terreni edificabili riferiti ai diversi livelli del processo amministrativo, il valore medio rilevato per i terreni inseriti nel PSC è pari a circa 25 euro/mq di St con valori compresi tra 23 e 25 euro/mq. Il dato medio relativo ai terreni con POC approvato è pari a circa 45 euro/mq di St con un valore minimo di 40 euro/mq e un valore massimo di 51 euro/mq. Le aree con PUA approvato hanno un valore medio di circa 60 euro/mq con valori compresi tra 50 e 68 euro/mq di St. Le aree con Permesso di Costruire rilasciato, infine, hanno un valore medio di circa 90 euro/mq, con un valore minimo di 75 euro/mq e un valore massimo di 106 euro/mq.

Figura 24 - I prezzi unitari dei terreni periferici

Variable	Iter amm	N	Mean	Median	TrMean	StDev
PU sT_1	1	4	23,750	23,500	23,750	0,957
	2	5	44,40	42,00	44,40	5,22
	3	7	60,71	64,00	60,71	6,97
	4	11	88,73	89,00	88,33	8,80

Variable	Iter amm	SE Mean	Minimum	Maximum	Q1	Q3
PU sT_1	1	0,479	23,000	25,000	23,000	24,750
	2	2,34	40,00	51,00	40,00	50,00
	3	2,63	50,00	68,00	52,00	65,00
	4	2,65	75,00	106,00	82,00	93,00

Figura 25 - La distribuzione di frequenza dei prezzi unitari dei terreni inseriti nel PSC



Variable: PU sT_1
Iter ammin._: 1

Anderson-Darling Normality Test

A-Squared: 0,350
P-Value: 0,255

Mean 23,7500
StDev 0,9574
Variance 0,916667
Skewness 0,854563
Kurtosis -1,28926
N 4

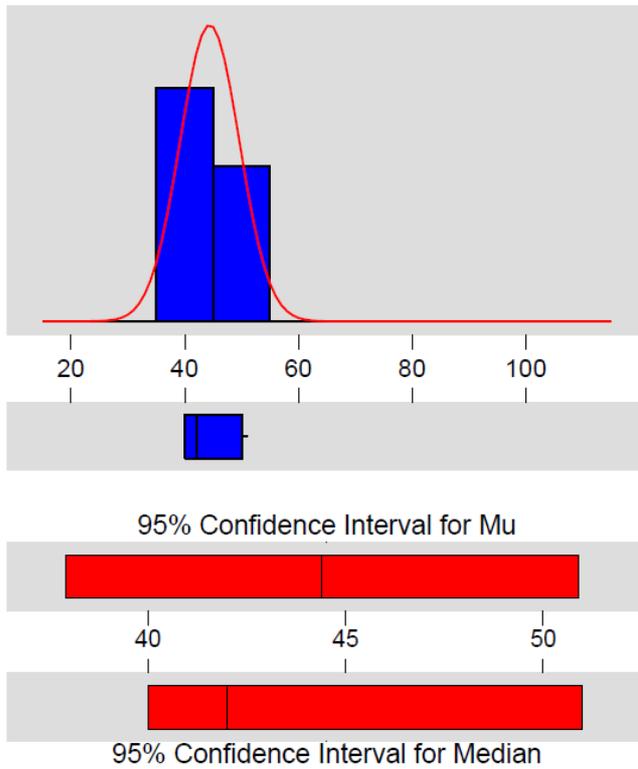
Minimum 23,0000
1st Quartile 23,0000
Median 23,5000
3rd Quartile 24,7500
Maximum 25,0000

95% Confidence Interval for Mu
22,2265 25,2735

95% Confidence Interval for Sigma
0,5424 3,5698

95% Confidence Interval for Median
23,0000 25,0000

Figura 26 - La distribuzione di frequenza dei prezzi unitari dei terreni inseriti nel POC



Variable: PU sT_1
Iter ammin._: 2

Anderson-Darling Normality Test

A-Squared: 0,465
P-Value: 0,135

Mean 44,4000
StDev 5,2249
Variance 27,3
Skewness 0,586087
Kurtosis -2,75369
N 5

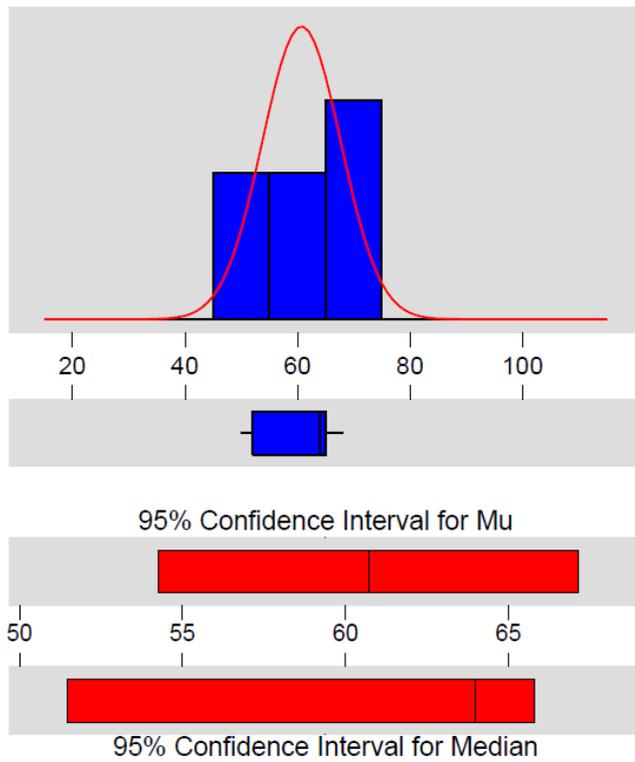
Minimum 40,0000
1st Quartile 40,0000
Median 42,0000
3rd Quartile 50,0000
Maximum 51,0000

95% Confidence Interval for Mu
37,9124 50,8876

95% Confidence Interval for Sigma
3,1304 15,0142

95% Confidence Interval for Median
40,0000 51,0000

Figura 27 - La distribuzione di frequenza dei prezzi unitari dei terreni con PUA



Variable: PU sT_1
Iter ammin._: 3

Anderson-Darling Normality Test

A-Squared: 0,554
P-Value: 0,096

Mean 60,7143
StDev 6,9693
Variance 48,5714
Skewness -9,0E-01
Kurtosis -9,4E-01
N 7

Minimum 50,0000
1st Quartile 52,0000
Median 64,0000
3rd Quartile 65,0000
Maximum 68,0000

95% Confidence Interval for Mu

54,2687 67,1598

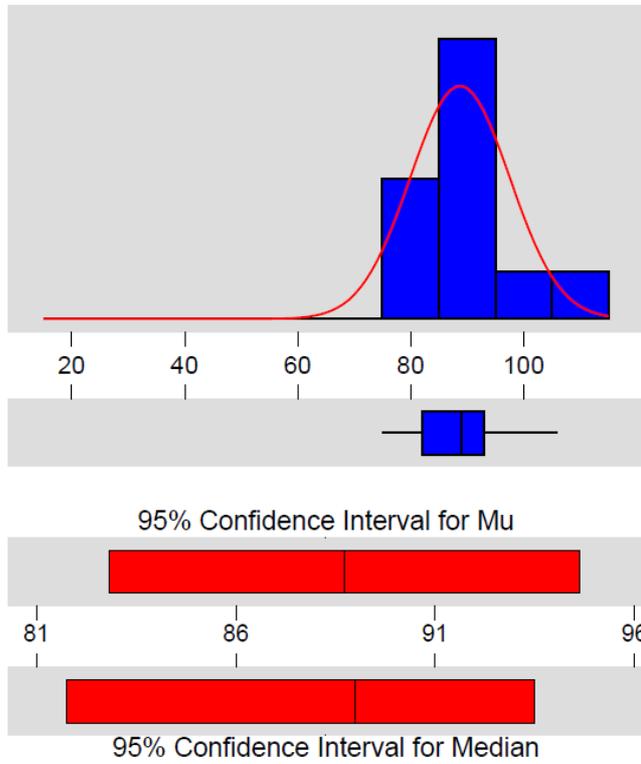
95% Confidence Interval for Sigma

4,4910 15,3469

95% Confidence Interval for Median

51,4667 65,8000

Figura 28 - La distribuzione di frequenza dei prezzi unitari dei terreni con PdC



Variable: PU sT_1
Iter ammin._: 4

Anderson-Darling Normality Test

A-Squared: 0,163
P-Value: 0,922

Mean 88,7273
StDev 8,7988
Variance 77,4182
Skewness 0,441504
Kurtosis 0,336599
N 11

Minimum 75,000
1st Quartile 82,000
Median 89,000
3rd Quartile 93,000
Maximum 106,000

95% Confidence Interval for Mu
82,816 94,638

95% Confidence Interval for Sigma
6,148 15,441

95% Confidence Interval for Median
81,753 93,493

4. Conformazione e valore: le evidenze del modello

Prima di procedere all'elaborazione del modello statistico è opportuno effettuare alcune riflessioni sulle variabili rilevate al fine di verificarne l'ammissibilità.

In ragione della finalità dello studio, ovvero predisporre un modello che consenta di individuare il meccanismo di formazione del valore delle aree edificabili in funzione dell'avanzamento delle fasi dell'iter amministrativo che porta alla conformazione della capacità edificatoria, si è scelto di impiegare un numero limitato di variabili in modo da ottenere un modello in grado di offrire maggiore trasparenza e leggibilità.

La variabile spiegata è stata quindi individuata nel prezzo unitario di superficie territoriale (Pu_{ST}), mentre le variabili indipendenti utilizzate per spiegare tale variabile sono la localizzazione (L), la superficie dei lotti (D), l'indice di edificabilità (Ut) e il procedimento amministrativo (*Iter amm: PSC, POC, PUA, PdC*).

Il primo passaggio per la predisposizione del modello di regressione è quindi consistito nella verifica delle relazioni tra le variabili individuate.

La prima verifica è stata effettuata tra la variabile spiegata PU_{St} e la variabile indipendente indice di edificabilità (Ut). Per quanto riguarda il parametro tecnico relativo alla misura della superficie dei terreni edificabili, e quindi anche dell'indice di edificabilità, si è scelto il mq di superficie territoriale. Al fine di riuscire a confrontare i valori di mercato dei terreni caratterizzati da diversi procedimenti amministrativi, nel caso di lotti edificabili già urbanizzati e commercializzati come superficie fondiaria, i valori individuati sono stati opportunamente depurati dei costi delle opere di urbanizzazione e rapportati alla superficie territoriale tenendo in

considerazione l'incidenza della superficie destinata alle dotazioni territoriali rispetto alla superficie territoriale.

La scelta della superficie territoriale come parametro di riferimento è giustificata da due motivazioni principali. La prima riguarda l'impiego di tale parametro a fini fiscali da parte del legislatore per la misurazione della superficie da sottoporre a imposizione fiscale. Il secondo motivo per cui si è ritenuto plausibile impiegare tale parametro è la sostanziale stabilità dell'indice fondiario di edificabilità nel territorio comunale di Ravenna.

Le elaborazioni statistiche effettuate hanno infatti consentito di verificare che la variabile relativa all'indice di edificabilità non incide in maniera rilevante sul valore di mercato dei terreni individuati (R^2 pari a circa 1,5%) (cfr. *Figura 29*).

Figura 29 - La relazione tra Pu St e Ut

Coefficienti					
	<i>Minimi quadrati</i>	<i>Errore</i>	<i>Statistica</i>		
<i>Parametro</i>	<i>Stima</i>	<i>Standard</i>	<i>t</i>	<i>P-value</i>	
Intercetta	25.1304	44.6015	0,563443	0,5757	
Pendenza	108.406	81.5941	1,3286	0,1900	

Analisi della varianza					
<i>Sorgente</i>	<i>Somma dei quadrati</i>	<i>G.l.</i>	<i>Media dei quadrati</i>	<i>Rapporto F</i>	<i>P-value</i>
Modello	2618,59	1	2618,59	1,77	0,1900
Residuo	74173,3	50	1483,47		
Totale (Corr.)	76791,9	51			

Coefficiente di correlazione = 0,184661
R-quadrato = 3,40998 per cento
R-quadrato (adattato per g.l.) = 1,47818 per cento
Errore standard della stima = 38,5158
Errore assoluto medio = 31,863
Statistica di Durbin-Watson = 0,352946 (P=0,0000)
Autocorrelazione residua al lag 1 = 0,806808

Per quanto riguarda le altre variabili, l'analisi di regressione semplice ha messo in evidenza un'incidenza significativa della variabile localizzazione (R^2 pari a circa 29%) (cfr. *Figura 30*).

Figura 30 - La relazione tra Pu St e L

Coefficienti				
	Minimi quadrati	Errore	Statistica	
Parametro	Stima	Standard	t	P-value
Intercetta	63,6296	6,29968	10,1004	0,0000
Pendenza	42,2904	9,08553	4,65469	0,0000

Analisi della varianza					
Sorgente	Somma dei quadrati	G.l.	Media dei quadrati	Rapporto F	P-value
Modello	23215,8	1	23215,8	21,67	0,0000
Residuo	53576,1	50	1071,52		
Totale (Corr.)	76791,9	51			

Coefficiente di correlazione = 0,549837
R-quadrato = 30,2321 per cento
R-quadrato (adattato per g.l.) = 28,8367 per cento
Errore standard della stima = 32,7341
Errore assoluto medio = 27,4875
Statistica di Durbin-Watson = 0,280065 (P=0,0000)
Autocorrelazione residua al lag 1 = 0,806498

Decisamente più rilevante risulta, invece, la variabile legata al procedimento amministrativo di conformazione della capacità edificatoria (R^2 pari a circa 67%) (cfr. Figura 31).

Figura 31 - La relazione tra Pu St e Iter amm

Coefficienti				
	Minimi quadrati	Errore	Statistica	
Parametro	Stima	Standard	t	P-value
Intercetta	-4,48846	9,13143	-0,49154	0,6252
Pendenza	29,4833	2,86565	10,2885	0,0000

Analisi della varianza					
Sorgente	Somma dei quadrati	G.l.	Media dei quadrati	Rapporto F	P-value
Modello	52156,0	1	52156,0	105,85	0,0000
Residuo	24635,9	50	492,718		
Totale (Corr.)	76791,9	51			

Coefficiente di correlazione = 0,824128
R-quadrato = 67,9186 per cento
R-quadrato (adattato per g.l.) = 67,277 per cento
Errore standard della stima = 22,1973
Errore assoluto medio = 18,8645
Statistica di Durbin-Watson = 0,26181 (P=0,0000)
Autocorrelazione residua al lag 1 = 0,860879

La variabile superficie, infine, incide sul valore di mercato in maniera non molto significativa (R^2 pari a circa 9%) (cfr. *Figura 32*).

Figura 32 - La relazione tra Pu St e D

Coefficienti					
<i>Parametro</i>	<i>Minimi quadrati</i>	<i>Errore</i>	<i>Statistiche</i>	<i>P-value</i>	
	<i>Stima</i>	<i>Standard</i>	<i>t</i>		
Intercetta	91,2993	5,94588	15,3551	0,0000	
Pendenza	-0,0023051	0,000941406	-2,44857	0,0179	

Analisi della varianza					
<i>Sorgente</i>	<i>Somma dei quadrati</i>	<i>G.l.</i>	<i>Media dei quadrati</i>	<i>Rapporto F</i>	<i>P-value</i>
Modello	8222,19	1	8222,19	6,00	0,0179
Residuo	68569,7	50	1371,39		
Totale (Corr.)	76791,9	51			

Coefficiente di correlazione = -0,327217
R-quadrato = 10,7071 per cento
R-quadrato (adattato per g.l.) = 8,92125 per cento
Errore standard della stima = 37,0323
Errore assoluto medio = 31,0774
Statistica di Durbin-Watson = 0,441358 (P=0,0000)
Autocorrelazione residua al lag 1 = 0,766444

Verificate le relazioni tra le variabili indipendenti e la variabile spiegata, si è proceduto quindi a testare il modello di regressione in forma lineare inserendo tutte e quattro le variabili indipendenti.

Il modello di stima ottenuto mediante la regressione di tutte e quattro le variabili evidenzia tuttavia come, nel modello generale, la superficie perda rilevanza e come la variabile legata all'iter amministrativo assuma maggior peso. Tale esito conferma l'iniziale verifica svolta in merito alla correlazione tra le singole variabili indipendenti e la variabile spiegata. Dall'analisi era emerso, infatti, che la variabile indice di edificabilità non incideva in maniera particolare, soprattutto anche in ragione dei valori sostanzialmente costanti degli indici. Anche la variabile relativa alla superficie era risultata scarsamente significativa.

Il modello di regressione a quattro variabili, pur presentando due variabili che non risultano particolarmente significative, risulta tuttavia altamente esplicativo del

fenomeno indagato. Infatti, ha un R^2 pari a circa 91,5% e un R^2 corretto pari a circa 92,2%, mentre i P -value e le t di student hanno dei valori che rispettano i limiti necessari a garantire l'attendibilità del modello e ribattono sulle indicazioni fornite da Morano (2001) in merito agli indici di verifica dei modelli di regressione.

Figura 33 - Il modello di regressione lineare a quattro variabili

Parametro	Stima	Errore standard	Statistica T	P-value
COSTANTE	-27.052	17.4288	-1.55215	0.1273
Superficie	0.000241614	0.000367776	0.65696	0.5144
Iter ammin.	28.5339	1.56171	18.271	0.0000
Indice edif.	11.67	28.9741	0.402773	0.6889
Localizzazione	38.0838	3.1653	12.0317	0.0000

Analisi della varianza

Sorgente	Somma dei quadrati	G.l.	Media dei quadrati	Rapporto F	P-value
Modello	70803,1	4	17700,8	138,91	0,0000
Residuo	5988,82	47	127,422		
Totale (Corr.)	76791,9	51			

R-quadrato = 92,2012 percento
R-quadrato (adattato per g.l.) = 91,5375 percento
Errore standard della stima = 11,2881
Errore assoluto medio = 9,09364
Statistica di Durbin-Watson = 0,92037 (P=0,0000)
Autocorrelazione residua al lag 1 = 0,531315

In ragione della scarsa significatività delle due variabili evidenziate nell'immagine precedente (superficie e indice di edificabilità), si è deciso di testare il modello di regressione, sempre in forma lineare, escludendo le due variabili.

Il modello di regressione lineare a due variabili continua a presentare degli ottimi indici statistici, ma non si rilevano miglioramenti rilevanti dei parametri di verifica più significativi. In particolare, l' R^2 sale a 91,8% mentre l' R^2 corretto scende a 92,1%. Anche i P -value e le t di student restano sostanzialmente invariate.

Figura 34 - Il modello di regressione lineare a due variabili

		Errore	Statistica	
Parametro	Stima	standard	T	P-value
COSTANTE	-18,9358	4,71802	-4,01352	0,0002
Iter ammin.	28,2186	1,43752	19,63	0,0000
Localizzazione	37,9426	3,09058	12,2769	0,0000

Analisi della varianza					
Sorgente	Somma dei quadrati	G.l.	Media dei quadrati	Rapporto F	P-value
Modello	70747,7	2	35373,9	286,77	0,0000
Residuo	6044,22	49	123,351		
Totale (Corr.)	76791,9	51			

R-quadrato = 92,1291 per cento
R-quadrato (adattato per g.l.) = 91,8078 per cento
Errore standard della stima = 11,1064
Errore assoluto medio = 9,10571
Statistica di Durbin-Watson = 0,893049 (P=0,0000)
Autocorrelazione residua al lag 1 = 0,54576

La teoria della rendita ampiamente trattata dall'economia classica e sinteticamente illustrata nei capitoli precedenti suggerisce, tuttavia, di testare il modello di regressione in forma non lineare, in quanto notoriamente il modello lineare non rappresenta al meglio il processo di formazione del valore, soprattutto nel caso della rendita fondiaria. Il modello di von Thünen ci indica, infatti, che i valori di mercato dei terreni edificabili hanno un andamento di tipo esponenziale all'aumentare della prossimità al centro (Camagni 1992, Capello 2004, Micelli 2002, Roscelli 2002).

Si è dunque testato il modello di regressione in forma esponenziale a due variabili inserendo come variabile dipendente il logaritmo naturale dei prezzi unitari.

La forma funzionale del modello testato è dunque

$$\ln(y) = f(x_1, x_2, x_3, \dots, x_n)$$

dove $\ln(y)$ rappresenta il logaritmo naturale del prezzo unitario per metro quadrato di superficie territoriale ($Pu St$).

Il modello così elaborato consente di ottenere degli indici statistici sensibilmente migliori e aumenta così le proprie capacità predittive. L'indice R^2 raggiunge infatti un valore di 96,4% e le *t di student* migliorano notevolmente.

Figura 35 - Il modello di regressione esponenziale a due variabili

<i>Parametro</i>	<i>Stima</i>	<i>Errore standard</i>	<i>Statistica T</i>	<i>P-value</i>
COSTANTE	2.84316	0.0426173	66.7136	0.0000
Iter ammin.	0.415756	0.012985	32.0183	0.0000
Localizzazione	0.452313	0.0279169	16.2022	0.0000

Analisi della varianza					
<i>Sorgente</i>	<i>Somma dei quadrati</i>	<i>G.l.</i>	<i>Media dei quadrati</i>	<i>Rapporto F</i>	<i>P-value</i>
Modello	13.7791	2	6.88955	684,53	0.0000
Residuo	0.493166	49	0.0100646		
Totale (Corr.)	14.2723	51			

R-quadrato = 96,5446 percento
R-quadrato (adattato per g.l.) = 96,4035 percento
Errore standard della stima = 0,100323
Errore assoluto medio = 0,0738906
Statistica di Durbin-Watson = 1,72912 (P=0,1026)
Autocorrelazione residua al lag 1 = 0,123858

Il modello che meglio esprime il valore di mercato dei terreni edificabili è dunque quello a due variabili: la localizzazione e l'iter amministrativo.

In particolare, la maggiore significatività si raggiunge con un modello esponenziale che impiega come variabile dipendente il logaritmo naturale del prezzo unitario dei terreni (R^2 pari a circa 96%).

Il modello predisposto è dunque di estrema semplicità. Il valore di mercato dei terreni edificabili è espresso in funzione di due variabili: la tradizionale variabile legata alle caratteristiche posizionali, ampiamente trattata dall'economia classica e il cui esempio forse più rappresentativo è il modello di von Thünen (Camagni 1992, Capello 2004, Micelli 2002, Roscelli 2002), e la variabile legata al progressivo avanzamento del processo amministrativo di conformazione della proprietà.

Isolando la variabile posizionale è quindi possibile individuare l'incidenza del processo amministrativo sul valore di mercato dei terreni edificabili.

Dopo aver verificato la qualità degli indici statistici, è possibile anche testare le capacità predittive del modello attraverso la risoluzione dell'equazione

$$\ln (Pu St) = 2,84316 + 0,415756 * Iter amm + 0,452313 * L$$

dove:

$\ln (Pu St)$ è la variabile spiegata rappresentata dal logaritmo naturale del prezzo unitario dei terreni edificabili;

2,84316 è la costante del modello;

0,415756 è il coefficiente che deve essere moltiplicato per i diversi punteggi attribuiti alle fasi dell'iter amministrativo;

0,452313 è il coefficiente moltiplicatore del punteggio attribuito alla localizzazione.

La sostituzione dei termini dell'equazione con i punteggi relativi all'iter amministrativo e alla localizzazione consente di ottenere i valori dei terreni edificabili differenziati in ragione della posizione, semicentrale o periferica e in funzione dei diversi livelli dell'iter amministrativo (PSC, POC, PUA, PdC).

I valori ottenuti sono riportati nella tabella successiva.

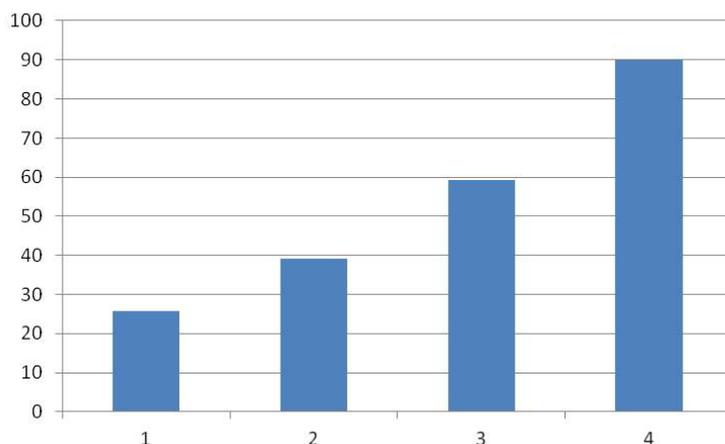
Figura 36 - I valori di mercato dei terreni edificabili ottenuti dall'equazione del modello di regressione

Localizzazione	PSC	POC	PUA	PdC
Zona periferica	25,74	39,06	59,28	89,97
Zona semicentrale	40,24	61,07	92,69	140,67

La figura successiva riporta graficamente i valori delle aree localizzate in zona periferica. Sull'asse delle ordinate sono riportati i prezzi unitari dei terreni edificabili

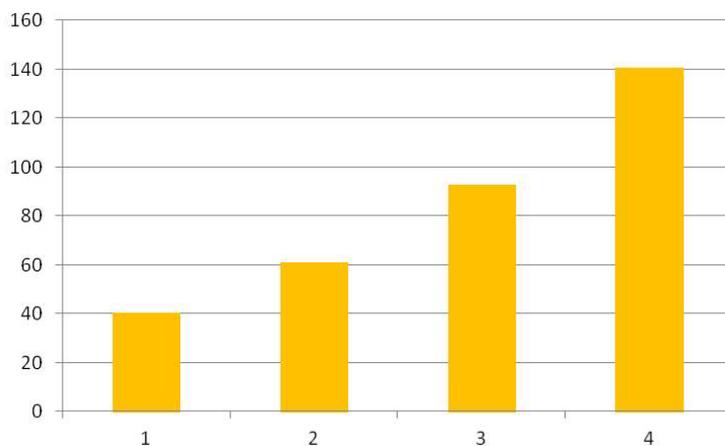
espressi in euro al metro quadrato di superficie territoriale, mentre sull'asse delle ascisse sono indicati i diversi livelli del processo amministrativo che conduce alla conformazione della capacità edificatoria (PSC=1; POC=2; PUA=3; PdC=4).

Figura 37 - Il grafico dei valori dei terreni edificabili localizzati in zona periferica



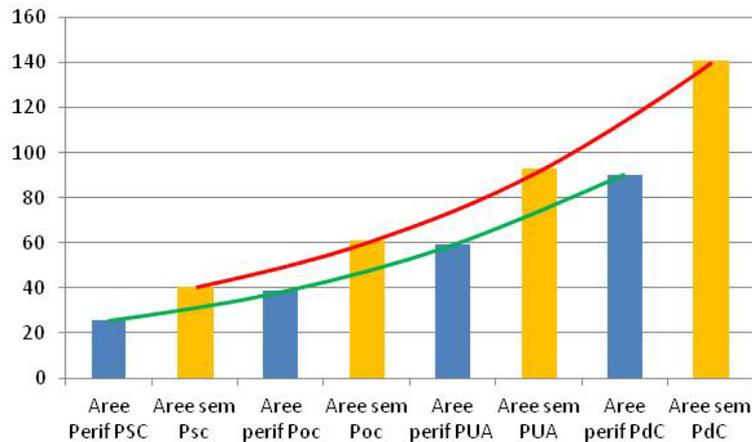
La Figura 38 rappresenta invece il grafico dei valori di mercato delle aree edificabili localizzate in zona semicentrale. In ordinata sono sempre riportati i prezzi unitari, mentre sulle ascisse i livelli dell'iter amministrativo.

Figura 38 - Il grafico dei valori dei terreni edificabili localizzati in zona semicentrale



La Figura 39 riporta, infine, il grafico con entrambe le serie di valori (in blu le aree periferiche e in giallo le aree semicentrali) con evidenziate le curve dell'andamento dei valori in funzione dell'avanzamento dell'iter amministrativo.

Figura 39 - La curva del valore dei terreni edificabili in funzione dell'iter amministrativo



La risoluzione dell'equazione del modello di regressione esponenziale a due variabili ha consentito di individuare lo scarto di valore tra terreni edificabili caratterizzati da diversi livelli della procedura amministrativa che porta alla conformazione della capacità edificatoria.

La variazione di valore tra le diverse fasi del procedimento amministrativo conferma come il mercato fondiario, a pochi anni dalle modifiche apportate dalla legge urbanistica alla pianificazione del territorio comunale e dall'adozione dei nuovi strumenti urbanistici da parte dell'amministrazione, abbia recepito le indicazioni del legislatore, abbia appreso e valutato i livelli di incertezza legati al livello giuridico, ai tempi e all'aleatorietà dei diversi strumenti urbanistici e abbia segmentato il valore dei beni a utilità indiretta in funzione del procedimento giuridico amministrativo.

Le ricadute operative del modello appaiono rilevanti. Il modello, in ragione della sua semplicità, può essere, infatti, facilmente ripreso e generalizzato e può essere

messo a disposizione delle amministrazioni comunali per la determinazione delle basi imponibili dei terreni edificabili.

Non tutte le città italiane, ovviamente, presentano uno schema posizionale così semplificato, ma questo non inficia gli esiti del modello. La tripartizione del territorio in zone centrali, semicentrali e periferiche è infatti riconosciuta a livello generale sia dagli operatori del mercato immobiliare, sia dalle fonti ufficiali più qualificate e abitualmente impiegate sia dagli operatori del settore immobiliare sia dalle amministrazioni pubbliche⁴⁷.

In sintesi, è possibile affermare che sotto il profilo del criterio interpretativo il mercato ha appreso gli effetti dei nuovi strumenti urbanistici sui valori dei terreni, mentre per quanto riguarda i valori il modello predisposto ha consentito di individuare dei nuovi moltiplicatori che rappresentano la variazione del valore in funzione delle diverse fasi del procedimento amministrativo.

⁴⁷ È il caso, ad esempio, della pubblicazione periodica *Il Consulente Immobiliare*, edito da Il Sole 24ore.

5. Conclusioni della terza parte

Le ricerche svolte nell'ambito dei coefficienti impiegati dalle amministrazioni locali per la determinazione dei valori di mercato a fini fiscali delle aree edificabili hanno evidenziato l'impiego di criteri di valutazione non sempre in grado di riflettere gli effettivi valori di mercato dei terreni edificabili, soprattutto alla luce degli effetti indotti dai nuovi strumenti di pianificazione. Quasi tutte le leggi urbanistiche regionali approvate dal 1995 in poi, infatti, hanno articolato il tradizionale PRG in almeno due strumenti, uno di carattere strategico e non conformativo della capacità edificatoria attribuita ai terreni "potenzialmente" edificabili e uno di natura operativa con potere conformativo delle proprietà.

L'obiettivo dello studio è quindi consistito nella definizione di un modello che consenta di formalizzare il meccanismo dinamico di consolidamento della rendita in funzione del processo di conformazione della capacità edificatoria attribuita alle aree edificabili al fine di verificare che l'imposizione fiscale sia commisurata all'effettivo valore di mercato delle aree edificabili.

La prima fase per la predisposizione del modello è consistita nella scelta del caso e dei dati necessari per l'implementazione del modello. È stato scelto come caso di studio il Comune di Ravenna in quanto si ritiene rappresentativo di una media città italiana di cui, inoltre, è nota la capacità pianificatoria.

Allo scopo di disporre di informazioni aggiornate e attendibili si è deciso di utilizzare come fonti le agenzie immobiliari e i principali operatori del mercato immobiliare che operano nel territorio del Comune di Ravenna e trattano terreni edificabili. Tra

le diverse agenzie e i diversi operatori che operano sul territorio, infatti, sono stati contattati solo i soggetti che hanno una consolidata esperienza in tema di commercializzazione di terreni edificabili e gli operatori che seguono la filiera dei terreni edificabili a partire dal loro inserimento nel PSC fino alla realizzazione dell'intervento edilizio.

La ricerca svolta ha consentito di individuare un adeguato numero di comparativi relativi a terreni edificabili in vendita.

Oltre alla localizzazione, le informazioni raccolte in merito ai terreni edificabili, sono la superficie, l'indice di edificabilità, il livello della procedura amministrativa che riguarda i vari passaggi urbanistici, il prezzo totale e i prezzi unitari riferiti alla superficie fondiaria e territoriale.

Le elaborazioni svolte hanno portato alla predisposizione di un modello di regressione in forma esponenziale a due variabili che considera come variabile dipendente il logaritmo naturale dei prezzi unitari e come variabili indipendenti la localizzazione e l'iter amministrativo secondo la formula $\ln(y) = f(x_1, x_2)$.

Il modello così elaborato ha consentito di ottenere degli indici statistici sensibilmente migliori e aumenta così le proprie capacità predittive. L'indice R^2 raggiunge, infatti, un valore di 96,4% e le *t di student* migliorano notevolmente.

Il modello che meglio esprime il valore di mercato dei terreni edificabili è dunque quello a due variabili: la localizzazione e l'iter amministrativo.

Il modello predisposto è dunque di estrema semplicità. Il valore di mercato dei terreni edificabili è espresso in funzione di due variabili: la tradizionale variabile legata alle caratteristiche posizionali, ampiamente trattata dall'economia classica e il cui esempio forse più rappresentativo è il modello di von Thünen (Camagni 1992, Capello 2004, Micelli 2002, Roscelli 2002), e la variabile legata al progressivo avanzamento del processo amministrativo di conformazione della proprietà.

Isolando la variabile posizionale è quindi possibile individuare l'incidenza del processo amministrativo sul valore di mercato dei terreni edificabili.

La variazione di valore tra le diverse fasi del procedimento amministrativo conferma che il mercato fondiario, a pochi anni dalle modifiche apportate dalla legge urbanistica alla pianificazione del territorio comunale e dall'adozione dei nuovi strumenti urbanistici da parte dell'amministrazione, ha recepito le indicazioni del legislatore, ha appreso e valutato i livelli di incertezza legati al livello giuridico, ai tempi e all'aleatorietà dei diversi strumenti urbanistici e ha segmentato il valore dei beni a utilità indiretta in funzione del procedimento giuridico amministrativo.

Il modello proposto, per come è stato elaborato, presenta sicuramente un carattere fortemente regionale. Tuttavia, come argomentato nei capitoli precedenti, le nuove leggi urbanistiche regionali presentano un tratto comune che rappresenta la caratteristica innovativa alla base del modello proposto, ovvero l'articolazione del potere conformativo degli strumenti urbanistici. Il modello può quindi essere sicuramente utilizzato anche in altri contesti regionali attraverso l'affinamento della variabile legata all'iter amministrativo.

Le ricadute operative del modello appaiono rilevanti. Il modello, in ragione della sua semplicità, può essere, infatti, facilmente ripreso e generalizzato e può essere messo a disposizione delle amministrazioni comunali per la determinazione delle basi imponibili dei terreni edificabili.

Non tutte le città italiane, ovviamente, presentano uno schema posizionale così semplificato, ma questo non inficia gli esiti del modello. La tripartizione del territorio in zone centrali, semicentrali e periferiche è infatti riconosciuta a livello generale sia dagli operatori del mercato immobiliare, sia dalle fonti ufficiali più qualificate e abitualmente impiegate sia dagli operatori del settore immobiliare sia dalle amministrazioni pubbliche.

In sintesi, è possibile affermare che, sotto il profilo del criterio interpretativo, il mercato ha appreso gli effetti dei nuovi strumenti urbanistici sui valori dei terreni, mentre per quanto riguarda i valori il modello predisposto ha consentito di individuare dei nuovi moltiplicatori che rappresentano la variazione del valore in funzione delle diverse fasi del procedimento amministrativo.

Conclusioni

La ricerca si è concentrata sul rapporto tra fiscalità e urbanistica e, in particolare, ha approfondito il sistema di imposizione fiscale dei terreni edificabili.

Le modifiche apportate al percorso di conformazione della proprietà rendono necessario un approfondimento in merito all'incidenza del procedimento amministrativo sul valore di mercato di un terreno edificabile. Quasi tutte le leggi urbanistiche regionali approvate negli ultimi dieci anni, infatti, hanno introdotto il criterio della divisione del tradizionale piano regolatore generale in un documento di carattere strategico e di lunga durata e uno di carattere operativo con una validità più limitata nel tempo. Al primo sono attribuiti i compiti di definire le grandi scelte strategiche per lo sviluppo della città, le invarianti rispetto ad alcuni temi contraddistinti da ampia convergenza e condivisione. Al secondo è invece attribuito il ruolo di promuovere le scelte legate al breve periodo. La divisione tra piano

strutturale e operativo riguarda anche aspetti di rilievo del processo di valorizzazione dei suoli. Il piano strutturale solo in parte conforma la proprietà, mentre è il piano operativo che ha il potere di conformare la capacità edificatoria attribuita alle aree di trasformazione urbana.

La rilevanza dell'imposizione fiscale applicata ai terreni edificabili determina la necessità di definire in maniera corretta le basi imponibili tenendo in considerazione anche gli effetti sul valore di mercato dei diversi livelli dell'iter amministrativo che porta alla conformazione della capacità edificatoria.

L'obiettivo della ricerca consiste pertanto nella definizione di un modello che consenta di stimare in maniera corretta la base imponibile a fini fiscali delle aree edificabili prendendo in considerazione, oltre alle variabili fondamentali che incidono sul valore di mercato di un terreno edificabile, anche la variabile legata al percorso giuridico di conformazione della capacità edificatoria e quindi nel processo di consolidamento della rendita fondiaria.

Nell'ambito della ricerca sono approfondite le questioni relative all'IMU applicata alle aree edificabili e, in particolare, viene sviluppato il tema relativo alla determinazione della base imponibile a fini fiscali.

In ragione delle novità introdotte dai nuovi strumenti urbanistici, appare doveroso approfondire il tema legato alla natura edificabile dell'area. A tale scopo, è fondamentale individuare l'atto amministrativo che determina la natura edificabile dell'area anche a fini fiscali e non solo sotto il profilo urbanistico.

L'analisi degli strumenti tributari (D.lgs 223/2006, ordinanze della Corte Costituzionale, sentenze della Corte di Cassazione, pareri del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Corte dei Conti) mette quindi in evidenza un aspetto estremamente delicato, ma molto chiaro: a fini fiscali un'area deve essere considerata edificabile, e quindi soggetta alla relativa imposizione, anche se sotto il profilo urbanistico non è ancora possibile utilizzare la capacità edificatoria e anche

se non vi è nemmeno la certezza che all'area sarà effettivamente attribuita una capacità edificatoria. D'altronde, è noto come il valore di mercato di un terreno sia influenzato non solo dagli atti amministrativi che conformano la capacità edificatoria, ma anche dalle aspettative di edificabilità legate al futuro inserimento in ambito urbano e, di conseguenza, appare coerente ritenere che anche gli strumenti non conformativi abbiano degli effetti sul valore di mercato di tali aree.

Diviene a questo punto fondamentale definire in maniera attendibile il valore di mercato delle aree edificabili che sotto il profilo fiscale ne costituisce la base imponibile.

La contraddizione emersa tra il concetto di edificabilità di un'area espresso dalla normativa urbanistica e quello invece delineato dalla normativa tributaria ha messo le amministrazioni comunali di fronte al problema della determinazione dei valori di mercato a fini fiscali di terreni edificabili caratterizzati da diversi livelli della procedura amministrativa di conformazione della capacità edificatoria.

I comuni hanno affrontato il problema dotandosi di modelli o coefficienti finalizzati alla modulazione delle basi imponibili dei terreni edificabili. Nell'ambito della ricerca, sono stati analizzati circa venti comuni, localizzati in diverse regioni italiane, che hanno utilizzato coefficienti per la determinazione delle basi imponibili delle aree edificabili.

La ricerca si è quindi concentrata in maniera più approfondita sui coefficienti di determinazione delle basi imponibili delle aree edificabili impiegati dai Comuni di Reggio Emilia e di Ravenna. Tali comuni sono tra i primi ad aver predisposto sia il PSC che gli strumenti urbanistici operativi (POC, RUE, PUA). I due Comuni, inoltre, hanno affrontato da diversi anni il problema della modulazione dei valori delle aree edificabili con coefficienti che considerano lo strumento urbanistico che ne regola la trasformazione. I coefficienti adottati dai Comuni di Reggio Emilia e di Ravenna non

sembrano, tuttavia, in grado di garantire la corretta determinazione delle basi imponibili.

I modelli analizzati si basano, infatti, su criteri che non tengono conto dell'effettivo andamento del mercato e non sembrano in grado di garantire un'equa imposizione fiscale.

Le ricerche svolte nell'ambito dei coefficienti impiegati dalle amministrazioni locali per la determinazione dei valori di mercato a fini fiscali delle aree edificabili hanno evidenziato l'impiego di criteri di valutazione, a volte basati su semplici aggiornamenti dei valori di mercato dei terreni edificabili sulla base di indici Istat, non sempre in grado di riflettere gli effettivi valori di mercato dei terreni edificabili, soprattutto alla luce degli effetti indotti dai nuovi strumenti di pianificazione.

L'obiettivo dello studio è quindi consistito nella definizione di un modello che consenta di formalizzare il meccanismo dinamico di consolidamento della rendita in funzione del processo di conformazione della capacità edificatoria attribuita alle aree edificabili al fine di verificare che l'imposizione fiscale sia commisurata all'effettivo valore di mercato delle aree edificabili.

La prima fase per la predisposizione del modello è consistita nella scelta del caso e dei dati necessari per l'implementazione del modello. È stato scelto come caso di studio il Comune di Ravenna in quanto si ritiene rappresentativo di una media città italiana di cui, inoltre, è nota l'elevata attenzione rivolta negli anni allo studio e alla predisposizione degli strumenti di pianificazione della città, anche anticipando in forma sperimentale strumenti innovativi come la perequazione urbanistica.

Le elaborazioni svolte hanno portato alla predisposizione di un modello di regressione in forma esponenziale a due variabili che considera come variabile dipendente il logaritmo naturale dei prezzi unitari e come variabili indipendenti la localizzazione e l'iter amministrativo secondo la formula $Ln(y) = f(x_1, x_2)$.

Il modello così elaborato è stato verificato sulla base dei principali indici statistici utilizzati per il controllo dei modelli di regressione (R^2 , *errore standard* e *t di student*) e ha evidenziato un sensibile miglioramento della qualità di tali indici e un conseguente aumento delle proprie capacità predittive. L'indice R^2 raggiunge, infatti, un valore di 96,4% e le *t di student* migliorano notevolmente.

Il modello che meglio esprime il valore di mercato dei terreni edificabili è dunque quello esponenziale a due variabili: la localizzazione e l'iter amministrativo.

Il modello predisposto è dunque di estrema semplicità. Il valore di mercato dei terreni edificabili è espresso in funzione di due variabili: la tradizionale variabile legata alle caratteristiche posizionali, ampiamente trattata dall'economia classica e il cui esempio forse più rappresentativo è il modello di von Thünen (Camagni 1992, Capello 2004, Micelli 2002, Roscelli 2002), e la variabile legata al progressivo avanzamento del processo amministrativo di conformazione della proprietà.

Isolando la variabile posizionale è quindi possibile individuare l'incidenza del processo amministrativo sul valore di mercato dei terreni edificabili.

La sostituzione dei termini dell'equazione con i punteggi relativi all'iter amministrativo e alla localizzazione consente di ottenere i valori dei terreni edificabili differenziati in ragione della posizione, semicentrale o periferica e in funzione dei diversi livelli dell'iter amministrativo (PSC, POC, PUA, Pdc).

La risoluzione dell'equazione del modello di regressione esponenziale ha consentito di individuare lo scarto di valore tra terreni edificabili caratterizzati da diversi livelli della procedura amministrativa che porta alla conformazione della capacità edificatoria.

La variazione di valore tra le diverse fasi del procedimento amministrativo conferma come il mercato fondiario, a pochi anni dalle modifiche apportate dalla legge urbanistica alla pianificazione del territorio comunale e dall'adozione dei nuovi strumenti urbanistici da parte dell'amministrazione, abbia recepito le indicazioni del

legislatore, abbia appreso e valutato i livelli di incertezza legati al livello giuridico, ai tempi e all'aleatorietà dei diversi strumenti urbanistici e abbia segmentato il valore dei beni a utilità indiretta in funzione del procedimento giuridico amministrativo.

Il modello proposto, per come è stato elaborato, presenta sicuramente un carattere fortemente regionale. Tuttavia, come argomentato nei capitoli precedenti, le nuove leggi urbanistiche regionali presentano un tratto comune che rappresenta la caratteristica innovativa alla base del modello proposto, ovvero l'articolazione del potere conformativo degli strumenti urbanistici. Il modello può quindi essere sicuramente utilizzato anche in altri contesti regionali attraverso l'affinamento della variabile legata all'iter amministrativo.

Le ricadute operative del modello appaiono rilevanti. Il modello, in ragione della sua semplicità, può essere, infatti, facilmente ripreso e generalizzato e può essere messo a disposizione delle amministrazioni comunali per la determinazione delle basi imponibili dei terreni edificabili.

Non tutte le città italiane, ovviamente, presentano uno schema posizionale così semplificato, ma questo non inficia gli esiti del modello. La tripartizione del territorio in zone centrali, semicentrali e periferiche è infatti riconosciuta a livello generale sia dagli operatori del mercato immobiliare, sia dalle fonti ufficiali più qualificate e abitualmente impiegate sia dagli operatori del settore immobiliare sia dalle amministrazioni pubbliche.

In sintesi, è possibile affermare che, sotto il profilo del criterio interpretativo, il mercato ha appreso gli effetti dei nuovi strumenti urbanistici sui valori dei terreni, mentre per quanto riguarda i valori il modello predisposto ha consentito di individuare dei nuovi moltiplicatori che rappresentano la variazione del valore in funzione delle diverse fasi del procedimento amministrativo.

Il modello sperimentato si basa su una metodologia semplice e può comunque essere affinato con ulteriori variabili, non oggetto della presente ricerca, in base alle specificità locali che non incidono sulla generalità del modello (ad esempio la vicinanza a beni storici, eventuali passività ambientali, caratteri areali specifici, il livello di urbanizzazioni presenti, elementi legati ai contesti normativi delle diverse regioni, ecc.).

Considerata anche la rilevanza del tema, vi è dunque uno spazio importante per futuri approfondimenti capaci di sviluppare il modello proposto adattandolo alle specificità delle diverse realtà locali, pur mantenendo il rigore metodologico e la semplicità delle variabili impiegate, aspetti che qualificano in positivo il modello stesso e che rappresentano elementi decisivi per la sua replicabilità a scala nazionale.

Bibliografia

- Balestrino, A., & Pierro, M. 2002. **Scienza delle finanze e Diritto Tributario**. Napoli: Edizioni Simone.
- Barbieri, C.A. 2007. **Una nuova Legge della pianificazione per il Governo del Territorio del Piemonte**. Commento alla proposta di Legge per il Governo del Territorio del Piemonte (ddl 488), estratto dal *Rapporto dal Territorio 2007*, Regione Piemonte.
- Bartolini, A., & Maltoni, A. (a cura di) 2009. **Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto**. Napoli: Editoriale scientifica.
- Camagni, R. 1999a. **Ruolo economico e contraddizioni spaziali delle città globali: il contesto funzionale, cognitivo ed evolutivo**. In Gajo, P. 1999. *Il governo del territorio: complessità e cambiamento*. Ce.S.E.T. Atti del XXIX Incontro di studio, Padova.

- Camagni, R. 1999b. **Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo**. In Curti, F. 1999. *Urbanistica e fiscalità locale: orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*. Rimini: Maggioli.
 - Camagni, R. 2008. Le ragioni del piano: perché il divorzio fra liberalismo e pianificazione è insostenibile. **Scienze Regionali** Vol. 7 – n. 1/2008
 - Camagni, R. 2009a. **Per un concetto di capitale territoriale**. In Borri, D., & Ferlaino, F. (a cura di) 2009. *Crescita e sviluppo regionale: strumenti sistemi azioni*. Milano: Franco Angeli.
 - Camagni, R. 2009b. Agglomerazione, gerarchia, rendita urbana e la città. **Scienze Regionali** Vol. 8 – n. 3/2009
 - Camagni, R. 2012a. **Rendita immobiliare, tassazione e ricapitalizzazione delle nostre città**. In Cappellin, R., & Ferlaino, F., & Rizzi, P. 2012. *La città nell'economia della conoscenza*. Milano: Franco Angeli.
 - Camagni, R. 2012b. Verso una riforma della governance territoriale. Area vasta e controllo della rendita fondiaria e immobiliare. **Quaderni del Territorio**, n. 2.
 - Camagni, R. 2012c. Le città del presente, le città del futuro: rendita e ricapitalizzazione. **EyesReg**, Vol.2, N.2 – Marzo 2012.
 - Camagni, R. 2012d. **Rendita e qualità urbana: conflitto o sinergie?** In *Dossier su rendita ed economia urbana*, CRS (Centro studi e iniziative per la riforma dello Stato).
 - Campos Venuti, G. 2007. **Sviluppo operativo della pianificazione: strumenti e risorse**. Presentato al Convegno INU Lombardia del 27 settembre 2007.
 - Capello, R. 2001. Rendita fondiaria e dinamica urbana: le determinanti dello sviluppo urbano nel caso italiano. **Rivista di politica economica**, Vol. 91
Roma: Servizio Italiano Pubblicazioni Internazionali.
-

- Carrer, P. 1971. **Vincoli legali nelle aree fabbricabili: natura e stima.** Bologna: Calderini.
 - Carrer, P. 1979. **Contributi all'estimo operativo.** Torino: UTET.
 - Carrer, P. 1982. **Un piano di trasformazione immobiliare.** Bologna: Patron.
 - Carrer, P. 1984. **Aspetti estimativi connessi con l'utilizzazione del suolo, Ce.S.E.T. Atti degli incontri XIV - Aspetti economici, estimativi e normativi dell'utilizzazione del suolo,** Firenze University Press, Firenze.
 - Curto, R. 1994a. L'uso delle tecniche multicriteri come procedimenti pluriparametrici: il sistema dei confronti multipli di Saaty. **Genio Rurale**, 57, pp 21-32.
 - Curto, R. 1994b. La quantificazione e costruzione di variabili quantitative stratificate nella multiple regression analysis (MRA) applicata ai mercati immobiliari. **Aestimum**, numero speciale, Firenze
 - Curto, R., & Stellin, G. (a cura di) 2007. **Estimo e valutazione. Metodologie e casi di studio.** Roma: DEI
 - Dani, F. 2008. Piano strutturale comunale: conformatività e salvaguardia. **Le istituzioni del federalismo**, 3.4/2008.
 - Dani, F. 2009. Il Piano strutturale e il Piano operativo comunale. Efficacia giuridica ed effetti fiscali. **Le istituzioni del federalismo.** Atti del convegno Governo e riqualificazione del territorio in Emilia-Romagna: la legge regionale 6/2009 Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna.
 - De Mare, G. 2011. **Rassegna ragionata delle novità legislative in materia di estimo e valutazione.** Nota di lavoro predisposta per il seminario annuale SIEV.
 - De Mare, G., & Macchiaroli, M. 2011. **Indennità di esproprio delle aree non edificabili.** Atti del convegno *Problematiche valutative, giuridiche e*
-

- amministrative nella realizzazione delle opere pubbliche*, Salerno 16 dicembre 2011.
- Giovagnoli, S., & Rebecca, G., (a cura di) 2007. La sentenza n. 25506/2006 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione conferma la natura interpretativa della nuova definizione di area fabbricabile. **Il Fisco**, n. 2, fasc. 1.
 - Gnech, E. E., & Radaelli, F. 2007. **Fiscalità immobiliare**. Milano: Egea.
 - Latturlo, P., & Ferraina, G. 2013. Le manovre sui comuni: verso un nuovo modello di welfare locale. **EyesReg**, Vol.3, N.1 – Gennaio 2013.
 - Manganelli, B., & Tajano, F. 2009. Modelli di stima del mercato immobiliare. **Valori e Valutazioni**, 3, pp 79-89.
 - Marchi, G., & Argiolas, M. 2004. **ICI ed aree fabbricabili: aspetti giuridici e problematiche estimative. Il caso di Cagliari**. In Gajo, P., & Marchi, G. (a cura di) 2004. *Funzioni di Pubblica Utilità e Valutazione dell'Indennizzo*. pp. 419-436. Firenze: Centro Editoriale Toscano.
 - Marzaro Gamba, P. 2009. La legge regionale del Veneto n. 11 del 2004 recante "Norme sul governo del territorio": note complessive per una valorizzazione delle procedure nella formazione degli strumenti urbanistici. In **Diritto amministrativo**, www.diritto.it.
 - Massimo, D. E., & Barbalace, A., & Castagnella, A. R., & Plutino, R., & Principato, P. 2007. **Stima immobiliare a larga scala con il supporto di un sistema generale di informazione**. In Atti della Undicesima Conferenza Nazionale ASITA, *Federazione delle Associazioni Scientifiche per le Informazioni Territoriali ed Ambientali*, Torino.
 - Mattia, S., & Oppio, A., & Pandolfi, A. 2011. **Potenzialità di implementazione del modello di valutazione green building challenge (GBC) alla scala urbana: l'indice di sostenibilità locale (Lo.S.I.)**. Atti del convegno XXXII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Torino.
-

- Mattia, S., & Pandolfi, A. 2007. **L'analisi multicriteria come strumento di supporto alle decisioni nelle politiche pubbliche**. In Mattia, S. (ed), *Costruzione e valutazione della sostenibilità dei progetti*, Milano: Franco Angeli.
 - Micelli, E. (a cura di) 2008a. **I sistemi alternativi all'esproprio**. Numero monografico di Edilizia e Territorio, 30. Milano: Il Sole 24-ore.
 - Micelli, E. 1997. **Introduzione alla rendita fondiaria e alla genesi del valore immobiliare**. In Stanghellini, S. (a cura di) 1997. *Valutare per la trasformazione urbana*. Venezia: Satura
 - Micelli, E. 2002. **Il Catasto verso il mercato: temi, strumenti e aspetti attuativi**. In Roscelli, R. (a cura di) 2002. *Mercato immobiliare, innovazione e gestione dei catasti urbani*. Torino: AGAT
 - Micelli, E. 2004. **Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città**. Venezia: Marsilio Editore.
 - Micelli, E. 2008b. La perequazione nei piani di nuova generazione. **Urbanistica Informazioni**, 218. Roma: Inu Edizioni.
 - Micelli, E. 2011. **La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi**. Venezia: Marsilio Editore.
 - Mollica, E. 1994. L'analisi del mercato immobiliare nella procedura di stima. **Genio Rurale**, n. 5. Bologna: Edagricole.
 - Montani, G. 1972. **La teoria ricardiana della rendita**. Milano: L'industria.
 - Morano, P., & Manganelli, B. 2013. **Determinazione del valore delle aree fabbricabili a fini imu: limiti e inadeguatezze nelle procedure messe a punto dai comuni**. Presentato al convegno SIEV *Catasto e registri comunali, valori degli immobili, fiscalità immobiliare* Urban Promo, Torino.
 - Morano, P. 2001. **L'analisi di regressione nelle valutazioni di ordine estimativo**. Politecnico di Torino. Torino
-

- Nardi, R. 2010. **Aree fabbricabili e strumento urbanistico adottato in corso d'anno.** Dossier Confedilizia.
 - Pandolfi, A. 2007. **Introduzione alle tecniche di analisi multicriteria.** In: *Costruzione e valutazione della sostenibilità dei progetti*, Milano: Franco Angeli.
 - Pogliani, L. 2008. L'incerto percorso della riforma urbanistica in Lombardia. **Scienze Regionali**, Vol. 6 – n. 3/2008.
 - Pomilio, F. 2008. Criteri e regole per un progetto di città: note sull'esperienza di costruzione del Piano di Governo del Territorio di Milano. **Scienze Regionali**, Vol. 6 – n. 3/2008.
 - Quattrocchi, A. 2010. **Sui profili valutativi delle aree edificabili ai fini dell'imposta comunale sugli immobili**, Ce.S.E.T., Atti del XXXIX Incontro di Studio, Firenze University Press, Firenze.
 - Roscelli, R. (a cura di) 2002. **Mercato immobiliare, innovazione e gestione dei catasti urbani.** Ce.S.E.T., Quaderno n. 8, Firenze University Press.
 - Sali, G. 2010. **Intorno alla rendita fondiaria dei suoli agricoli.** Ce.S.E.T., *Atti del XXIX Incontro di Studio*, Firenze University Press, Firenze.
 - Salzano, E. 2008. Sull'articolazione dei piani urbanistici in due componenti: come la volevamo, come è diventata, come sarebbe utile. **Notiziario dell'archivio Osvaldo Piacentini**, n.11-12, anno 10, aprile 2008, tomo 2.
 - Salzano, E. 2011. Dualismo urbano. Città dei cittadini o città della rendita, **Quaderni del territorio**, n. 2
 - Sapelli, G. 2011. **Tra rendita urbana e rendita finanziaria: la città a frattali.** In *Il contrasto alla rendita. Le nuove sfide dell'economia urbana.* Supplemento al n. 2/2011 del quadrimestrale "Scelte pubbliche" curato da C. Agnolettie e S. Di Maio.
 - Simonotti, M. 1993. L'analisi di regressione nelle valutazioni immobiliari. **Studi di economia e diritto**, n. 3.
-

- Simonotti, M. 1994. I sistemi lineari nelle valutazioni estimative. **Genio Rurale**, 57. pp 13-20.
 - Simonotti, M. 1997. **La stima immobiliare**. Torino: UTET
 - Stanghellini, S. 2010. Perequazione, compensazione e incentivi per un progetto di città. **Urbanistica**, 143. Roma: Inu Edizioni.
 - Stanghellini, S., & Stellin, G. (a cura di) 2002. **L'analisi del valore immobiliare nella prospettiva di un catasto dei valori**. Roma: Inu Edizioni.
 - Stella Richter, P. 2010. **Diritto Urbanistico**. Milano: Giuffrè Editore
 - Stellin, G., & Rosato, P. 1998. **La valutazione economica dei beni ambientali**. Milano: Cittàstudi
 - Stellin, G., & Stanghellini, S. 1997. **Politiche di riqualificazione delle aree metropolitane: domanda di valutazione e contributo delle discipline economico-estimative**. Atti del XXVI incontro Ce.S.E.T. di Milano, pp. 55-77. Firenze.
 - Tocci, W. 2009. **L'insostenibile ascesa della rendita urbana**. In Democrazia e Diritto, Trimestrale dell'Associazione CRS (Centro studi e iniziative per la riforma dello stato), fascicolo 1/2009, Franco Angeli.
 - Urbani, P. 2007. La riforma regionale del prg: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà. **Rivista Giuridica**, Ed. 2007.
 - Urbani, P. 2007. La riforma regionale del prg: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia minima della proprietà. **Rivista giuridica di urbanistica**, fascicolo 4, pp. 471-491. Rimini: Maggioli.
-

- Urbani, P. 2008. ***Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica***. A.I.D.U. XI Convegno nazionale I rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale. Verona.
- Urbani, P. 2010. ***Città pubblica e rendita fondiaria***. Relazione al XXIV Convegno società italiana di scienza della politica. Sezione: Amministrazione e Politiche Pubbliche Venezia.
- Valori, E. F. 2010. ***ICI su aree fabbricabili nella zona industriale***, memorandum Confindustria sez. di Brindisi.
- Wallas M., & Mc Connell, V. 2007. ***Transfer of Development Rights in U.S. Communities. Evaluating Program Design, Implementation, and Outcomes, Resources for the Future***. Washington DC.

Riferimenti normativi, sentenze, ordinanze e pareri

- Commissione Tributaria di Parma, sentenza n. 25/2005
- Comune di Ravenna, D.C.C. n. 43/2011 recante *"Integrazioni alla disciplina per la determinazione dei valori venali in comune commercio delle aree edificabili ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI). Modifica delibera C.C. n. 9896/13 del 26.01.2009"*
- Comune di Reggio Emilia, Unità operativa complessa Gestione Tributi Comunali, *"Individuazione di zone omogenee per valore di mercato delle aree fabbricabili nel Comune di Reggio nell'Emilia - Relazione tecnica - anni 2009/2010"*, novembre 2009
- Corte di Cassazione, Sezione tributaria, sentenza 15/11/2004, n. 21573
- Corte di Cassazione, Sezione tributaria, sentenza 16/11/2004, n. 21644

- Corte di Cassazione, Sezione tributaria, sentenza 24/08/2004, n. 16751
- Corte di Cassazione, Sezione tributaria, sentenza n. 13135/2010
- Corte di Cassazione, Sezione tributaria, sentenza n. 17513/2002
- Corte di Cassazione, Sezione tributaria, sentenza n. 1861/2008
- Corte di Cassazione, Sezione tributaria, sentenza n. 25676/2008
- Corte di Cassazione, Sezione tributaria, sentenza n. 4381/2002
- Corte di Cassazione, Sezioni Unite sentenza 28/09/2006, n. 25506
- D.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917 e s.m.i. recante *"Testo Unico delle imposte sui redditi"*
- D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 e s.m.i. recante *"Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro"*
- D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633 e s.m.i. recante *"Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto"*
- Decreto Legislativo del 30/09/2005 n. 203 recante *"Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria"*
- Decreto Legislativo del 30/12/1992 n. 504 recante *"Riordino della finanza degli enti territoriali a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421"*
- Decreto Legislativo del 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, recante *"Disposizioni relative ai tributi locali"*, c.d. Decreto Bersani
- Il Sole 24 Ore, *"Espropri: il vincolo posto sul terreno edificabile non esclude la sua assoggettabilità ai fini Ici"*, in *"Guida agli enti locali"*, Ed. Il Sole 24 Ore, Ottobre 2011
- Il Sole 24 Ore, *"Sintesi della disciplina IMU e del calcolo delle variazioni delle risorse 2011-2012"*, dossier di approfondimento online, Gennaio 2012
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – dipartimento delle finanze – Direzione Federalismo fiscale – 19 Novembre 2008 – Prot. n. 21574/2008/DF/DFF recante

"Imposta comunale sugli immobili (ICI): trattamento delle aree inserite nel Piano Strutturale Comunale"

- Ordinanza della Corte Cass., Sez. tributaria n. 16562 del 28 luglio 2011 "Ici - Area edificabile - Vincoli preordinati all'espropriazione - Decadenza"
- Ordinanza della Corte dei Conti n.16562/2011
- Ordinanza della Corte dei Conti n.266/2008
- Ordinanza della Corte dei Conti n.394/2008
- Ordinanza della Corte dei Conti n.41 del 25 febbraio 2008
- Ordinanza della Corte dei Conti n.48/2008
- Parere della Corte dei Conti sezione Regione Emilia Romagna, prot. n. 9/2009

Sitografia

- <http://archivio.eddyburg.it/>
- <http://rivista.ssef.it/site.php?page=20040510082251288&edition=2010-02-01>
- <http://www.diritto.it/>
- <http://www.diritto.net/>
- <http://www.eyesreg.it/>
- <http://www.giurcost.org/>
- http://www.grupposervizioambiente.it/aisre_sito/doc/papers
- http://www.ilcambiamento.it/territorio/italia_deficit_suolo_agricolo.html
- <http://www.inu.it/>

- <http://www.simone.it/economia/sos/19.htm>)
- <http://www.storicamente.org/>
- <http://www.storicamente.org/quadterr2/camagni.html#d5e22>)
- <http://www.tesoro.it/documenti-allegati/>

Allegati

Estratto dello studio del MEF sul Gettito IMI 2012



3.2. Analisi dei versamenti IMU su terreni, aree fabbricabili e fabbricati rurali

L'IMU sui terreni registra un gettito di 628 milioni di euro ed è stata versata da circa tre milioni di contribuenti con valore medio di versamento di 209 euro. Il gettito proviene per oltre l'80 per cento dalle persone fisiche. Riguardo ai circa 600 mila "agricoltori professionali", individuati isolando tra i titolari di partita IVA coloro che svolgono attività economica agricola, il gettito IMU sui terreni è circa la metà del gettito complessivo.

L'IMU sulle aree fabbricabili ammonta a circa 1 miliardo ed è stata versata da circa 1,5 milioni di contribuenti con un importo medio intorno a 680 euro. Il 53 per cento del gettito è stato versato da contribuenti diversi dalle persone fisiche.

L'IMU sui fabbricati rurali e strumentali è stata versata da poco meno di 300 mila contribuenti con un importo medio dei versamenti di circa 217 euro per un totale di circa 64 milioni di euro, per il 75 per cento versati dalle persone fisiche.

4. Analisi versamenti medi IMU complessiva

In generale, oltre un quarto del gettito derivante dalle manovre deliberate dai comuni proviene da cinque grandi città (Roma, Milano, Torino, Genova, Napoli) con importi medi dei versamenti che vanno dai 917 di Roma ai 585 euro di Napoli. Tuttavia gli importi medi più elevati sono stati riscontrati in comuni con insediamenti produttivi particolari (centrali idroelettriche, aeroporti, raffinerie, grandi impianti industriali, ecc.) (oltre 2.000 euro) o a forte vocazione turistica (oltre 1.000 euro). Per 1.070 comuni l'importo medio di versamento è risultato inferiore a 100 euro; si tratta quasi esclusivamente di piccoli comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Estratto della pubblicazione del DL 201/2011 sulla Gazzetta Ufficiale

6-12-2011

Supplemento ordinario n. 251/L alla GAZZETTA UFFICIALE

Serie generale - n. 284

d) per incrementare i livelli di sicurezza fisica e tutelare i soggetti che percepiscono trattamenti pensionistici minimi, assegni e pensioni sociali, i rapporti recanti gli accrediti di tali somme sono esenti in modo assoluto dall'imposta di bollo. Per tali rapporti, alle banche e agli altri intermediari finanziari è fatto divieto di addebitare alcun costo;

e) per consentire ai soggetti di cui alla lettera a) di riscuotere le entrate di propria competenza con strumenti diversi dal contante, fatte salve le attività di riscossione dei tributi regolate da specifiche normative, il Ministero dell'economia e delle finanze promuove la stipula di una o più convenzioni con gli intermediari finanziari, per il tramite delle associazioni di categoria, affinché i soggetti in questione possano dotarsi di POS (Point of Sale) a condizioni agevolate, che tengano conto delle economie realizzate dagli intermediari per effetto delle norme introdotte dal presente articolo. Relativamente ai Comuni, alla stipula della Convenzione provvede l'ANCI. Analoghe Convenzioni possono essere stipulate con le Regioni. Resta in ogni caso ferma la possibilità per gli intermediari di offrire condizioni migliorative di quelle stabilite con le convenzioni."

3. Il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Associazione bancaria italiana definiscono con apposita convenzione, da stipulare entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, le caratteristiche di un conto corrente di base.

4. Le banche sono tenute ad offrire il conto corrente di cui al comma 3.

5. La convenzione individua le caratteristiche del conto avendo riguardo ai seguenti criteri:

a) inclusione nell'offerta di un numero adeguato di servizi ed operazioni, compresa la disponibilità di una carta di debito;

b) struttura dei costi semplice, trasparente, facilmente comparabile;

c) livello dei costi coerente con finalità di inclusione finanziaria e conforme a quanto stabilito dalla sezione IV della Raccomandazione della Commissione europea del 18 luglio 2011 sull'accesso al conto corrente di base;

d) le fasce socialmente svantaggiate di clientela alle quali il conto corrente è offerto senza spese.

6. Il rapporto di conto corrente individuato ai sensi del comma 3 è esente dall'imposta di bollo nei casi di cui al comma 5, lettera d).

7. Se la convenzione prevista dal comma 3 non è stipulata entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, le caratteristiche del conto corrente sono individuate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia.

8. Rimane ferma l'applicazione di quanto previsto per i contratti di conto corrente ai sensi del Titolo VI del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

9. L'Associazione Bancaria Italiana e le associazioni delle imprese rappresentative a livello nazionale definiscono, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le regole generali per assicurare una equilibrata riduzione delle commissioni a carico dei beneficiari delle transazioni effettuate mediante carte di pagamento.

10. Entro i sei mesi successivi il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, verifica l'efficacia delle misure definite dalle rappresentanze di impresa. In caso di esito positivo, a decorrere dal primo giorno del mese successivo, le regole così definite si applicano anche alle transazioni di cui al comma 7 dell'articolo 34 della legge 12 novembre 2011, n. 183.

11. All'articolo 51, comma 1, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "e per la immediata comunicazione della infrazione anche alla Agenzia delle entrate che attiva i conseguenti controlli di natura fiscale".

Capo II

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI MAGGIORI ENTRATE

Art. 13.

Anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria

1. L'istituzione dell'imposta municipale propria è anticipata, in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012, ed è applicata in tutti i comuni del territorio nazionale fino al 2014 in base agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in quanto compatibili, ed alle disposizioni che seguono. Conseguentemente l'applicazione a regime dell'imposta municipale propria è fissata al 2015.

2. L'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ivi compresa l'abitazione principale e le pertinenze della stessa. Per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente. Per pertinenze dell'abitazione principale si intendono esclusivamente quelle classificate nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, nella misura massima di un'unità pertinenziale per ciascuna delle categorie catastali indicate, anche se iscritte in catasto unitamente all'unità ad uso abitativo.

3. La base imponibile dell'imposta municipale propria è costituita dal valore dell'immobile determinato ai sensi dell'articolo 5, commi 1, 3, 5 e 6 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e dei commi 4 e 5 del presente articolo.

4. Per i fabbricati iscritti in catasto, il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutate del 5 per cento ai sensi dell'articolo 3, comma 48, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, i seguenti moltiplicatori:

a. 160 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale A e nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, con esclusione della categoria catastale A/10;

b. 140 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale B e nelle categorie catastali C/3, C/4 e C/5;

— 11 —



Estratto del DL 504/1992

Decreto Legislativo del 30/12/1992 n. 504

territorio e' fabbricabile in base ai criteri stabiliti dalla presente lettera;

c) per terreno agricolo si intende il terreno adibito all'esercizio delle attivita' indicate nell'articolo 2135 del codice civile.

art. 3

Soggetti passivi.

Testo: in vigore dal 01/01/2001

1. Soggetti passivi dell'imposta sono il proprietario di immobili di cui al comma 2 dell'articolo 1, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie, sugli stessi, anche se non residenti nel territorio dello Stato o se non hanno ivi la sede legale o amministrativa o non vi esercitano l'attivita'.

2. Per gli immobili concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo e' il locatario. In caso di fabbricati di cui all'articolo 5, comma 3, il locatario assume la qualita' di soggetto passivo a decorrere dal primo gennaio dell'anno successivo a quello nel corso del quale e' stato stipulato il contratto di locazione finanziaria. Nel caso di concessione su aree demaniali soggetto passivo e' il concessionario.

art. 4

Soggetto attivo.

Testo: in vigore dal 01/01/1993

Soggetto attivo

1. L'imposta e' liquidata, accertata e riscossa da ciascun comune per gli immobili di cui al comma 2 dell'articolo 1 la cui superficie insiste, interamente o prevalentemente, sul territorio del comune stesso. L'imposta non si applica per gli immobili di cui il comune e' proprietario ovvero titolare dei diritti indicati nell'articolo precedente quando la loro superficie insiste interamente o prevalentemente sul suo territorio.

2. In caso di variazioni delle circoscrizioni territoriali dei comuni, anche se dipendenti dalla istituzione di nuovi comuni, si considera soggetto attivo il comune nell'ambito del cui territorio risultano ubicati gli immobili al 1° gennaio dell'anno cui l'imposta si riferisce.

art. 5

Base imponibile.

Testo: in vigore dal 10/12/2000

1. Base imponibile dell'imposta e' il valore degli immobili di cui al comma 2 dell'articolo 1.

2. Per i fabbricati iscritti in catasto, il valore e' costituito da quello che risulta applicando all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al 1° gennaio dell'anno di imposizione, i moltiplicatori determinati con i criteri e le modalita' previsti dal primo periodo dell'ultimo comma dell'articolo 52 del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131.

3. Per i fabbricati classificabili nel gruppo catastale D, non iscritti in catasto, interamente posseduti da imprese e distintamente contabilizzati, fino all'anno nel quale i medesimi sono iscritti in catasto con attribuzione di rendita, il valore e' determinato, alla data di inizio di ciascun anno solare ovvero, se successiva, alla data di acquisizione, secondo i criteri stabiliti nel penultimo periodo del comma 3, dell'articolo 7 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, applicando i seguenti coefficienti: per l'anno 1993: 1,02; per l'anno 1992: 1,03; per l'anno 1991: 1,05; per l'anno 1990: 1,10; per l'anno 1989: 1,15; per l'anno 1988: 1,20; per l'anno 1987: 1,30; per l'anno 1986: 1,40; per l'anno 1985: 1,50; per l'anno 1984: 1,60; per l'anno 1983: 1,70; per l'anno 1982 e anni precedenti: 1,80. I coefficienti sono aggiornati con decreto del Ministro delle finanze da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale. In caso di locazione finanziaria il locatore o il locatario possono esperire la procedura di cui al regolamento adottato con decreto del Ministro delle finanze del 19 aprile 1994, n. 701, con conseguente determinazione del valore del fabbricato

Nota del MEF n. 21574/2008

Documenti Prassi

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/DF (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.

Ordinanza n. 41/2008 della Corte Costituzionale

ORDINANZA N. 41
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 11-quaterdecies, comma 16, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248, e 36, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, promossi con ordinanza depositata il 30 agosto 2006 dalla Commissione tributaria regionale del Lazio, nel giudizio vertente tra il Comune di Ladispoli e la s.r.l. Valcannuta 1990, e con ordinanza depositata il 16 marzo 2007 dalla Commissione tributaria provinciale di Piacenza, nel giudizio vertente tra la s.r.l. Ecuba ed il Comune di Castell'Arquato, rispettivamente iscritte al n. 313 ed al n. 613 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18 e n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Vistigli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditonella camera di consiglio del 30 gennaio 2008 il Giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio di appello avente ad oggetto la sentenza con cui il giudice di primo grado aveva rigettato il ricorso proposto da una società a responsabilità limitata avverso due avvisi di liquidazione e accertamento in rettifica dell'ICI relativa agli anni 1993 e 1994, la Commissione tributaria regionale del Lazio, con ordinanza pronunciata il 17 gennaio 2006 e depositata il 30 agosto 2006 (r.o. n. 313 del 2007), ha sollevato - in riferimento agli artt. 53 e 3 della Costituzione, «nonché» ai principi di ragionevolezza, razionalità e non contraddizione - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-quaterdecies, comma 16, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248, e 36, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248;

che, secondo quanto premesso in punto di fatto dal giudice rimettente: a) con gli avvisi impugnati, il Comune di Ladispoli aveva rettificato, ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), il valore di «alcuni terreni agricoli» della suddetta società, stimandoli in base al loro valore venale in comune commercio, invece che in base alle rendite agricole risultanti dal catasto; b) i terreni erano inseriti in una zona ("M2") qualificata come edificabile dal piano regolatore generale, ma per la quale non erano rilasciabili permessi di costruire, perché non assistita da strumenti urbanistici attuativi del piano generale; c) la Commissione tributaria provinciale di Roma aveva rigettato il ricorso proposto dalla società avverso la menzionata rettifica di valore ed aveva affermato nella sua decisione che la ricorrente non aveva dimostrato la dedotta inedificabilità dei terreni; d) con l'appello proposto, la medesima società aveva ribadito, deducendolo quale motivo di gravame, che i terreni non erano edificabili;

che, secondo quanto premesso in punto di diritto dal medesimo giudice rimettente: a) in forza dell'originaria formulazione dell'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), per «area fabbricabile», ai fini dell'ICI, «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»; b) sull'interpretazione di detta disposizione era insorto un contrasto giurisprudenziale circa l'assoggettabilità all'ICI come "fabbricabili" delle aree che, pur essendo considerate "utilizzabili a scopo edificatorio" dal piano regolatore generale, non sono effettivamente suscettibili di edificazione a causa della mancata approvazione dei necessari piani attuativi ovvero dell'esistenza di misure di salvaguardia adottate dal Comune; c) le due denunciate disposizioni di legge - introdotte dal legislatore, nelle more del giudizio di appello, proprio al fine di dirimere detto contrasto giurisprudenziale - hanno natura di interpretazione autentica del citato art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 504 del 1992 e, pertanto, hanno efficacia retroattiva; d) la più recente delle due citate disposizioni interpretative ha comportato «l'abrogazione implicita» della prima, stabilendo - con norma ritenuta dal rimettente di «identico significato» rispetto a quella abrogata - che un'area è da considerare fabbricabile, ai fini dell'ICI (oltre che ai fini delle imposte sui redditi e di registro), «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»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza delle sollevate questioni, il giudice a quo afferma che il censurato art. 36, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006, nell'equiparare ai fini fiscali, quanto alla potenzialità edificatoria, un'area qualificata come "edificabile" dal piano regolatore generale, ma per la quale non è concedibile il permesso di costruire, ad un'area per la quale detto permesso è, invece, concedibile, viola: a) l'art. 3 Cost., perché irragionevolmente sottopone al medesimo trattamento fiscale situazioni che l'ordinamento giuridico considera diverse ai fini dell'edificabilità; b) l'art. 53 Cost., perché «prescinde dalla capacità contributiva reale che è necessariamente mediata dalle norme imperative relative allo ius aedificandi»; c) i «principi di ragionevolezza, razionalità e non contraddizione», perché il legislatore, ai soli fini fiscali, sovrappone alla concreta inedificabilità dell'area la qualifica di "area fabbricabile", con ciò assumendo un «atteggiamento sicuramente vessatorio, proprio di regimi ben diversi dalla democrazia»;

che, in ordine alla rilevanza delle questioni, il giudice a quo afferma che la natura interpretativa e, quindi, la valenza retroattiva delle disposizioni denunciate le rende applicabili anche ai periodi d'imposta oggetto del giudizio principale, con conseguente necessità di rigettare l'appello nel caso in cui esse non venissero dichiarate costituzionalmente illegittime;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate infondate, perché: a) le censurate disposizioni - come già sottolineato dalla sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione n. 25506 del 2006, con cui è stato composto il contrasto giurisprudenziale menzionato dal rimettente - hanno delineato un coerente e razionale sistema normativo introducendo nell'ordinamento la ragionevole distinzione tra finalità fiscali (per le quali rileva l'effettivo maggior valore di mercato acquisito da un terreno agricolo a séguito della qualifica di "area edificabile" attribuitagli dal piano regolatore, anche se privo di strumenti attuativi) e finalità urbanistiche (per le quali rileva, invece, l'effettiva possibilità di edificare, secondo il corretto uso del territorio urbano, indipendentemente dal valore del terreno); b) la valutazione come terreno agricolo, ai fini fiscali, di un'area qualificata come edificabile da un piano regolatore generale privo di strumenti attuativi creerebbe una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla valutazione in base al valore venale di un'area qualificata come edificabile da uno strumento attuativo, in quanto in entrambi i casi il valore di mercato del bene è superiore a quello risultante dalle rendite catastali agricole;

che, nel corso di un giudizio di primo grado nel quale una società a responsabilità limitata aveva impugnato due avvisi di accertamento dell'ICI relativi agli anni 2003 e 2004, emessi dal Comune di Castell'Arquato, la Commissione tributaria provinciale di Piacenza, con ordinanza pronunciata e depositata il 16 marzo 2007 (r.o. n. 613 del 2007), ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, nonché al principio di affidamento dei cittadini nella certezza giuridica - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 504 del 1992, quale interpretato dagli artt. 11-quadecies, comma 16, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 248 del 2005, e 36, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge

n. 248 del 2006;

che, secondo quanto premesso in punto di fatto dal giudice rimettente, gli avvisi impugnati riguardano «aree in concreto edificabili solo a seguito dell'approvazione di strumenti attuativi (piano particolareggiato e piano comunale)»;

che, secondo quanto premesso in punto diritto dal medesimo giudice rimettente: a) l'originaria formulazione dell'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 504 del 1992 stabiliva che, ai fini dell'ICI, «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»; b) ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 37 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), testo A, ai soli fini della determinazione dell'indennità di esproprio di un'area edificabile o legittimamente edificata, si considerano le possibilità legali ed effettive di edificazione; c) in base al combinato disposto delle citate disposizioni non potevano, pertanto, qualificarsi "edificabili", ai fini dell'ICI, le aree qualificate come edificabili soltanto in forza di uno strumento urbanistico generale ancora non approvato od attuato; d) i censurati artt. 11-quaterdecies, comma 16, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, e 36, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, hanno, però, successivamente stabilito, con norme considerate di natura interpretativa dalle sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza n. 25506 del 2006), che, ai fini dell'ICI, è considerata edificabile ogni area che sia classificata come tale dallo strumento urbanistico generale, anche se manchi la pianificazione attuativa o, addirittura, se detto strumento urbanistico generale sia stato solo adottato;

che, quanto alla non manifesta infondatezza delle sollevate questioni, il giudice a quo afferma che le disposizioni censurate violano gli evocati parametri costituzionali sotto i tre seguenti profili;

che in primo luogo, ad avviso del rimettente, i censurati artt. 11-quaterdecies, comma 16, del decreto-legge n. 203 del 2005 e 36, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006, nell'intento di fornire - ai fini dell'applicazione dell'ICI - l'interpretazione autentica della nozione di area fabbricabile di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 504 del 1992, attribuiscono alla disposizione interpretata (in violazione dei principi sia di «ragionevolezza, non contraddittorietà e logicità» sanciti dall'art. 3 Cost., sia dell'affidamento dei cittadini nella certezza giuridica) significati incompatibili con quelli desumibili dal suo testo originario, il quale, richiamando i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità, esclude che un'area possa essere qualificata come edificabile in forza di uno strumento urbanistico generale ancora in itinere o in mancanza dei necessari piani attuativi;

che in secondo luogo, per il medesimo rimettente, le norme denunciate, qualificando "edificabili" (ai soli fini fiscali) aree in relazione alle quali non è possibile ottenere il permesso di costruire, creano una ingiustificata disparità di trattamento tra proprietari di aree egualmente inedificabili (in violazione dell'art. 3 Cost.) e non fanno gravare l'ICI su un «sintomo» di ricchezza o di capacità economica (in violazione dell'art. 53 Cost.); e ciò sia perché la vendita di un'area non ancora in concreto edificabile è normalmente condizionata alla futura effettiva edificabilità del suolo, così che l'aspettativa di tale edificabilità non si traduce in alcun vantaggio economico immediato per il proprietario, sia perché, comunque, l'art. 59, comma 1, lettera f), del citato d.lgs. n. 504 del 1992 lascia all'iniziativa sporadica, e comunque non doverosa, dei Comuni la previsione del rimborso dell'ICI pagata per le aree successivamente divenute inedificabili, così che tale rimborso è «foriero di disparità di trattamento tra proprietari egualmente colpiti dall'impossibilità di edificare concretamente, a seconda del comune di appartenenza e delle situazioni»;

che in terzo luogo, per il giudice a quo, le norme censurate, con riguardo ai suoli per i quali non è possibile ottenere il permesso di edificare, discriminerebbero irragionevolmente (in violazione dell'art. 3 Cost.) le aree qualificate come edificabili da piani urbanistici ancora in itinere o comunque privi di attuazione, perché solo per tale tipo di aree l'imponibile dell'ICI viene commisurato al valore venale, pur essendo previsto dalla legge, in caso di esproprio, un indennizzo calcolato in base alla natura agricola del terreno.

che infine, in ordine alla rilevanza, la Commissione tributaria provinciale di Piacenza afferma che le questioni sono rilevanti, perché in giudizio si controverte sulla debenza dell'ICI relativamente ad aree che sarebbero in concreto edificabili solo a seguito dell'approvazione di strumenti attuativi del piano regolatore generale;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale

Processi amministrativi, conformazione della proprietà, valutazione:
un modello per la stima a fini fiscali delle aree edificabili

dello Stato, è intervenuto anche in questo giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate;

che, in particolare, la difesa erariale eccipisce l'inammissibilità delle questioni sia per la mancata descrizione della fattispecie sia perché, comunque, il denunciato art. 11-quaterdecies, comma 16, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 248 del 2005, anche ove avesse natura innovativa - come affermato dal rimettente - e non interpretativa, si applicherebbe quantomeno dalla data della sua entrata in vigore e, quindi, anteriormente alla data di inizio del giudizio a quo («iniziato [...] il 3 marzo 2006»);

che la medesima difesa erariale afferma, nel merito, che le questioni sono infondate, sia perché le denunciate disposizioni intervenute nel 2005 e nel 2006 hanno natura autenticamente interpretativa, in quanto rendono obbligatorio uno dei significati già attribuibile alle disposizioni interpretate; sia perché non è dubbio che uno strumento urbanistico in itinere conferisce al terreno da esso qualificato come edificabile un valore ben superiore a quello precedente e comunque correttamente valutabile sul mercato, fermo restando - nel caso di successivo «ritiro del piano» attributivo della qualifica di area fabbricabile - l'eventuale rimborso dell'imposta pagata.

Considerato che la Commissione tributaria regionale del Lazio - in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, «nonché» ai principi di ragionevolezza, razionalità e non contraddizione - e la Commissione tributaria provinciale di Piacenza - in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, nonché al principio di affidamento dei cittadini nella certezza giuridica - dubitano della legittimità degli artt. 11-quaterdecies, comma 16, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248, e 36, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248;

che i giudici rimettenti muovono dalla comune premessa che le disposizioni censurate - nello stabilire che un'area è da considerare fabbricabile, ai fini dell'ICI (oltre che ai fini delle imposte sui redditi e di registro), «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» - sono dotate di efficacia retroattiva ed incidono, pertanto, sulla precedente definizione di area fabbricabile rilevante ai fini dell'ICI e contenuta nell'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), in forza del quale «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»;

che, ad avviso dei giudici a quibus, le suddette disposizioni censurate violano gli evocati parametri costituzionali, perché: a) in contrasto con i principi di «ragionevolezza, non contraddittorietà e logicità» di cui all'art. 3 Cost. e di affidamento dei cittadini nella certezza giuridica, attribuiscono al citato art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 504 del 1992 un significato incompatibile con quello desumibile dal testo di detto articolo, il quale, richiamando i criteri previsti per la determinazione dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità - indicati dai commi 3 e 4 dell'art. 37 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), testo A - esclude che un'area agricola possa essere qualificata come edificabile in forza di uno strumento urbanistico generale ancora in itinere o privo dei necessari piani attuativi (questione sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Piacenza); b) in contrasto con l'art. 3 Cost., da un lato, irragionevolmente equiparano situazioni del tutto diverse sotto il profilo dell'edificabilità, assimilando a suoli edificabili aree agricole per le quali non è possibile ottenere il permesso di costruire (questione sollevata dalla Commissione tributaria regionale del Lazio), e dall'altro, altrettanto irragionevolmente, stabiliscono che, diversamente dagli altri terreni agricoli, soltanto le aree definite come edificabili da piani urbanistici non ancora approvati o attuati sono soggette ad una doppia valutazione: in base al valore venale, ai fini del pagamento dell'ICI, e in base al reddito dominicale catastale, ai fini del calcolo dell'indennizzo espropriativo (questione sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Piacenza); c) in contrasto con l'art. 53 Cost., qualificano «edificabili», ai fini fiscali, aree in relazione alle quali non è possibile ottenere il permesso di costruire, con la conseguenza che, con riferimento a tali aree, l'ICI prescinde dalla capacità contributiva reale, in quanto non grava su un effettivo «sintomo» di ricchezza o di capacità economica del

contribuente (questione sollevata da entrambi i rimettenti);

che, in ragione dell'identità delle norme denunciate e della parziale coincidenza delle censure proposte, i giudizi di legittimità costituzionale debbono essere riuniti per essere congiuntamente decisi;

che le questioni sono in parte manifestamente inammissibili ed in parte manifestamente infondate;

che, in via preliminare, vanno dichiarate manifestamente inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni concernenti l'art. 11-quaterdecies, comma 16, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 248 del 2005, perché di tale disposizione i rimettenti, in base alla stessa prospettazione delle loro censure, non debbono fare applicazione nei giudizi a quibus;

che, infatti, l'art. 36, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, in forza dell'efficacia retroattiva riconosciutagli da entrambe le ordinanze di rimessione, ha sostituito con effetto ex tunc, abrogandola, la disciplina dettata dal citato art. 11-quaterdecies, comma 16, del decreto-legge n. 203 del 2005, con la conseguenza (tra l'altro espressamente ammessa dalla Commissione tributaria regionale del Lazio) che detto art. 36, comma 2, è l'unica disposizione, delle due denunciate, a trovare applicazione nei giudizi principali;

che la difesa erariale ha eccepito l'inammissibilità, per la mancata descrizione della fattispecie, delle questioni sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Piacenza con riguardo al menzionato art. 36, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006;

che tale eccezione deve essere respinta, perché, contrariamente a quanto affermato dall'Avvocatura generale dello Stato, il suddetto rimettente ha descritto in modo sufficiente la fattispecie sottoposta al suo esame, avendo egli precisato che gli avvisi impugnati nel giudizio principale riguardano «aree in concreto edificabili solo a seguito dell'approvazione di strumenti attuativi (piano particolareggiato e piano comunale)» ed avendo quindi data per presupposta, nella specie, l'inedificabilità del suolo per la mancanza di detti strumenti attuativi;

che, nel merito, le questioni sollevate dai rimettenti con riguardo al menzionato art. 36, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006 debbono essere dichiarate manifestamente infondate;

che, al riguardo, va preliminarmente osservato che, diversamente da quanto dedotto dalla Commissione tributaria provinciale di Piacenza, la disposizione censurata costituisce interpretazione autentica dell'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 504 del 1992, perché attribuisce alla disposizione interpretata un significato compatibile con la sua formulazione letterale;

che, in particolare, detta disposizione prevede testualmente che, per «area fabbricabile» ai fini dell'ICI, deve intendersi l'area utilizzabile a scopo edificatorio «in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi ovvero», alternativamente, «in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità»;

che la disgiunzione «ovvero» consente di annoverare tra le possibili interpretazioni dell'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 504 del 1992 anche quella secondo cui il richiamo ai criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità si riferisce esclusivamente all'utilizzabilità edificatoria dell'area «in base alle possibilità effettive di edificazione»;

che pertanto, secondo tale interpretazione, la nozione di area fabbricabile «in base agli strumenti urbanistici», ai fini dell'ICI, non è influenzata dal disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 37 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), testo A, per i quali - ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio di un'area edificabile o legittimamente edificata - «si considerano le possibilità legali ed effettive di edificazione» (comma 3) e «non sussistono le possibilità legali di edificazione quando l'area è sottoposta ad un vincolo di inedificabilità assoluta in base alla normativa statale o regionale o alle previsioni di qualsiasi atto di programmazione o di pianificazione del territorio, ivi compresi il piano paesistico, il piano del parco, il piano di bacino, il piano regolatore generale, il programma di fabbricazione, il piano attuativo di iniziativa pubblica o privata anche per una parte limitata del territorio comunale per finalità di edilizia residenziale o di investimenti produttivi, ovvero in base ad un qualsiasi altro piano o provvedimento che abbia precluso il rilascio di atti, comunque denominati, abilitativi della realizzazione di edifici o manufatti di natura privata» (comma 4);

che, alla stregua delle indicate premesse ermeneutiche, il testo dell'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 504 del 1992 può essere interpretato nel senso che, ai fini

dell'ICI, si considera fabbricabile anche l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale, ancorché questo non sia stato approvato dalla regione o non siano stati adottati i necessari strumenti attuativi del medesimo;

che la suddetta interpretazione è stata successivamente imposta dal censurato art. 36, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006, il quale ha fatto venir meno l'obiettiva incertezza sul significato dell'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 504 del 1992;

che a tale conclusione non osta il disposto del comma 2 dell'art. 1 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti dei contribuenti), secondo cui «L'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica»;

che la disposizione denunciata, infatti, in quanto dotata della stessa forza della legge n. 212 del 2000 (che non ha valore superiore a quello della legge ordinaria, come sottolineato da questa Corte con le ordinanze n. 180 del 2007, n. 428 del 2006 e n. 216 del 2004), è idonea ad abrogare implicitamente quest'ultima e, conseguentemente, ad introdurre nell'ordinamento una valida norma di interpretazione autentica, ancorché priva di una espressa autoqualificazione in tal senso;

che dalla riscontrata natura di interpretazione autentica propria della disposizione censurata - natura non riconosciuta dal giudice rimettente, ma ammessa dal diritto vivente (in particolare, dalla sentenza n. 25506 del 2006 delle sezioni unite della Corte di cassazione) - deriva l'insussistenza della dedotta violazione dei principi di ragionevolezza e di affidamento dei cittadini nella certezza giuridica, in quanto la norma denunciata si limita ad attribuire alla disposizione interpretata uno dei significati già ricompresi nell'area semantica della disposizione stessa e, pertanto, sotto tale profilo, non può ritenersi irragionevole (ex plurimis, sentenze n. 400 e n. 234 del 2007; n. 274, n. 135 e n. 39 del 2006; n. 291 del 2003; n. 374 del 2002);

che, quanto alle altre censure concernenti il citato art. 36, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006, 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;

che, infatti, 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; e ciò indipendentemente dalla eventualità che, nei contratti di compravendita, il compratore, in considerazione dei motivi dell'acquisto, si cauteli condizionando il negozio alla concreta edificabilità del suolo, trattandosi di una ipotetica circostanza di mero fatto, come tale irrilevante nel giudizio di legittimità costituzionale (ex plurimis, sentenza n. 185 del 2005; ordinanze n. 173 del 2003; n. 481 e n. 311 del 2002);

che, inoltre, il criterio del valore venale non comporta affatto - come, invece, sembrano ritenere i rimettenti - una valutazione fissa ed astratta del bene, ma consente di attribuire al terreno (già qualificato come edificabile dallo strumento urbanistico generale) 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;

che, del resto, la giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione (con la citata sentenza n. 25506 del 2006, menzionata, seppur criticamente, dagli stessi rimettenti) si è già espressa nello stesso senso, affermando che l'edificabilità di un terreno in base al solo piano regolatore, anche se privo di strumenti attuativi, è sufficiente, di norma, a far lievitare il valore di mercato di detto terreno e che è, pertanto, ragionevole che la normativa censurata consideri "edificabile", ai fini della determinazione dell'imponibile, un'area che, invece, è considerata in concreto ancora non edificabile dalla normativa urbanistica;

che pertanto i giudici a quibus errano - ai fini della determinazione dell'imponibile dell'ICI -

sia nel distinguere le aree edificabili in concreto da quelle edificabili in astratto (cioè considerate edificabili da strumenti urbanistici non approvati o non attuati), sia nell'equiparare queste ultime alle altre aree agricole; e ciò perché - sempre ai fini fiscali - l'astratta edificabilità del suolo giustifica di per sé, come già osservato, la valutazione del terreno secondo il suo valore venale e differenzia radicalmente tale tipo di suoli da quelli agricoli non edificabili;

che, dunque, non sussistono le dedotte violazioni dei principi di capacità contributiva, di ragionevolezza e di uguaglianza.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi avanti alla Corte costituzionale.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11-quaterdecies, comma 16, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248, sollevate dalla Commissione tributaria regionale del Lazio - in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, «nonché» ai principi di ragionevolezza, razionalità e non contraddizione - e dalla Commissione tributaria provinciale di Piacenza - in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, nonché al principio di affidamento dei cittadini nella certezza giuridica - con le ordinanze indicate in epigrafe;

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sollevate dalla Commissione tributaria regionale del Lazio - in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, «nonché» ai principi di ragionevolezza, razionalità e non contraddizione - e dalla Commissione tributaria provinciale di Piacenza - in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, nonché al principio di affidamento dei cittadini nella certezza giuridica - con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2008.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

**Estratto della Sentenza n. 25676/2008 della Corte di
Cassazione**



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

R.G. n. 25798/05

SEZIONE QUINTA CIVILE

composta dagli ill.mi sigg. magistrati

Cron. 25676

Dott. Giovanni **PAOLINI** Presidente

Rep.

Dott. Michele **D' ALONZO** Cons. Relatore

Dott. Salvatore **BOGNANNI** Consigliere

Ud. 17 aprile 2008

Dott. Simonetta **SOTGIU** Consigliere

Dott. Vittorio **ZANICHELLI** Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto

DAL

Comune di **L' Aquila**, in persona del Sindaco *pro tempore*
(autorizzato con delibera n. 111 del 2 marzo 2001), e-
lettivamente domiciliato in _____ alla Via _____
presso l' avv. _____ che lo rappre-
senta e difende in forza della procura speciale rila-
sciata in calce al ricorso

RICORRENTE

CONTRO

_____, residente in _____ (_____) al-
la Via _____, elettivamente domiciliato in Roma
alla Via _____ presso lo studio dell' avv. _____

OGGETTO
ICI 2002.
*Decadenza del vincolo e
terreno destinato dal PRG
alla realizzazione di
attrezzature tecniche.*

1485
08



«previsioni»: «nel caso ... era necessario ... porre riferimento ... alla "destinazione" data dal PRG e non alla "edificabilità" dell' area».

Il Comune aggiunge che «non sono state esposte le ragioni» per le quali il giudice di appello ha fatto «riferimento all' impossibilità del privato di procedere alla edificazione dell' area» pur avendo questa «acquisito un particolare valore economico dalla destinazione edificatoria del PRG».

C. Nella terza (ed ultima) doglianza si denuncia «insufficiente e contraddittoria motivazione» nonché «omesso esame e pronuncia»: secondo il Comune «la decisione resta immotivata ed omissiva all' esame delle eccezioni», da esso poste, con le quali «era stato dedotto» che:

(1) «ai fini dell' imposta comunale sugli immobili, per area fabbricabile si intende l' area utilizzabile da chiunque, anche dal proprietario e non solo dall' ente» per cui la «previsione», «nello strumento urbanistico», del «diritto del privato di intervenire direttamente nella procedura per la edificazione dell' area ...», andava valutata come escludente di per sé la presunzione di vincolo»;

(2) era «pacifico per tutti ed anche per lo stesso contribuente, che la particella di terreno accertata era

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, overlapping strokes.



qualificata "area edificabile" dal PRG ... con destinazione ad "attrezzature tecniche" e che nella citata zona il PRG si attua per "intervento diretto" del proprietario, con applicazione di determinati parametri previsti dalle NTA senza alcun vincolo edificatorio»;

(3) «nessun "vincolo" era mai stato apposto né il contribuente aveva dedotto ... la sussistenza di atto emesso [da esso ente] in ordine ad esso vincolo»: «la decisione non riferisce di quale vincolo si tratti e perché ... la decadenza di esso ... vada a modificare la destinazione data dal PRG»; «risultava», pertanto, «non revocata in dubbio la circostanza che la caducazione del vincolo non determina di per sé il venir meno della destinazione edificatoria dell' area data dallo strumento urbanistico generale, ex art. 9 del DPR 8 giugno 2001 n. 327»;

(4) «la circostanza che la superficie fosse inferiore al lotto minimo per ottenere la concessione edilizia era ininfluenza ai fini ICI» perché «poteva riflettersi solo sulla quantificazione della base imponibile ma non sulla sua destinazione».

3. Il contribuente, dal suo canto, oppone:

(a) «sulla presunta extrapetizione», che «sia nel ricorso di primo grado che nell' appello la causa petendi è ... rimasta imm modificata» avendo egli sempre dedot-

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name or set of initials.



to, tra l' altro, la «decadenza del vincolo in mancanza dell' attuazione nei cinque anni previsti dal PRG» [oltre che l' «inedificabilità oggettiva perché il terreno è largo appena ml 8 e il proprietario deve lasciare (... secondo le NTA di riferimento) ml 10 dai rispettivi confini»];

(b) sul merito,

(b1) che «le ragioni addotte dalla Commissione Tributaria Regionale risultano perfettamente aderenti all' applicazione» che questa «sezione tributaria» («sentenze n. 21644 e n. 21753 del 15 e 16 novembre 2004») «ha fatto dell' art. 1, comma 2, lett. a) del D. Lgv. 504/1992»;

(b2) che «l' ICI è dovuta solo sulle aree effettivamente edificabili» mentre nel caso «il Comune non ha mai realizzato un piano di lottizzazione o particolareggiato per la edificabilità del fondo»;

(b3) che «il Comune dell' Aquila, prima con parere del Settore Territorio ... poi con altro "Pronunciamento definitivo sulla edificabilità delle aree del PRG" in data 7 febbraio 2005, ha espressamente confermato la non edificabilità dei terreni, come quello per cui è causa».

Per il contribuente, quindi, «il terreno in questione non può essere oggettivamente edificato in quanto

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P. P.', written vertically on the right side of the page.



"la possibilità di edificare deve sussistere al momento dell' imposizione fiscale e non essere potenziale"».

4. Il primo motivo di ricorso deve essere **respinto** perché privo di fondamento; gli altri due, invece, vanno **accolti**.

A. Nel ricorso per cassazione il Comune espone che «il contribuente presentava ricorso alla Commissione Tributaria Provinciale di L' Aquila eccependo l' inedificabilità di fatto e di diritto dell' area accertata in ragione della natura agricola del terreno (i) conseguente alla decadenza del vincolo preordinato all' espropriazione del terreno per pubblica utilità, e la erroneità della stima (ii)»: tanto dimostra l' insussistenza del denunciato vizio di extrapetizione atteso che, per ammissione dello stesso ricorrente, la «decadenza del vincolo» è stata posta dal contribuente a fondamento della sua domanda di annullamento dell' atto impositivo sin dal primo grado di giudizio.

L' eccezione relativa, quindi, faceva già parte del *thema decidendi* di detto giudizio e, di conseguenza, la sua sottoposizione al giudice di appello non ha importato nessuna «immutazione» della *causa petendi*: la Commissione Tributaria Regionale, pertanto, ha emesso la sua pronuncia negli stretti limiti di quanto tempestivamente

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. J.' or similar, located on the right side of the page.



dedotto dalle parti innanzi al giudice tributario provinciale.

B. Gli altri due motivi del ricorso del Comune vanno trattati congiuntamente perché afferiscono entrambi all' accertamento della natura, edificatoria od agricola, del suolo oggetto della richiesta d' imposta comunale.

B.1. Per l' art. 2, comma 1, lett. **b)** del D. Lg.vo 30 dicembre 1992 n. 504 (istitutivo dell' ICI),

"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".

Tale "disposizione", in base al comma sedici dell' art. 11 quaterdecies DL 30 settembre 2005 n. 203 (introdotto dalla legge 2 dicembre 2005 n. 248 di conversione) - applicabile alla specie per la dichiarata sua natura anche se emanata **dopo** il deposito della sentenza impugnata (*ius superveniens*) -, deve essere interpretata ("*si interpreta*") nel senso 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 attuativi del medesimo**".

Successivamente, ancora, il secondo comma dell' art. 36 DL 4 luglio 2006 n. 223 (convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006 n. 248), ha chiarito

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. M.', written on the right side of the page.



che "ai fini dell' applicazione del DPR 26 ottobre 1972, n. 633, del DPR 26 aprile 1986, n. 131, del DPR 22 dicembre 1986, n. 917 e del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, 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".

B.2. Dirimendo il "contrasto interpretativo" insorto nelle sezioni semplici in ordine ai "criteri in base ai quali un' area deve essere definita fabbricabile ai fini fiscali, in generale, e dell' imposta comunale sugli immobili, in particolare" [sostenendosi, con "un primo indirizzo", "definito sostanzialistico (in quanto, realisticamente, valorizza le immediate ricadute economiche di qualunque variazione che faccia sorgere o consolidi una aspettativa di diritto)", essere "sufficiente che un' area sia utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici, ancorché le relative procedure non siano state perfezionate (Cass. 4120/2002, 4341/2002, 17513/2002, 13817/2003, 16751/2004, 19750/2004)", e, con un "secondo", "definito formale-legalistico", che "la qualifica di area fabbricabile, anche ai fini fiscali, presuppone che le procedure per l' approvazione degli strumenti urbanistici, siano perfezionate (Cass. 10406/1994, 15320/2000, 13296/2001, 2416/2002, 14024/2002, 2316/2003, 5433/2003, 21573/2004, 21644/2004)"], superando quindi anche i principi (specificamente richiamati dal contribuente) affermati dalle «sentenze n. 21644 e n. 21753 del 15 e 16 novembre 2004» (dell' indirizzo "formale-legalistico"), le sezioni unite civili di questa Corte (sentenza 30 novembre 2006 n. 25506), tenuto conto delle richiamate norme



interpretative, hanno statuito (per quanto interessa) che

"il testo della legge non consente più di distinguere a seconda delle "fasi di lavorazione" degli strumenti urbanistici" perché "se c'è stato l'avvio della procedura per la formazione del PRG, la situazione in movimento non consente più di beneficiare del criterio statico della valutazione automatica" (id est, della valutazione connessa, ex co. 7 dell' art. 5 D. Lg.vo n. 304 del 1992, al "reddito dominicale risultante in catasto"): "quello che interessa al legislatore fiscale è la necessità di adottare un diverso criterio di valutazione dei suoli, quando questi siano avviati sulla strada (non necessariamente senza ritorno) della edificabilità" atteso che "normalmente ... già l'avvio della procedura per la formazione del PRG determina una impennata di valore, pur con tutti i necessari distinguo (riferiti alle zone e alla necessità di ulteriori passaggi procedurali)".

Per la stessa decisione, poi, essendo *"il fulcro della norma interpretativa ... costituito dalla precisazione che la edificabilità dei suoli, ai fini fiscali, non è condizionata ("indipendentemente") "dall' approvazione della regione degli strumenti urbanistici e dall' adozione di strumenti attuativi del medesimo"*, *"la voluntas legis"*, attese le diversità delle *"finalità della legislazione urbanistica rispetto a quelle della legislazione fiscale"* [*"la prima tende a garantire il corretto uso del territorio urbano, e, quindi, lo jus edificandi non può essere esercitato se non quando gli strumenti urbanistici siano perfezionati (garantendo la compatibilità degli interessi individuali con quelli collettivi); la seconda, invece, mira ad adeguare il prelievo fiscale alle variazioni dei valori eco-*

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'G. J. M.' or similar, located to the right of the main text block.



nomici dei suoli, che si registrano e progrediscono, in parallelo, dal sorgere della mera aspettativa dello jus edificandi, fino al perfezionamento dello stesso"], è chiaramente nel senso di "tenere conto, realisticamente, delle variazioni di valore che subiscono i suoli in ragione delle vicende degli strumenti urbanistici" per cui "le chiavi di lettura dei due comparti normativi possono essere legittimamente differenti".

Di conseguenza, proseguono le sezioni unite, non si deve confondere "lo jus edificandi con lo jus valutandi" perché essi poggiano su "differenti presupposti" ("il primo sul perfezionamento delle relative procedure, il secondo sull' avvio di tali procedure": "non si può costruire se prima non sono definite tutte le norme di riferimento"; "si può valutare un suolo considerato "a vocazione edificatoria", anche prima del completamento delle relative procedure"; "... i tempi ancora necessari per il perfezionamento delle procedure, con tutte le incertezze riferite anche a quelli che potranno essere i futuri contenuti prescrittivi, entrano in gioco come elementi di valutazione al ribasso").

Le sezioni unite hanno altresì precisato che "la equiparazione legislativa di tutte le aree che non possono considerarsi "non edificabili", non significa che queste abbiano tutte lo stesso valore" perché "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".

Si è, quindi, affermato il principio di diritto per il quale "ai fini dell' applicazione del D. Lgs. n. 504 del 1992, un' area è da considerarsi fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. J.', located on the right side of the page.



urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall' approvazione della regione e dall' adozione di strumenti attuativi del medesimo: in tal caso, l' ICI deve essere dichiarata e liquidata sulla base del valore venale in comune commercio, tenendo conto anche di quanto sia effettiva e prossima la utilizzabilità a scopo edificatorio del suolo, e di quanto possano incidere gli ulteriori eventuali oneri di urbanizzazione".

Siffatto principio - costituente guida interpretativa ai fini della soluzione della vicenda de qua per la sua piena consonanza con la evidenziata voluntas legis, impone di rilevare l' **erroneità** giuridica della tesi (sostenuta dal contribuente) secondo cui «l' ICI è dovuta solo sulle aree effettivamente edificabili, cioè allorquando il Comune abbia redatto ed approvato anche il necessario piano particolareggiato di esecuzione»: tale affermazione, infatti, contrasta con le ragioni esposte a sostegno del riprodotto principio di diritto.

B.3. La Commissione Tributaria Regionale, come riportato, ritiene il terreno in questione (destinato dal PRG, come afferma, «alla realizzazione di attrezzature tecniche»), «non ... più utilizzabile a scopo edificatorio» perché:

(1) è «inutilmente» decorso «il quinquennio di validità del vincolo finalizzato alla realizzazione dell' opera pubblica»;

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'G. J. J.', written vertically on the right side of the page.



(2) il «Comune non ha mai realizzato un piano di lottizzazione o particolareggiato per la edificabilità del fondo»;

(3) questo «risulta inferiore al lotto minimo e una eventuale edificazione non potrebbe nemmeno rispettare le distanze dai confini».

Tali ragioni sono **tutte** giuridicamente prive di fondamento.

Le ultime due, all' evidenza, costituiscono frutto della confusione tra "jus edificandi" e "jus valutandi" e rivelano, quindi, la loro erroneità per aver fatto discendere indissolubilmente il secondo dal primo: la mancata realizzazione di «un piano di lottizzazione o particolareggiato per la edificabilità del fondo» e le dimensioni di questo, invece, giusta il principio affermato dalle sezioni unite anche in considerazione delle sopravvenute norme interpretative, **non** possono costituire motivi idonei

per **negare** la natura edificatoria dello stesso, nonostante la verificata sua destinazione «alla realizzazione di attrezzature tecniche», e, di poi,

per **affermare** (di converso) la natura agricola dello stesso a fini della determinazione dell' ICI dovuta per esso.



La considerazione, da parte del giudice di appello, della «destinazione» del singolo fondo (con la conseguente ritenuta inedificabilità dello stesso in ragione della superficie e della sua peculiare conformazione), invero, evidenzia ulteriore violazione della definizione legale di "area fabbricabile" data dall' art. 2, comma 1, lett. b) del D. Lg.vo 30 dicembre 1992 n. 504, perché per la stessa "l' area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi" deve essere considerata "fabbricabile" ai fini della determinazione della base imponibile sulla quale calcolare l' imposta comunale sullo stesso: l' utilizzabilità a scopo edificatorio, quindi, deve essere riguardata come **qualità** derivata al fondo dagli "strumenti urbanistici generali o attuativi", ovverosia dalla sua inclusione in una determinata "zona urbanistica", con conseguente irrilevanza delle dimensioni e/o della conformazione dello stesso (se non espressamente considerate da detti "strumenti" attributive della qualità) essendo sempre possibili (come, ad esempio, per normali vicende negoziali traslative della proprietà) il suo accorpamento con fondi vicini della medesima "zona" ovvero (cfr. Consiglio Stato, V: 1° aprile 1998 n. 440; 11 aprile 1991 n. 530) l' asservimento "urbanistico" dello stesso a fondo contiguo avente identica destinazione.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. J.' or similar, located on the right side of the page.



L' inutile decorso del «quinquennio di validità del vincolo finalizzato alla realizzazione dell' opera pubblica», infine, diversamente da quanto sotteso nella decisione di appello, **non** ha nessuna influenza perché (Cass., I, 12 ottobre 2007 n. 21434, tra le recenti) tal fatto **non** determina la regressione dell' area interessata all' eventuale anteriore destinazione agricola.

Per il primo comma dell' art. 2 legge 19 novembre 1968 n. 1187 [abrogato dall' art. 58 DPR 8 giugno 2001 n. 327, a decorrere dal 30 giugno 2003, ai sensi dell' art. 2 DL 20 giugno 2002 n. 122, convertito, con modificazioni, in legge 1° agosto 2002 n. 185], invero, *“perdo ogni efficacia”* (*“qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati”*) unicamente *“le indicazioni di piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all' espropriazione od a vincoli che comportino l' inedificabilità”*: la norma, cioè, non commina tout court la perdita di *“efficacia”* (in conseguenza delle omissioni indicate nella stessa) del c.d. vincolo ma soltanto per quella *“parte”* delle *“indicazioni di piano regolatore generale”* che *“incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all' espropriazione od a vincoli che comportino l' inedificabilità”*.

Secondo il condivisibile orientamento della giurisprudenza amministrativa maggioritaria (Cons. Stato: V,



9 maggio 2003 n. 2449; IV, 17 luglio 2002 n. 3999; V, 4 agosto 2000 n. 4314; IV, 4 novembre 1998 n. 1810, *ex multis*), infatti, le zone urbanistiche interessate dalla inefficacia del vincolo urbanistico per scadenza del quinquennio, in assenza della pur possibile (Cass., I, 31 marzo 2008 n. 8384) reiterazione dello stesso - avendo la Corte Costituzionale affermato (sentenze 22 dicembre 1989 n. 575 e 20 maggio 1999 n. 179) esser (excerpta dalla prima) *"propria della potestà pianificatoria la possibilità di rinnovare illimitatamente nel tempo i vincoli su beni individuati, purché, come ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa, risulti adeguatamente motivata in relazione alle effettive esigenze urbanistiche"* e sempre ch  "il vincolo" non "venga protratto a tempo indeterminato senza la previsione di indennizzo" (ora considerato dall' art. 39 DPR 8 giugno 2001 n. 327) -, sono soggette alla disciplina delle c.d. «**zone bianche**», ovvero (Cass., I: 6 settembre 2003 n. 14333; 6 novembre 1998 n. 11158) alla disciplina "di cui all' art. 4, ult. co., legge 28 gennaio 1977 n. 10" il quale - "ferma restando l'utilizzabilit  economica del fondo, in primo luogo a fini agricoli" - "configura" pur sempre, anche se "a titolo provvisorio", un "limitato indice di edificabilit ".

Nonostante la decadenza del vincolo, quindi, il terreno incluso dal PRG in zona considerata edificatoria conserva tale qualit , sia pure in misura ridotta, anche ai fini dell' ICI: la decadenza, infatti, *"apre soltanto la porta alla valutabilit  in concreto dello stesso"* (il "valore ... venale in comu-