



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 07 febbraio 2012

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 151 del 18 gennaio 2012 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Piantedo (SO);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta

proveniente dal Comune di Piantedo (SO);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Piantedo (SO) chiede alla Sezione un parere su quanto di seguito esposto.

Premesso che:

- è stato di recente avviato il procedimento finalizzato all'adozione del P.G.T. ai sensi della L.R. 12/2005, per cui ad oggi il Comune di Piantedo risulta essere soggetto al vigente P.R.G. per quanto riguarda la gestione del territorio; in tale P.R.G. sono previste delle aree la cui edificazione è subordinata all'adozione di strumenti attuativi del P.R.G. stesso (piani di lottizzazione);

- ai sensi dell'art.25 (Norma transitoria) della L.R. 12/2005 fino all'adeguamento del P.R.G. vigente a norma del successivo art. 26 (Adeguamento dei piani), ovvero sino all'approvazione del P.G.T., i comuni non possono più procedere, tra l'altro, all'approvazione dei piani di lottizzazione in questione;

- ai fini urbanistici le aree assoggettate a P.L. sono attualmente non edificabili "di fatto", sino all'approvazione del P.G.T., che potrebbe confermare la destinazione urbanistica;

- in materia di ICI, per contro:

l'art. 2, comma 1, lettera b) del d.lgs. n. 504/1992 recita: "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.(...)";

il D.L. n. 203/2005 conv. in L. n. 248/2005, art. 11-quaterdecies, comma 16, recita: "Ai fini dell'applicazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, la disposizione prevista dall'articolo 2, comma 1, lettera b) dello stesso decreto 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";

il D.L. n. 223/2006 conv. in L. n. 248/2006, art. 36, comma 2, recita: "Ai fini dell'applicazione (...) del decreto legislativo 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".

Ciò premesso, in considerazione del fatto che l'adozione di uno strumento attuativo risulta essere preclusa dalla norma transitoria della L.R. 15/2005, il

Sindaco chiede di conoscere se, alla luce della normativa sopra richiamata, sia corretto assoggettare le aree incluse nei P.L. ad ICI come terreni edificabili, posto che l'imposta non è dovuta per i terreni agricoli trattandosi di comune montano.

Condizioni di ammissibilità

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli

obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'esegesi di norme in materia di acquisizione di entrate tributarie.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

MERITO

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto delle norme di disciplina della

materia oggetto del quesito è di esclusiva competenza dell'ente locale rientrando nella piena discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione. Quest'ultima, ovviamente, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione, sviluppate in termini di enunciazione dei principi di ermeneutica della materia nel presente parere.

Per dare risposta al quesito occorre ripercorrere brevemente il quadro normativo di disciplina dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), ora sostituita dall'imposta municipale propria (o imposta municipale unica - IMU), introdotta dal decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (artt. 8 e 9), successivamente modificata e anticipata, in via sperimentale, ad opera dell'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in Legge 22 dicembre 2011, n. 214, a decorrere dall'anno 2012, e che troverà applicazione a regime dal 2015.

Le conclusioni sull'assoggettabilità ad ICI di cui all'odierno quesito sono riferibili alla nuova imposta, poiché la nuova normativa non ha apportato alcuna innovazione sulla specifica questione in discorso.

L'ICI è disciplinata dal d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, ha come presupposto il possesso di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli, siti nel territorio dello Stato, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa. Nel definire le aree fabbricabili, l'art. 2, comma 1, lettera b) del d.lgs. stesso specifica 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.(...)*". È opportuno precisare che tra gli strumenti urbanistici attuativi di cui alla norma richiamata possono rientrare i **piani particolareggiati o di lottizzazione**, richiamati nel quesito.

In relazione all'applicazione del tributo si sono succeduti diversi e discordanti arresti giurisprudenziali.

In particolare la Sentenza della Cassazione civile - Sez. Tributaria - 16-11-2004 n. 21644, ha affermato che "i criteri richiamati in materia di espropriazione sono contenuti nella L. 359/92 che all'art. 5 bis, comma 3°, definisce aree fabbricabili quelle che hanno possibilità legali ed effettive di edificazione. La distinzione prevista dalla legge, in modo così preciso e minuzioso, tra strumenti urbanistici generali o attuativi, con l'aggiunta della "possibilità effettiva di edificazione" è stata necessaria perché non tutti i terreni compresi nel PRG sono immediatamente utilizzabili a scopo edificatorio per i motivi appresso indicati. Per intendere tale necessità bisogna fare riferimento alla legge urbanistica ed in particolare al D.M. 2 aprile 1968 dei LL.PP., da applicare ai PRG, ai piani particolareggiati, ai regolamenti edilizi, alle revisioni degli strumenti urbanistici

ecc., e che suddivide e classifica il territorio in zone omogenee, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765.

Da tale ripartizione in zone omogenee discende, poi, in sede di previsione delle norme tecniche di attuazione (NTA) del PRG, la possibilità di utilizzare immediatamente a scopo edificatorio quei terreni riportati nello strumento urbanistico generale nelle zone A) (centri storici), o zone B) (zone di completamento), per i quali il rilascio della concessione edilizia non deve attendere l'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi (previsti dagli artt. 13 - piani particolareggiati - e 28 - piani di lottizzazione - l. 1150/42 e succ. modifiche), perché trattasi di zone già urbanizzate (Cons. Stato, sez. 4 n. 3253 dell'11.6.2002, n. 5721/2001), mentre per le zone C) - (inedificate, destinate a nuovi complessi), con necessità di opere di urbanizzazione, e per le altre zone non urbanizzate, per potere ottenere la concessione edilizia, e, quindi, per potere effettivamente edificare, è necessario attendere l'approvazione dei piani attuativi (piani particolareggiati o di lottizzazione) - adozione da parte del Comune ed approvazione da parte della Regione - atto complesso - per cui, fino a quando tali strumenti urbanistici non saranno perfetti, quei terreni non possono essere "utilizzabili a scopo edificatorio".

Solo con l'approvazione definitiva di quegli strumenti urbanistici e la costruzione, almeno, delle opere di urbanizzazione primaria (strade, acqua, fognature, illuminazione) è possibile individuare le aree effettivamente destinate ad insediamenti residenziali, utilizzabili a scopo edificatorio, dove, quindi, si potrà legalmente costruire, e laddove la edificabilità è vietata, perché, per esempio, una parte di quella zona, compresa nel PRG, è stata destinata a verde pubblico, a strade, parcheggi, attività collettive, spazi pubblici ecc., con vincolo di inedificabilità. Scorrendo le disposizioni del D.M. sopra citato, artt. 3 e 4, è facile, infatti, rendersi conto che almeno il 30% dei terreni site in zone C) (di espansione) o, in genere, nelle zone non urbanizzate, devono essere destinate alle opere sopra elencate con vincolo di inedificabilità. Di conseguenza solo dopo l'approvazione dei piani attuativi si saprà quale parte di quelle aree è destinata effettivamente all'edificazione residenziale e quale è vincolata per usi pubblici.

Si comprende così perché la legge istitutiva dell'ICI distingue tra utilizzabilità a scopo edificatorio prevista negli strumenti urbanistici generali o quelli attuativi, aggiungendo il requisito della possibilità effettiva di edificazione con riferimento alla legge 359/92. E' evidente che il Legislatore ha voluto sottoporre ad imposta, con base imponibile diversa, quelle aree immediatamente utilizzabili a scopo edificatorio, con possibilità legale ed effettiva di rilascio di concessione edilizia al momento dell'imposizione fiscale, distinguendo tra zone urbanizzate, per le quali, è consentito il rilascio di concessione edilizia in base al P.R.G., ancora prima

dell'approvazione dei piani attuativi, e quelle che, non trovandosi in tale situazione anche se comprese nei P.R.G., devono attendere i piani particolareggiati o i piani di lottizzazione per potere ottenere tale concessione.

E' chiaro che il Legislatore ha inteso riservare un diverso trattamento fiscale, con la previsione di una base imponibile sul valore reale, per quelle aree la cui utilizzazione a scopo edificatorio è attuale e non rinviata alla adozione e successiva approvazione regionale degli strumenti urbanistici attuativi e, quindi, per quei terreni per i quali il rilascio della concessione edilizia è previsto da provvedimenti definitivi e non in fieri. Se non avesse inteso dire quanto sopra esposto, il Legislatore avrebbe potuto limitarsi a definire l'area fabbricabile quella "compresa nel PRG" oppure quella "destinata all'edificazione", senza riferimento agli strumenti urbanistici "attuativi" o alle "possibilità effettive di edificare" richiamando, inoltre, i criteri contenuti nella legge 359/92 (possibilità legali ed effettive di edificazione)".

La medesima sentenza ha concluso che *"ove si dovesse intendere che l'imposta debba colpire anche quel terreno che, pur compreso nel PRG, non è edificabile perché mancano i piani attuativi, ci troveremmo di fronte ad una imposta patrimoniale, e non ad una imposta sul reddito prodotto dalla plusvalenza determinata dal passaggio di quel terreno da agricolo ad edificabile. Una tale previsione potrebbe essere impugnata per contrasto con l'art. 53 della Costituzione, ove è chiaramente detto che "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva".*

Nel senso dell'esclusione dall'imposta delle aree che, pur essendo comprese nel piano regolatore generale, non sono effettivamente suscettibili di edificazione a causa della mancata approvazione dei necessari piani attuativi (particolareggiati o di lottizzazione) si è espressa la stessa Cassazione civile - Sez. Tributaria anche con sentenza n. 21573 del 15.11.2004.

In senso contrario si è espressa la Cassazione con sentenza n. 16751 del 24.08.2004, in cui è affermato che ai fini dell'applicazione dell'ICI, l'edificabilità dell'area soggetta a tributo non discende necessariamente da piani regolatori già attuabili o particolareggiati, ma è sufficiente che tale caratteristica sia desumibile da un P.R.G.; inoltre, è stato ritenuto che fosse sufficiente anche la mera inclusione nel piano regolatore generale adottato dal comune, anche se non ancora approvato dalla regione, in quanto ciò basterebbe a conferire un maggior valore commerciale all'area medesima, comparabile a quello delle aree edificabili conclamate (sentenza Corte di Cassazione 19750/2004).

In costanza di contrasti giurisprudenziali sul punto, è intervenuto il D.L. n. 203/2005 conv. in L. n. 248/2005, art. 11-quaterdecies, comma 16, che ha previsto: *"Ai fini dell'applicazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.*

504, la disposizione prevista dall'articolo 2, comma 1, lettera b) dello stesso decreto 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". Inoltre il D.L. n. 223/2006 conv. in L. n. 248/2006, art. 36, comma 2, ha specificato che *"ai fini dell'applicazione (...) del decreto legislativo 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".*

Successivamente a tali interventi legislativi anche le Sezioni Unite Civili della Cassazione (sentenza 30 novembre 2006, n. 25506), chiamate a fornire la corretta interpretazione dell'art. 2, comma 1, lett. b, del d.Lgs. 504/1992, prendendo atto del nuovo quadro normativo, hanno esplicitato che *"la soluzione adottata dal legislatore, per quanto non abbia bisogno di avalli giurisprudenziali e di esplicite motivazioni, sembra la più aderente ad un corretto e realistico approccio al problema in esame".*

Richiamando la pregressa giurisprudenza contraria all'assoggettività ad ICI delle aree, pur comprese nei P.R.G., che manchino di piani particolareggiati o di piani di lottizzazione, le SSUU hanno affermato che *"dopo la novella del 2006, tale tesi non è più sostenibile. Il legislatore (rectius: l'amministrazione finanziaria «vestita» da legislatore) ha fatto la sua scelta. Il testo della legge non consente più di distinguere a seconda delle «fasi di lavorazione» degli strumenti urbanistici. Se c'è stato l'avvio della procedura per la formazione del P.R.G., la situazione in movimento non consente più di beneficiare del criterio statico della valutazione automatica. 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. Normalmente, infatti, già l'avvio della procedura per la formazione del P.R.G. determina una «impennata» di valore, pur con tutti i necessari distinguo (riferiti alle zone e alla necessità di ulteriori passaggi procedurali). Il fulcro della norma interpretativa è 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». È chiara, dunque, la voluntas legis, di tenere conto, realisticamente, delle variazioni di valore che subiscono i suoli in ragione delle vicende degli strumenti urbanistici. Diverse, infatti, sono le 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 aedificandi 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 economici dei suoli, che si registrano e progrediscono, in parallelo, dal sorgere della mera aspettativa dello jus aedificandi fino al perfezionamento dello stesso. Ne consegue, che le chiavi di lettura dei due comparti normativi possono essere legittimamente differenti. Infatti, non bisogna confondere lo jus aedificandi con lo jus valutandi, che 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. Invece, si può valutare un suolo considerato «a vocazione edificatoria», anche prima del completamento delle relative procedure. Anche perché 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.

In definitiva, la equiparazione legislativa di tutte le aree che non possono considerarsi «non inedificabili», non significa che queste abbiano tutte lo stesso valore.

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. È evidente che, in sede di valutazione, la minore o maggiore attualità e potenzialità della edificabilità dovrà essere considerata ai fini di una corretta valutazione del valore venale delle stesse, ai sensi dell'art. 5 comma 5, D.Lgs. 504/1992, per l'ICI, e 51, comma 3, D.P.R. 131/1986 per l'imposta di registro.

Pertanto, ai fini dell'applicazione del D.Lgs 504/1992 un'area è da considerarsi fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione della regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo: in tal caso, l'ICI 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”.

Peraltro, pronunciandosi su fattispecie simile all'odierno quesito, la Sezione regionale del controllo per l'Emilia – Romagna, con parere n.9/2009 del 28 aprile 2009 ha affermato che “pare condivisibile la tesi in base alla quale la potenzialità edificatoria dell'area sia desumibile già a seguito dell'approvazione del Piano Strutturale Comunale, in quanto già in quello strumento compare, con sufficiente chiarezza, l'indice di capacità contributiva ai fini dell'imponibilità dell'ICI.

Tale tesi, avanzata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nel parere n. 21574/2008/DF/DFD del 19 novembre 2008, reso al Comune di Parma, è fondata su precisi riferimenti normativi: l'art. 2, comma 1, lettera b) del D.lgs. 504/1992 e l'art. 36, comma 2 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006 n. 248, che della suddetta norma ha fornito interpretazione autentica.

Dalla lettura di tale normativa si apprende che, secondo il legislatore, ***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.***

Analogo orientamento si desume dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, anch'essa richiamata nel suddetto parere (25506/2006, 4381/2002, 14700/2008) nella quale 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" (in senso conforme si è espressa anche la Sezione di controllo per la Regione Lazio con parere n.1/2010 del 19 gennaio 2010).

Conclusivamente, la previsione di cui all'art. 25 della Legge per il governo del territorio della Regione Lombardia (L.R. 11 marzo 2005, n. 12) non può ritenersi ostativa all'assoggettamento ad ICI delle aree incluse nei P.L. come terreni edificabili nei termini sopra illustrati, potendo considerarsi, ai soli fini dell'applicazione di tale imposta, il terreno che presenti possibilità edificatorie anche solo potenziali, indipendentemente dalla circostanza che il contribuente possa materialmente utilizzare tale terreno a scopo edificatorio.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 9 febbraio 2012

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)