

**COMUNE  
DI  
LIGNANO SABBIAADORO**



**INDIVIDUAZIONE DI ZONE OMOGENEE PER VALORE DI MERCATO  
DELLE AREE FABBRICABILI NEL COMUNE DI LIGNANO  
SABBIAADORO**

**RELAZIONE TECNICA**

**Il Responsabile del Settore Urbanistica ed  
Edilizia Privata:**

Dott. Arch. Marco Marmotti

**Lignano Sabbiadoro, 10 Gennaio 2011**



## *INDICE*

### **PARTE PRIMA**

#### **SINTESI SULLA NORMATIVA ESISTENTE E SULLE INTERPRETAZIONI CHE LA GIURISPRUDENZA OFFRE IN MATERIA DI AREE FABBRICABILI.....3**

<b>1. Le diverse definizioni di area fabbricabile. ....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 La definizione di area fabbricabile ai fini ICI. ....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 La definizione di area fabbricabile ai fini urbanistici. ....</b>	<b>4</b>
<b>1.3 La definizione di area edificabile ai fini fiscali. ....</b>	<b>4</b>
<b>2. Lo strumento urbanistico generale. ....</b>	<b>8</b>
<b>3. I Piani attuativi comunali. ....</b>	<b>9</b>
<b>4. Vincolo di inedificabilità e vincoli urbanistici. ....</b>	<b>9</b>
<b>5. Le possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità. ....</b>	<b>11</b>
<b>6. Le pertinenze dei fabbricati. ....</b>	<b>11</b>
<b>6.1 La giurisprudenza in materia. ....</b>	<b>12</b>
<b>6.2. Conclusioni. ....</b>	<b>14</b>

### **PARTE SECONDA**

#### **LE ZONE OMOGENEE DEL VIGENTE PRGC E LA DETERMINAZIONE DEI VALORI APPLICABILI AI FINI ICI.....15**

<b>1. La zonizzazione del nuovo Piano Regolatore.....</b>	<b>15</b>
<b>2. Il valore medio di mercato.....</b>	<b>15</b>
<b>3. La potestà regolamentare del Comune relativamente alla determinazione dei valori di mercato.....</b>	<b>16</b>
<b>4. Il PRGC vigente e le metodologie per determinare i nuovi valori di mercato delle aree fabbricabili.....</b>	<b>17</b>
<b>4.1 Il processo di valutazione.....</b>	<b>17</b>
<b>4.2 La stima sintetica comparativa.....</b>	<b>18</b>
<b>4.3 La stima sintetica basata sul valore di trasformazione.....</b>	<b>19</b>
<b>4.4 Riferimenti del mercato immobiliare locale.....</b>	<b>20</b>
<b>5 DETERMINAZIONE IN VIA GENERALE DEL VALORE DELLE AREE EDIFICABILI.....</b>	<b>24</b>
<b>SITUAZIONI PARTICOLARI – RIDUZIONE DEL VALORE VENALE.....</b>	<b>25</b>



## **PARTE PRIMA**

### **SINTESI SULLA NORMATIVA ESISTENTE E SULLE INTERPRETAZIONI CHE LA GIURISPRUDENZA OFFRE IN MATERIA DI AREE FABBRICABILI**

#### **1. Le diverse definizioni di area fabbricabile.**

Il Piano Regolatore Generale di un Comune si attua per mezzo dei piani urbanistici attuativi ovvero per mezzo di interventi edilizi diretti: Permessi di Costruire e Dichiarazioni di inizio attività.

##### **1.1 La definizione di area fabbricabile ai fini ICI.**

L'art. 2, comma 1, lettera b) del Decreto Legislativo n° 504 del 30/12/92 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 del 30/09/2005 convertito nella Legge n° 248 del 02/12/2005, all'articolo 11 – quaterdecies, comma 16, ha chiarito: *“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.”*. Tale precisazione ha avuto il merito di chiarire una volta per tutte e con efficacia retroattiva, in quanto norma interpretativa autentica, il criterio di edificabilità che negli ultimi tempi era stato oggetto di controverse sentenze della suprema Corte di Cassazione.

Il D.L. n° 223 del 30/06/2006 convertito nella legge n° 248 del 04/08/2006, all'articolo 36, comma 2, ha stabilito: *“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.”*.

L'ulteriore intervento del Legislatore sulla materia ha contribuito ad uniformare il momento iniziale della fattispecie *“area edificabile”* per le diverse imposte che gravano sui beni urbanisticamente così classificati ed anche in questo caso parrebbe trattarsi di interpretazione autentica della norma (vedi in tal senso la circolare Agenzia delle Entrate n° 28 del 04/08/2006), su questo principio si sono nutriti dubbi iniziali in quanto, a differenza della norma relativa agli strumenti attuativi (D.L. 203 del 30/09/2005), nel testo dell'articolo non si dichiara la sua valenza interpretativa. Le successive pronunce della Corte di Cassazione sul tema hanno dato valore alla valenza interpretativa del testo normativo.

Dopo la novità legislativa che ha introdotto il principio interpretativo secondo il quale l'edificabilità di un'area discende dal PRG anche semplicemente adottato è stata emessa la sentenza di Corte di Cassazione – Sezioni Unite – n° 25506 del 28/09/2006 sollecitata dall'ordinanza del 08/03/2005 promulgata dalla sezione V che aveva rinvenuto tesi discordanti in merito alla definizione di area edificabile ai fini ICI. La sentenza a Sezioni Unite riguarda una vertenza in campo ICI per aree edificabili tra un comune ed un contribuente, nella quale quest'ultimo si era visto accertare terreni di sua proprietà considerati dal comune edificabili dalla data di semplice adozione del piano regolatore generale, quindi in una fase in cui lo strumento urbanistico non risultava perfezionato non avendo terminato il proprio iter di approvazione. Dopo che sia la commissione tributaria provinciale che la commissione tributaria regionale avevano accolto le ragioni del contribuente si è giunti alla sentenza a Sezioni Unite che cassa le pronunce dei giudici di primo e secondo grado



accettando le ragioni del comune a scapito della tesi del contribuente dando una lettura più profonda al concetto di edificabilità ai fini fiscali rispetto al concetto urbanistico.

Viene infine introdotta dal Legislatore una “finzione” giuridica con l’art. 5 comma 6 del medesimo Decreto: *“In caso di utilizzazione edificatoria dell’area, di demolizione di fabbricato, di interventi di recupero a norma dell’art. 31, comma 1, lettere c), d) ed e), della Legge 5 agosto 1978, n° 457, la base imponibile è costituita dal valore dell’area, la quale è considerata fabbricabile anche in deroga a quanto stabilito dall’art. 2, ....”*.

## **1.2 La definizione di area fabbricabile ai fini urbanistici.**

Per definizione urbanistica, ai sensi della legislazione nazionale e regionale vigente, area edificabile è quella dotata di urbanizzazione primaria e dei relativi allacciamenti e delle infrastrutture indotte a carattere generale, requisiti necessari sia per gli interventi diretti di nuova edificazione (esclusi ampliamenti degli edifici esistenti) sia per gli strumenti attuativi.

## **1.3 La definizione di area edificabile ai fini fiscali.**

Con la sentenza di Corte di Cassazione – Sezioni Unite - n° 25506 del 28/09/2006 viene introdotto un principio fondamentale che permette di scindere l’edificabilità in senso urbanistico (si potrebbe dire “legale”) dalla edificabilità in senso fiscale (si potrebbe dire “di fatto”).

La sentenza ci permette di apprendere alcuni principi importanti ai fini della tassabilità delle aree fabbricabili ai fini ICI:

1. La distinzione tra aree fabbricabili e terreni agricoli, non serve per distinguere un bene imponibile da uno non imponibile, serve soltanto per individuare il criterio in base al quale deve essere determinata la base imponibile ICI (criterio del valore venale, secondo i prezzi di mercato, ovvero valore catastale). Questa premessa serve anche a sdrammatizzare il problema, perché, se i criteri di calcolo vengono applicati correttamente, il contribuente subirà un prelievo che non sarà mai superiore a quello giustificato dal reale valore del bene posseduto. Con la possibilità, del tutto naturale, che si verifichino oscillazioni di valore connesse all’andamento del mercato e/o allo stato di attuazione delle procedure che determinano il perfezionamento dello jus aedificandi. E’ naturale che le imposte patrimoniali siano commisurate al valore del patrimonio cui si riferiscono.
2. Non rileva, ai fini dell’ICI, che l’incremento di valore non sia stato monetizzato, attraverso un atto di trasferimento oneroso, che, eventualmente ricorrendone i presupposti di legge, avrebbe potuto dare luogo ad una plusvalenza, soggetta ad imposta sul reddito.
3. Dal momento in cui un terreno agricolo è utilizzabile a scopo edificatorio in base ad uno strumento urbanistico generale, prevale quest’ultima qualificazione.
4. Non interessa, dunque, ai fini fiscali che il suolo sia immediatamente ed incondizionatamente edificabile (come prevede la normativa urbanistica che fa sottendere l’edificabilità alla approvazione definitiva del PRG o della variante), perché possa farsi ricorso legittimamente al criterio di valutazione del valore venale in comune commercio. 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. Tuttavia, l'aspettativa di edificabilità di un suolo, non comporta, ai fini della valutazione fiscale, l'equiparazione sic et simpliciter alla edificabilità; comporta soltanto, l'assoggettamento ad un regime di valutazione differente da quello specifico dei terreni agricoli, oggi meno conveniente per il contribuente, ma non per questo iniquo.

5. L'art. 36, comma 2, del D.L. n° 223/2006, non fornisce un nuovo criterio di valutazione, ma si limita a chiarire che il beneficio della tassazione su base catastale, prevista per i terreni agricoli, non compete quando si tratti di suoli la cui vocazione edificatoria sia stata formalizzata in uno strumento urbanistico, ancorché non operativo. E' di comune esperienza, infatti, che tale circostanza è sufficiente a far lievitare il valore venale del suolo, secondo le leggi di mercato. Trattandosi di imposta periodica, le oscillazioni di valore, come già è stato accennato, dovranno riflettersi, nel bene e nel male, nelle dichiarazioni di variazione.
6. E' 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 ius 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 ius 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 ius aedificandi con lo ius 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.

Concludendo: la qualifica di area fabbricabile, che apre la strada all'accertamento del valore venale dell'immobile, presuppone dunque la utilizzabilità a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico. Ma l'equiparazione legislativa di tutte le aree che possano considerarsi "non inedificabili", non significa che queste abbiano tutte lo stesso valore. Con la perdita dell'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. E' 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, del D.Lgs. n° 504/1992, per l'Ici, e 51, comma 3, del D.P.R. n° 131/1986, per l'imposta di registro.

Negli ultimi anni anche la Corte Costituzionale ha avuto modo di esprimersi sull'edificabilità ai fini ICI delle aree, in particolare esprimendosi sulla legittimità costituzionale degli artt. 11-quaterdecies, comma 16, del decreto legge 30/09/2005, n° 203 (convertito con modificazioni dall'art. 1 della L. n° 248/'05), e 36, comma 2, del decreto legge 4/07/2006, n° 223 (convertito con modificazioni dalla L. n° 248/'06).



Le conclusioni cui perviene la Corte possono essere così riassunte:

- Le norme introdotte dai due provvedimenti legislativi sono di interpretazione autentica e, quindi, producono effetti retroattivi;
- E' del tutto ragionevole che il legislatore attribuisca alla nozione di area fabbricabile significati diversi a seconda del settore normativo in cui detta nozione deve operare, distinguendo quella fiscale (ove interessa il valore imponibile) da quella urbanistica (ove interessa l'effettiva possibilità di edificare);
- E' fuori di dubbio che un'area ricompresa tra quelle edificabili seppur in un piano non approvato o non attuato, abbia un valore venale tendenzialmente diverso da quello di un terreno agricolo privo di tale qualificazione;
- La potenzialità edificatoria dell'area, anche se prevista da strumenti urbanistici solo in itinere o ancora inattuati, costituisce elemento oggettivo idoneo ad influenzare il valore del terreno e, pertanto, rappresenta un indice di capacità contributiva adeguato ai sensi dell'art. 53 della Costituzione;
- Non ha rilevanza l'eventuale effetto "espropriativo" della tassazione prolungata nel tempo, in quanto si tratta di prelievo tributario.

Dall'analisi effettuata dalla Suprema Corte esce una conferma del concetto di edificabilità diverso a seconda dell'ambito in cui ci si trovi ad operare: fiscale o urbanistico.

Con la Risoluzione Ministeriale 17 ottobre 1997, n° 209/E, della Direzione centrale fiscalità locale, servizio I, divisione II., il Ministero delle Finanze, in risposta ad un preciso quesito posto da una Amministrazione comunale, ha colto l'occasione per chiarire il concetto generale di area fabbricabile ai fini della determinazione dell'imponibile ICI oggi ancor meglio chiarito dal D.L. n° 203 del 30/09/2005 convertito nella Legge n° 248 del 02/12/2005, articolo 11 – quaterdecies, comma 16, e dal successivo D.L. n° 223 del 30/06/2006 convertito nella legge n° 248 del 04/08/2006, all'articolo 36, comma 2.

*Il testo: "... si fa presente che, agli effetti dell'ICI, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera b), del Decreto Legislativo n° 504 del 30/12/92, per area fabbricabile si intende l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti generali o attuativi. Da quanto sopra, consegue che l'edificabilità non deve necessariamente discendere da piani urbanistici particolareggiati, essendo sufficiente che tale caratteristica risulti da un piano regolatore generale. D'altro canto, va rilevato che per le aree poste al di fuori degli strumenti particolareggiati ma entro lo strumento generale, la potenzialità di edificazione normalmente è attenuata nel senso che possono esistere gradi, più o meno ampi, di incertezza sulla effettiva possibilità di utilizzare il suolo a scopo edificatorio nel futuro, allorquando cioè la zona rientrerà in un piano particolareggiato. Tale situazione, pur se non influente sulla qualificazione dell'area, non sarà però priva di effetto; essa influenzerà la quantificazione della base imponibile la quale, come è noto, è rappresentata dal valore venale in comune commercio. E' abbastanza evidente che, normalmente, sul mercato il valore dell'area è man mano decrescente a seconda che si tratti di area per la quale è stata rilasciata la concessione edilizia di area priva di concessione ma compresa in un piano particolareggiato, di area compresa soltanto in un piano regolatore generale.*



*Per completezza di trattazione si svolgono le seguenti, ulteriori osservazioni:*

- *non possono essere considerate fabbricabili quelle aree che risultano essere assoggettate dagli strumenti urbanistici a vincolo di inedificabilità;*
- *durante il periodo di effettiva utilizzazione edificatoria (per costruzione; per demolizione e ricostruzione; per esecuzione di lavori di recupero edilizio), il suolo interessato deve, comunque, essere considerato area fabbricabile, indipendentemente dal fatto che sia tale o meno in base agli strumenti urbanistici. Ciò, in forza della “finzione” giuridica contemplata nel sesto comma dell’articolo 5 del Decreto Legislativo n° 504/1992.”*

Sulla base di quanto esposto è possibile effettuare alcune considerazioni.

E’ fuori dubbio che l’edificabilità di un’area possa risultare direttamente dal Piano Regolatore Generale (in verità lo era anche prima della Risoluzione); si può quindi stilare un elenco di aree comunque edificabili ai fini ICI sulla base del loro valore di mercato in ordine decrescente e cioè dal valore più alto al più basso:

- area fabbricabile urbanizzata inserita in un piano particolareggiato già attuato (aree di trasformazione, dove la superficie fondiaria del lotto è netta e cioè già depurata delle aree di cessione);
- area fabbricabile urbanizzata non inserita in un piano particolareggiato (zone “B” di completamento, dove la superficie fondiaria del lotto è netta e cioè già depurata delle aree di eventuale cessione per la realizzazione di strade e parcheggi di urbanizzazione primaria);
- area fabbricabile non urbanizzata suscettibile di intervento edilizio diretto (zone “B” di completamento);
- area fabbricabile non urbanizzata suscettibile di intervento edilizio diretto, con obbligo di progetto planivolumetrico convenzionato;
- area fabbricabile non urbanizzata suscettibile di piano urbanistico attuativo (aree di trasformazione, dove la superficie di riferimento è quella territoriale dell’intero comparto al lordo delle aree di cessione);
- area fabbricabile non urbanizzata suscettibile di intervento edilizio diretto (aree di trasformazione, dove la superficie di riferimento è quella territoriale dell’intero comparto al lordo delle eventuali aree di cessione);
- area fabbricabile non urbanizzata suscettibile di piano urbanistico preventivo non inserita in PPA (aree di trasformazione, la superficie di riferimento è quella territoriale dell’intero comparto al lordo delle aree di cessione).

Per quanto riguarda le aree sottoposte a vincoli di inedificabilità dal Piano Regolatore Generale si può citare la Risoluzione Ministeriale n° 400756 del 27/11/1989 della Direzione generale per la fiscalità locale, la quale si esprimeva in merito alla valutazione automatica (reddito dominicale x coefficiente) per terreni destinati a “verde pubblico” relativamente all’imposta di registro, così come segue: “... la Scrivente ritiene che, per gli atti traslativi aventi per oggetto un terreno che il



*relativo certificato di destinazione urbanistica dichiarati “ricadente in zona di verde pubblico” e per il quale prescriva il “divieto di qualsiasi tipo di costruzione”, sia legittimo applicare, allorché ne ricorrano i presupposti, quanto previsto dall’art. 52, comma 4, del D.P.R. 26 aprile 1986, n° 131 in materia di registro e dell’art. 8 della legge 17 dicembre 1986, n° 880 in materia di successione e donazione, tenuto conto che le predette norme escludono l’applicazione della cosiddetta valutazione automatica o tabellare solo per i terreni per i quali gli strumenti urbanistici prevedono la destinazione edificatoria.*

*Pertanto, relativamente al trasferimento di terreni, agli Uffici è preclusa la possibilità, in virtù delle summenzionate norme, di rettificare il valore o il corrispettivo dichiarato in misura inferiore a sessanta volte il reddito dominicale risultante in catasto, aggiornato (nei casi in cui gli uffici tecnici erariali non vi abbiano già provveduto) con i coefficienti stabiliti per le imposte sul reddito, ogniqualvolta un’adeguata certificazione escluda in modo inequivocabile la destinazione edificatoria dei terreni oggetto di trasferimento”.*

Sulla base di quanto espresso si ritiene che le aree destinate a verde pubblico sono da considerarsi edificabili, e quindi assoggettabili all’imposta con valore venale di mercato, ogni volta che su di esse è previsto un indice di edificabilità di qualsiasi entità e la possibilità di costruirvi fabbricati.

## **2. Lo strumento urbanistico generale.**

Per strumento urbanistico generale si intende l’insieme degli elaborati che compongono il Piano Regolatore Generale di un Comune. Il PRGC del Comune di Lignano Sabbiadoro suddivide il territorio in aree suscettibili di intervento edilizio diretto (occorre cioè presentare la sola richiesta di Permesso di Costruire e provvedere al versamento degli oneri) individuate come zone di completamento, ed in aree suscettibili di attuazione solo dopo aver presentato un piano urbanistico attuativo (occorre cioè elaborare un piano particolareggiato e sottoscrivere una convenzione urbanistica con il Comune prima di iniziare gli interventi edilizi) individuate come zone di trasformazione.

Il Piano Regolatore Generale è strumento centrale della pianificazione urbanistica, volto a realizzare un corretto e razionale governo nella trasformazione dell’intero territorio comunale, inteso quest’ultimo come ambito di aggregazione delle esigenze non solo individuali, abitative e di lavoro, ma anche collettive, sociali, ricreative e culturali delle popolazioni interessate. Il Piano Regolatore Generale del Comune ha vigore e validità a tempo indeterminato. Esso considera la totalità del territorio comunale e indica essenzialmente:

- la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;
- la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all’espansione dell’aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona;
- le aree destinate a formare spazi di uso pubblico sottoposte a speciali servitù;
- le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo e sociale;
- i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico;
- le norme per l’attuazione del piano.





La suddivisione in zone del territorio comunale avviene secondo una consolidata metodologia urbanistica (il cosiddetto “zoning”) ai sensi del D.M. n° 1444 del 1968.

Per considerare edificabile un’area ai fini ICI è sufficiente che essa sia inserita tra quelle per le quali è prevista una destinazione d’uso, ovviamente fabbricabile, sia essa di completamento o di espansione.

### **3. I Piani attuativi comunali.**

In base alla vigente Legge Urbanistica Regionale, la n° 5 del 2007, per strumenti urbanistici attuativi si intendono:

- i piani particolareggiati e i piani di lottizzazione;
- i piani delle aree da destinare ad insediamenti produttivi;
- i piani di recupero;
- i programmi integrati di intervento;
- i programmi di recupero urbano;
- i programmi di riqualificazione urbana.

L’attuazione di ognuno degli interventi elencati deve avvenire attraverso il già citato piano urbanistico preventivo che individui all’interno del comparto le aree da destinare all’intervento da eseguirsi. In generale si definiscono: le opere di urbanizzazione primaria (strade, parcheggi, servizi tecnologici, ecc.) e secondaria (servizi di quartiere in genere), la suddivisione in lotti della superficie fondiaria edificabile, l’attribuzione delle superfici utili massime realizzabili su ogni singolo lotto, gli usi permessi. Tutto ciò viene indicato e specificato in una convenzione urbanistica stipulata tra gli attuatori del piano ed il Comune dalla quale risulta anche il piano economico e normativo per l’esecuzione delle opere di urbanizzazione e la individuazione delle aree di cessione gratuita al Comune.

### **4. Vincolo di inedificabilità e vincoli urbanistici.**

E’ essenziale conoscere la differenza tra “vincolo di inedificabilità” in senso assoluto e “vincolo urbanistico” in genere, ed è a tal proposito la lettura della sentenza n° 144/1999 emessa dal Consiglio di giustizia della regione Sicilia: “(...) *Con l’unica denominazione di “vincolo” ci si riferisce a due classi di norme molto diverse tra loro (cui il Legislatore fa riferimento, rispettivamente, nell’art. 32 e nell’art. 33 della legge 47 del 28 febbraio 1985). In un senso si parla di vincoli d’inedificabilità, o d’inedificabilità assoluta, per indicare i casi in cui gli strumenti urbanistici oppure norme di legge poste a tutela dei più vari interessi pubblici vietino di edificare in determinate aree, e perciò di vincoli che meglio possono essere denominati divieti di edificazione o prescrizioni d’inedificabilità; in un altro senso si parla di vincoli in senso stretto e proprio, o*



*vincoli relativi, non già per indicare un divieto di edificazione, bensì con riferimento agli istituti consistenti nella sottoposizione di determinate aree a una “tutela” di alcuni interessi generali, come quelli paesaggistico, idrico, idrogeologico, storico e via dicendo; questa tutela comporta che l’esecuzione di opere e manufatti (e quindi anche ogni attività edilizia) sia subordinata all’autorizzazione, o nulla osta, dell’autorità preposta alla cura dell’interesse generale considerato, la quale valuta se l’opera di cui le viene sottoposto il progetto contrasti o meno, per le sue caratteristiche specifiche, con quell’interesse.*

*I due istituti, cioè l’inedificabilità e il vincolo, si escludono a vicenda, nel senso che, laddove c’è una prescrizione di inedificabilità, non opera la competenza delle autorità preposte all’amministrazione dei vincoli, ancorché l’inedificabilità possa essere sancita per la tutela del medesimo interesse pubblico cui è preposta l’autorità considerata. In altre parole (...) il parere della soprintendenza ai beni ambientali è richiesto laddove si può costruire, non dove l’edificazione è vietata. (...)*”.

Sulla base della sentenza esposta si possono trarre le seguenti conclusioni:

- a) vincoli di inedificabilità assoluta imposti dal piano regolatore generale: riguardano quelle aree sulle quali è sempre impossibile edificare, sono cioè quelle aree per le quali la normativa urbanistica vigente, ovvero leggi di altri organismi, impongono a chiunque di non edificare, sia esso soggetto pubblico o privato;
- b) vincoli di inedificabilità relativa imposti dal piano regolatore generale: riguardano quelle aree sulle quali è possibile l’edificazione subordinatamente al parere favorevole dell’organismo al quale è preposta la tutela dell’area stessa.

Pertanto sono sempre edificabili, fino alla emissione di un parere negativo dell’autorità preposta alla tutela, le aree sottoposte a vincolo archeologico, storico o ambientale che nel piano regolatore siano classificate come aree edificabili; la presenza del vincolo produce i suoi effetti sulla determinazione del valore di mercato dell’immobile. Sono allo stesso modo da considerarsi edificabili le aree inserite all’interno delle fasce di rispetto stradale, ferroviario, ecc., sempreché il piano regolatore classifichi la porzione interessata dalla fascia di rispetto con destinazione edificatoria, infatti anche se queste fasce non possono accogliere comunque manufatti, esse concorrono alla determinazione della volumetria edificabile sulla parte del lotto non interessata dal vincolo (consentendo di fatto il trasferimento della volumetria), salvo i casi dove è espressamente vietato.

Sulla edificabilità delle aree si esprime anche il D.P.R. n° 327, del 08/06/2000 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), il quale all’articolo 37, comma 4., recita: “... 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.”.

## **5. Le possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell’indennità di espropriazione per pubblica utilità.**



Definire un'area edificabile o meno, sulla base dei criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità, è un compito estremamente arduo; ciò è dovuto essenzialmente al fatto che la normativa di riferimento contenente i suddetti criteri, art. 5 bis Legge n° 359/92, è stata oggetto di diverse e spesso contraddittorie interpretazioni giurisprudenziali e di numerose questioni di legittimità costituzionale.

L'art. 5 bis, comma 3, della Legge n° 359 dell'8 agosto 1992 recita: *“Per la valutazione della edificabilità delle aree, si devono considerare le possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.”*, il comma 4: *“Per le aree agricole e per quelle che, ai sensi del comma 3, non sono classificabili come edificabili, si applicano le norme di cui al titolo II della Legge 22 ottobre 1971, n° 865 e successive modifiche ed integrazioni.”*

Con il D.P.R. n° 327, del 08/06/2000 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), all'articolo 37, comma 3., si stabilisce: *“Ai soli fini dell'applicabilità delle disposizioni della presente sezione, si considerano le possibilità legali ed effettive di edificazione, esistenti al momento dell'emanazione del decreto di esproprio o dell'accordo di cessione.”*

Oggi una nuova sentenza della Corte Costituzionale, n° 348/2007, ha sancito l'incostituzionalità sia del vecchio articolo 5 bis, commi 1 e 2, Legge n° 359/1992, sia del nuovo articolo 37, commi 1 e 2, D.P.R. n° 327/2001, entrambi riguardanti la determinazione dell'indennità di esproprio.

Se l'intervento della Suprema Corte riguarda essenzialmente la determinazione dell'indennità di esproprio e non i criteri per definire l'edificabilità delle aree, è comunque curioso rilevare che ancora oggi la materia dell'esproprio è controversa.

E' opportuno precisare che ai fini ICI le cosiddette *“possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità”* andrebbero considerate **solo ed esclusivamente** nel caso in cui il Comune non sia dotato di un Piano Regolatore Generale. In tal senso la risposta del Governo all'interrogazione numero 5/06681 del 17/09/1999: *“... il Ministero delle finanze, per quanto di propria competenza, ha fatto presente che le disposizioni contenute nella lettera b) del comma 1, dell'articolo 2, del decreto legislativo n° 504 del 30 dicembre 1992, vanno interpretate nel senso che il riferimento alla cosiddetta << edificabilità di fatto >> delle aree possa essere assunto esclusivamente nelle ipotesi, peraltro del tutto rare, in cui il comune sia assolutamente sprovvisto di strumenti urbanistici di carattere generale, quali il piano regolatore generale o il piano di fabbricazione. In presenza, come normalmente accade, di siffatti strumenti urbanistici generali, o attuativi degli stessi, il carattere della edificabilità o meno dell'area deve essere desunto sulla base degli strumenti stessi, la cosiddetta << edificabilità di diritto >>.”*

Essendo il Comune di Lignano Sabbiadoro dotato dello strumento urbanistico generale, si ritiene che l'eventuale edificabilità di fatto prevista dal legislatore non possa essere applicata, si tralascia pertanto la trattazione e l'approfondimento dell'argomento.

## 6. Le pertinenze dei fabbricati.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, D.Lgs. 30/12/1992, n. 504 (istituzione dell'imposta comunale sugli immobili), *“ai fini dell'imposta di cui all'articolo 1 [...] per fabbricato si intende l'unità immobiliare iscritta o che deve essere iscritta nel catasto edilizio urbano, considerandosi parte integrante del fabbricato l'area occupata dalla costruzione e quella che ne costituisce pertinenza [...]”*.



Secondo la disposizione richiamata le aree pertinentziali non sono dunque autonomamente assoggettabili ad ICI, costituendo le stesse “*parte integrante*” dell’immobile principale a cui sono asservite.

Diventa quindi rilevante, ai fini della corretta applicazione dell’imposta, individuare esattamente le aree che possono essere considerate pertinentziali ad un fabbricato. A tale riguardo l’art. 817, Codice civile, così dispone: “**Sono pertinentze le cose destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un’altra cosa.** *La destinazione può essere effettuata dal proprietario della cosa principale o da chi ha un diritto reale sulla medesima*”.

Secondo la definizione del Codice civile, affinché si configuri una pertinenza devono dunque concorrere due distinti elementi:

- **un elemento oggettivo**, vale a dire il collegamento funzionale tra la pertinenza e la cosa principale;
- **un elemento soggettivo**, ovvero la volontà da parte del soggetto che ne ha titolo a destinare in modo durevole la pertinenza a servizio o ad ornamento della cosa principale.

## 6.1 La giurisprudenza in materia.

La Corte di Cassazione ha avuto modo di occuparsi più volte dell’annoso problema dell’individuazione delle pertinentze ai fini ICI, ed in particolare delle aree che devono essere considerate pertinentziali ad un fabbricato ai sensi dell’art. 2, comma 1, D.Lgs. n. 504/92.

In particolare, nella Sentenza n. 15739/2007, depositata il 13/7/2007, la Suprema Corte, in coerenza con un proprio consolidato orientamento, si è così espressa: “*secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di questa Corte, in tema di ICI, il D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 2, il quale esclude l’autonoma tassabilità delle aree pertinentziali, fonda l’attribuzione alla cosa della qualità di pertinenza sul criterio fattuale e cioè sulla destinazione effettiva e concreta della cosa al servizio od ornamento di un’altra, senza che assuma rilievo la distinta iscrizione in catasto della pertinenza e del fabbricato, né il regime di edificabilità che lo strumento urbanistico eventualmente attribuisca all’area pertinentziale*”.

E’ dunque la effettiva e durevole destinazione di una cosa a servizio o ornamento di un’altra a qualificare la prima come pertinenza.

Anche nella Sentenza 17/10/2005, n. 20033, la Cassazione ha chiarito che, al fine di individuare il vincolo pertinentziale di una cosa rispetto ad un’altra, assume rilievo unicamente la “**situazione di fatto**”, la quale deve considerarsi prevalente “*rispetto all’accatastamento del bene*” (nel caso affrontato dalla Sentenza è stato considerato come pertinenza un immobile di categoria catastale A/4).

Nella Sentenza 23/9/2004, n. 19161, avente ad oggetto la tassazione ai fini ICI di un’area pertinentziale ad un fabbricato, la Corte di Cassazione, dopo aver ricordato la necessità di utilizzare un “criterio fattuale”, vale a dire la destinazione effettiva e concreta della cosa posta a servizio o ad ornamento di un’altra, ai fini dell’individuazione del vincolo pertinentziale, precisa quanto segue: “*Infatti, l’art. 2 D.Lgs. n. 504/1992, laddove chiarisce che, ai fini dell’ICI, “per fabbricato si intende l’unità immobiliare iscritta o che deve essere iscritta nel catasto edilizio urbano, considerandosi parte integrante del fabbricato l’area occupata dalla costruzione e quella che ne costituisce pertinenza”, in tal modo escludendo l’autonoma tassabilità delle aree pertinentziali, non può che adoperare il termine pertinenza in senso tecnico, con implicito riferimento alla definizione che di tale categoria di ‘bene’ fornisce il codice civile all’art. 817 [...] (“Sono pertinentze le cose*



*destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un'altra cosa") **inequivocabilmente** **relazionata alla materiale condizione della res, vale a dire alla sua destinazione effettiva e concreta, con la conseguenza di rendere irrilevanti circostanze, come appunto l'intervenuto frazionamento dell'area, di rilievo esclusivamente formale** (vedi Cass. n. 19375/2003)".*

Ancora più pertinente appare la Sentenza 26/8/2004, n. 17035 avente ad oggetto un avviso di accertamento con il quale il Comune di Trento contestava l'omesso versamento dell'ICI relativa ad un'area pertinenziale di un'abitazione. Si trattava nello specifico di un giardino di mq 947 che il Comune pretendeva di tassare come area fabbricabile per mq 188. La Commissione tributaria provinciale di Trento, con Sentenza 16/2/2001, n. 7/04/01 (depositata l'11/4/2001), respingeva il ricorso del contribuente nella considerazione che il giardino dell'abitazione era rappresentato da una particella fondiaria tavolarmente e catastalmente distinta dal fabbricato. Tale decisione veniva confermata dalla Commissione tributaria regionale di Trento con Sentenza 22/5/2002, n. 32/02 (depositata il 17/7/2002).

Con la citata Sentenza n. 17035/2004, la Cassazione **ha tuttavia cassato** tali pronunciamenti. In via preliminare la Suprema Corte ha chiarito che l'art. 2, D.Lgs. n. 504/92, non ha introdotto alcuna autonoma definizione di pertinenza o area pertinenziale, per la concreta individuazione della quale è pertanto necessario fare riferimento all'art. 817, Codice civile.

Come già evidenziato in premessa, affinché si configuri una pertinenza devono concorrere due distinti elementi:

- un elemento oggettivo, vale a dire il collegamento funzionale tra la pertinenza e la cosa principale;
- un elemento soggettivo, ovvero la volontà da parte del soggetto che ne ha titolo a destinare in modo durevole la pertinenza a servizio o ad ornamento della cosa principale.

La Corte di Cassazione chiarisce pertanto: *"L'accertamento della sussistenza di un siffatto, complesso, vincolo di strumentalità o complementarità funzionale costituisce un apprezzamento di fatto. E', pertanto, irrilevante la circostanza, di rilievo puramente formale, che l'area pertinenziale e la costruzione principale siano censite catastalmente in modo distinto, con distinta rendita catastale"*. Ed ancora: *"l'accertamento del vincolo pertinenziale si risolve (come sopra sottolineato) in un accertamento di fatto non diverso da quello richiesto dal legislatore nell'ambito del diritto civile e di tutte le numerosissime norme che, nelle più svariate materie, presuppongono la nozione civilistica di pertinenza"*. Ancora più esplicito il seguente riferimento: *"Il giudice regionale non si è attenuto ai suddetti principi (oltretutto, da un lato, considerando escluso il vincolo pertinenziale dalla distinta iscrizione nel catasto della pertinenza e, dall'altro, contraddittoriamente, applicando il criterio adottato dal Comune, che prevede -invece- una parziale rilevanza del vincolo pertinenziale, anche allorché la pertinenza sia distintamente iscritta nel catasto) e non ha considerato che le delibere comunali citate dal resistente - n. 31 del 25 marzo 1997 e n. 34 del 25 febbraio 1998, in parte successive ai periodi di imposta in contestazione -, ove riferibili (ratione temporis) alla fattispecie in esame, dovevano essere da lui disapplicate (perché in contrasto con la legge), nella parte in cui consentono (in tutto od in parte) una autonoma tassabilità dell'area pertinenziale rispetto al fabbricato"*.

La Corte di Cassazione, nella medesima Sentenza, ha inoltre chiarito che l'art. 59, comma 1, lett. d), D.Lgs. n. 446/97, ai sensi del quale *"con regolamento [...] i comuni possono: [...] d) considerare parti integranti dell'abitazione principale le sue pertinenze, ancorché distintamente iscritte in catasto"*, non attribuisce ai Comuni la facoltà di procedere ad un'autonoma tassazione delle



pertinenze di un fabbricato, ma deve essere interpretato nel senso che non è di ostacolo alla classificazione di un'area come pertinenza la sua distinta iscrizione in catasto.

## 6.2. CONCLUSIONI.

Dal quadro normativo di riferimento, così come interpretato dalla Corte di Cassazione, emergono pertanto alcuni punti fermi:

- i giardini pertinenziali (o meglio le aree pertinenziali) delle abitazioni principali non sono soggetti autonomamente ad ICI, in quanto costituiscono “*parte integrante*” dell’abitazione ai sensi dell’art. 2, comma 1, D.Lgs. 30/12/1992, n. 504;
- per individuare tali aree pertinenziali è necessario fare riferimento alla nozione di pertinenza di cui all’art. 817, Codice civile (“Sono pertinenze le cose destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un’altra cosa”).

Secondo la definizione del Codice civile, affinché si configuri una pertinenza devono dunque concorrere due distinti elementi:

- **un elemento oggettivo**, vale a dire il collegamento funzionale tra la pertinenza e la cosa principale;
- **un elemento soggettivo**, ovvero la volontà da parte del soggetto che ne ha titolo di destinare in modo durevole la pertinenza a servizio o ad ornamento della cosa principale.

La verifica del vincolo pertinenziale si risolve in un accertamento di fatto, attraverso un’analisi del caso concreto.



## PARTE SECONDA

### LE ZONE OMOGENEE DEL VIGENTE PRGC E LA DETERMINAZIONE DEI VALORI APPLICABILI AI FINI ICI

#### 1. La zonizzazione del nuovo Piano Regolatore.

Il Comune di Lignano Sabbiadoro ha approvato approvata con deliberazione del Consiglio Comunale n° 84 del 09/11/2004, la cui esecutività è stata parzialmente confermata con Deliberazione della Giunta Regionale n° 3520 del 21/12/2004, pubblicata per estratto sul B.U.R. n° 4 del 26/01/2005, il nuovo Piano Regolatore, entrato in vigore definitivamente nel 2005. Il nuovo atto di governo del territorio è lo strumento con il quale il Comune disciplina l'attività edilizia ed urbanistica dell'intero territorio comunale, individuando le diverse destinazioni urbanistiche delle aree e dettando le relative disposizioni normative.

La zonizzazione operata dal nuovo Piano Regolatore risulta particolarmente dettagliata e le varie zone omogenee come definite dal D.M. 1444/1968 vengono indicate con diversa simbologia e denominazione.

Per ognuna delle tipologie di area edificabile le Disposizioni Normative del Piano Regolatore indicano i parametri urbanistici come il lotto minimo d'intervento, l'indice di utilizzazione fondiaria ed il rapporto massimo di copertura che determinano la potenzialità edificatoria dell'area.

#### 2. Il valore medio di mercato.

Nell'accordo tra le amministrazioni (Comune, ex Registro ed ex UTE) era prevista la determinazione dei valori di mercato minimi e massimi per ogni zona. Il Decreto Legislativo n° 446/1997 all'articolo 59 sulla potestà regolamentare in materia di imposta comunale sugli immobili alla lettera g) esprime: *“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 i criteri improntati al perseguimento dello scopo di ridurre al massimo l'insorgenza di contenzioso”*. L'intenzione del Legislatore di invitare i comuni a creare uno strumento in grado di limitare il possibile fenomeno del contenzioso è di notevole importanza, ma la determinazione di valori minimi e massimi per ogni zona porterebbe, forse, ad un effetto contrario. Infatti se l'esigenza principale è anche quella di fornire al Contribuente uno strumento per la autovalutazione di una area di sua proprietà, indicare un minimo o un massimo per i valori in una certa zona metterebbe il Contribuente di fronte ad una scelta non poco complessa: indicare il minimo, il massimo o un valore un po' (ma di quanto) più alto del minimo o un po' (ma di quanto) più basso del massimo, oppure il valore medio?

A sostegno di quest'ultimo orientamento, si può senz'altro citare l'art. 5, comma 5, del Decreto Legislativo n°504/92 istitutivo dell'ICI il quale recita: *“Per le aree fabbricabili, il valore è costituito da quello 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 alla costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendite di aree aventi analoghe caratteristiche”* Da ciò è evidente l'orientamento del Legislatore verso l'attribuzione di valori medi delle aree i quali devono diventare elemento di comparazione per attribuire valori di mercato ad aree simili. Ad ulteriore



sostegno della tesi esposta si riporta anche il testo dell'art. 2, comma 1, del D.P.R. 31 luglio 1996, n° 460 "Regolamento per l'attuazione delle disposizioni previste in materia di accertamento con adesione, con riferimento alle imposte sulle successioni e donazioni, di registro, ipotecaria, catastale e comunale sull'incremento di valore degli immobili", il testo: "Per le aree edificabili ed i diritti reali su di esse, i criteri per la determinazione del valore oggetto dell'adesione sono stabiliti sulla base di appositi prospetti predisposti dagli uffici unici delle entrate competenti per territorio d'intesa con gli uffici del territorio e trasmessi alle direzioni regionali delle entrate. In tali prospetti sono indicati i **valori medi di mercato** nelle varie aree geografiche omogenee, sulla base degli indici di edificabilità e della destinazione secondo le risultanze degli strumenti urbanistici. L'ufficio unico delle entrate determina, in contraddittorio con il contribuente, il valore tenendo conto in particolare:

- della edificabilità del terreno risultante dalle certificazioni rilasciate dal comune competente;
- dei valori già definiti nel triennio precedente per terreni aventi le medesime caratteristiche;
- della esistenza di concessioni ad edificare;
- delle convenzioni comunque intercorse con il comune."

E' evidente quindi lo spirito del Legislatore di confermare il riferimento ai valori medi di mercato delle aree fabbricabili per l'attività di accertamento di imposte di vario genere. Il valore medio riportato nelle tabelle non scaturisce dalla media aritmetica dei valori rilevati ma è il valore ritenuto più ricorrente nella zona d'indagine.

### **3. La potestà regolamentare del Comune relativamente alla determinazione dei valori di mercato.**

Il Decreto Legislativo n° 446/1997, articolo 59, lettera g), recita: "*Con regolamento adottato a norma dell'articolo 52, 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*".

La successiva circolare del Ministero delle Finanze – Dipartimento delle Entrate, n° 296/e, del 31/12/1998, punto 3), recita: "*(...) la fissazione, da parte del comune, dei valori delle aree fabbricabili, ai sensi della lettera g) del primo comma dell'articolo 59 del decreto legislativo n° 446/1997, non può avere altro effetto che quello di una autolimitazione del potere di accertamento ICI, nel senso che il comune si obbliga a ritenere congruo il valore delle aree fabbricabili laddove esso sia stato dichiarato dal contribuente in misura non inferiore a quella stabilita nel regolamento comunale. Deve, quindi, rimanere ferma la regola, stabilita nel decreto legislativo n° 504/1992, secondo la quale il valore delle aree fabbricabili è quello venale in comune commercio. Ciò comporterà, fra l'altro, (e non è possibile disporre altrimenti) che: il contribuente può ben dichiarare un valore inferiore a quello stabilito nel regolamento ed il comune ritenerlo congruo in quanto corrispondente al valore di mercato; se il comune, avendo il contribuente dichiarato un valore inferiore a quello prefissato, intende accertare un maggior valore, l'accertamento deve essere motivato facendo riferimento ai valori di mercato e, quindi, può ben condurre alla determinazione di valori diversi da quelli indicati nel regolamento.*".

Le novità introdotte dal legislatore hanno il pregio di chiarire a cosa servono i valori determinati dal Comune: lo scopo principale è quello di limitare il potere di accertamento da parte dell'Ente e quindi ridurre il contenzioso.

In pratica viene introdotta una sorta di certificazione dei valori imponibili, come già esiste per i fabbricati (rendita catastale x coefficiente di capitalizzazione), sulla base di valori di riferimento deliberati dal Comune.





Chi denuncia un valore imponibile calcolato facendo riferimento ai valori del Comune, sa, a priori, che il valore non verrà sottoposto ad accertamento in rettifica, chi denuncia un valore imponibile più basso, rispetto a quello che si sarebbe calcolato utilizzando i valori di riferimento, sa, a priori, che potrà essere sottoposto ad accertamento ICI sulla base di un valore anche superiore a quello tabellare, se, ovviamente, il deprezzamento non verrà giustificato adducendo motivazioni oggettive. Si ribadisce anche che, in ogni caso, si dovrà sempre fare riferimento ai valori di mercato ricavati nella zona, sia nella determinazione dei valori tabellari di riferimento, sia nel caso occorra rettificare il valore inferiore, rispetto alle tabelle, dichiarato dal Contribuente.

In conclusione il Regolamento ICI vincola principalmente il Comune che si obbliga a ritenere comunque congrui i valori delle aree calcolati sulla base delle tabelle, non vincola il Contribuente il quale può sempre decidere se rischiare un accertamento, dichiarando un valore più basso (ma se ne ha i motivi è giusto che lo faccia), o essere tranquillo per avere dichiarato il valore tabellare richiesto dall'Ente.

#### **4. Il PRGC vigente e le metodologie per determinare i nuovi valori di mercato delle aree fabbricabili.**

L'approvazione del nuovo strumento urbanistico, ha comportato la necessità di ragionare sulla delimitazione delle zone omogenee alla luce dell'introduzione di nuove destinazioni urbanistiche, rivedere i valori di mercato anche alla luce dei nuovi atti di compravendita stipulati.

##### **ZONE OMOGENEE PREVISTE DAL PRGC:**

1. Ambiti residenziali consolidati: (**Zona "B1" - Di completamento intensiva; Zona "B2" - Di completamento estensiva**)
2. Ambiti residenziali di espansione (**Zona "C" - Di espansione**)
3. Zone produttive ( **Zona "D2H2" - Produttiva prevista; Zona "D3H3" - Produttiva esistente**)
4. Zone Turistico ricettive, direzionali e di accoglienza (**Zona "G1 RA" - Turistica, residenziale-alberghiera; Zona "G1 RC" - Turistica, ricettivo-complementare; Zona "I2" - Direzionale, di accoglienza** )
- 5 Altre zone del territorio

#### **4.1. Il processo di valutazione.**

Si ritiene innanzi tutto opportuno richiamare quanto espresso dalla risoluzione del Ministero delle Finanze n° 209/E del 17 ottobre 1997, nella quale si precisa, con riferimento al concetto di "area fabbricabile" ai fini del calcolo dell'imponibile I.C.I. per tali immobili:

- a) che l'edificabilità non è subordinata all'esistenza di piani particolareggiati, ma all'inserimento nel Piano Regolatore Generale;
- b) che la potenzialità edificatoria delle aree poste al di fuori degli strumenti attuativi particolareggiati, ma comprese in quelli generali, risulta attenuata in quanto possono esserci margini d'incertezza più o meno ampi sull'effettiva utilizzazione futura del suolo. Infatti, al momento del suo inserimento nei piani attuativi, il terreno potrebbe risultare del tutto o in parte destinato alla formazione di spazi non edificabili (strade o verde attrezzato);



c) che tale circostanza non inficia la vocazione edificatoria dell'area, ma influirà sulla quantificazione della base imponibile rappresentata dal valore venale in comune commercio; valore che risulterà decrescente a seconda dello stadio urbanistico, tra i tre individuati, in cui si trova l'immobile:

- Permesso di costruire rilasciato,
- inserimento nel piano particolareggiato,
- inserimento nel P.R.G..

I metodi o procedimenti di stima ritenuti idonei per la determinazione dei valori sono stati i seguenti:

- il metodo sintetico basato sulla comparazione;
- il metodo sintetico basato sul valore di trasformazione.

Il risultato ottenuto con i due diversi metodi di valutazione è il “*più probabile valore unitario medio di mercato*”, con riferimento all'attualità e al metro quadrato di superficie realizzabile delle aree edificabili o potenzialmente edificabili presenti nel territorio del Comune di Lignano Sabbiadoro.

#### **4.2. La stima sintetico comparativa.**

Il procedimento si basa su una considerazione semplicissima: se sul mercato un certo bene viene contrattato a determinati prezzi e di tali prezzi si conosce l'entità e le modalità di pagamento, è sostenibile che anche il bene in considerazione, una volta immesso sul mercato, possa essere alienato allo stesso prezzo.

Il valore che si deve determinare è infatti un prezzo futuro.

La stima altro non è che una previsione di formazione di prezzo.

I valori sono quindi i prezzi attesi, mentre i prezzi che si sono formati per i contratti già eseguiti sono prezzi storici.

Per quanto riguarda il mercato immobiliare occorre considerare che ogni cespite gode di un suo monopolio di posizione che lo rende unico nel suo genere nel senso che non esiste un altro bene avente le stesse caratteristiche di ubicazione, consistenza, situazione giuridica ed amministrativa, caratteristiche tipologiche o finiture in impianti, ecc.

Si possono però reperire prezzi "fatti" di immobili assimilabili per ubicazione parificabili per caratteristiche, consistenza, ecc.

Ovviamente non si può presumere che un solo prezzo fatto possa rappresentare validamente l'andamento del mercato; occorre la presenza di una pluralità di prezzi tali da poter formare una "scala di valori". Se si avessero a disposizione molti prezzi relativi a beni assimilabili e si potessero porre su un diagramma si potrebbe constatare che la distribuzione della curva che emerge da tali collocazioni sul grafico assume la forma tipica della curva Gaussiana con una cuspidine centrale che rappresenta il valore modale, ossia il valore più probabile per quel tipo di immobile con quella ubicazione, caratteristiche, ecc.

Orbene tale è il valore che si può assumere per la stima sintetico comparativa.

È chiaro ed evidente che se ogni volta si dovesse fare una stima di questo genere e si dovesse costruire la curva Gaussiana dei prezzi fatti per immobili assimilabili, si andrebbe incontro ad un lavoro immane.

Per la determinazione del valore al mq delle aree edificabili si è proceduto quindi all'analisi degli atti notarili di compravendita reperiti dall'Ufficio Tributi e dalla Agenzia delle Entrate riferibili a compravendite di terreni effettuate nel periodo intercorso dal 2006 al 2009.



E' da premettere che la domanda e l'offerta di aree fabbricabili nel territorio comunale si presentano piuttosto rarefatte: di fatto viene a mancare un mercato vero e proprio delle aree edificabili in quanto i proprietari, di norma costruttori o promotori, preferiscono vendere l'area già edificata, in modo da non privarsi di tale remunerazione.

Lo studio degli atti di compravendita è quindi risultato non troppo significativo, considerato che solo per alcune zone è stato possibile recuperare un buon numero di atti; l'analisi ha comunque evidenziato:

- un valore medio al metro quadrato pari a 32 €/mq per le aree produttive prive di piano attuativo e non urbanizzate.
- un valore medio al metro quadrato pari a 230 €/mq per le aree in zona "C" con piano attuativo e opere di urbanizzazione.
- un valore medio al metro quadrato pari a 140 €/mq per le aree in zona "G1RA" con piano attuativo approvato e opere di urbanizzazione realizzate.
- un valore medio al metro quadrato pari a 400 €/mq per le aree in zona "B2" urbanizzate.

Nel territorio comunale vi è da aggiungere come le aree edificabili effettivamente disponibili siano generalmente poche (soprattutto in zona residenziale di espansione). E' dimostrato che, dove l'offerta è molto concentrata, come nel nostro caso, i prezzi sono superiori anche del 20-30%, a parità di altre condizioni.

### 4.3. La stima sintetica basata sul valore di trasformazione.

Lo scopo della stima è in questo caso prevedere il prezzo di uno dei fattori della produzione (bene strumentale) in relazione al valore di mercato del bene prodotto.

La formula per il calcolo è la seguente:

$$V_a = V_{mp} * I_a$$

Dove:

- **Vmp** = valore di mercato post trasformazione
- **Ia** = incidenza percentuale dell'area sul valore dell'edificazione (generalmente variabile dal 20%-30% a seconda della zona)

e dove  $V_{mp} = V_e * I_f * S$

- **Ve** = valore di mercato dell'edificazione
- **If** = indice di edificabilità (territoriale o fondiario)
- **S** = superficie dell'area

Un esempio:

zona omogenea del PRGC "B1"

Valore di mercato dell'edificazione per nuove costruzioni= € 3800 al mq

Indice fondiario di zona= 1mc / mq

Superficie dell'area edificabile= 500 mq

Volume edificabile= 500 mc

Superficie utile realizzabile in base al volume disponibile= 200 mq

VMP = 760.000,00



Va= 228.000,00

Valore al mq in zona B1 dell'area edificabile = €456,00

#### **4.4. Riferimenti del mercato immobiliare locale.**

Per arrivare a determinare il valore di mercato dell'edificazione si è assunto come riferimento "ufficiale" la banca dati delle quotazioni immobiliari dell'Agenzia del Territorio, la cui consultazione è disponibile sul sito internet dell'Agenzia stessa nella sezione dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (O.M.I.).

Vi è da considerare che detti valori risultano decisamente inferiori rispetto a quelli contenuti nel "Borsino immobiliare del Friuli Venezia Giulia per l'anno 2010".

L'Osservatorio del Mercato Immobiliare – O.M.I. – è un archivio informatico di dati che si riferiscono a valori unitari di mercato, articolati nelle diverse tipologie, rappresentativi della realtà immobiliare esistente. E' pertanto una banca dati che raccoglie ed elabora informazioni provenienti dal mercato immobiliare consentendo di conoscere l'andamento del settore, con lo scopo di rilevare, monitorare ed elaborare la sua evoluzione

L'ipotesi di base dell'OMI è che il fattore posizionale sia quello maggiormente esplicativo delle differenze di valore tra le varie unità immobiliari, in particolare di quelle a destinazione residenziale. Pertanto ogni territorio comunale è segmentato in una o più zone omogenee. La zona omogenea OMI riflette un comparto omogeneo del mercato immobiliare locale, nel quale si registra una sostanziale uniformità di apprezzamento per condizioni economiche e socio-ambientali.

Le quotazioni individuano un intervallo di valori minimo e massimo con riferimento ad unità immobiliari ordinarie aventi una data destinazione d'uso (residenziale, ufficio, negozio, ecc), site in una data zona omogenea. I valori minimi e massimi rappresentano l'ordinarietà e pertanto vengono esclusi quelle quotazioni riferite ad immobili di particolare pregio o degrado o che comunque presentano caratteristiche non ordinarie per la tipologia edilizia della zona di appartenenza. Un vincolo alla definizione delle zone OMI è stato posto imponendo che ciascuna di esse appartenga ad una ed una sola microzona catastale . Le

microzone catastali rappresentano gli ambiti territoriali istituzionalmente rilevanti ai fini della revisione degli estimi catastali e sono state deliberate dai comuni ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica del 23 marzo 1998, n. 138. La scelta di univocità tra zona OMI e microzona catastale è dipesa dall'opportunità di mantenere un sistema di riferimento dell'Osservatorio coerente con quello catastale. Al fine di avere un quadro uniforme del mercato immobiliare sull'intero territorio nazionale, le zone OMI, infine, sono state raggruppate in fasce , le quali individuano aree territoriali con precisa collocazione geografica nel Comune e rispecchiano, in generale, una collocazione urbanistica consolidata (Centrale, Semicentrale, Periferica, Suburbana, Rurale ).

L'aggiornamento avviene ogni sei mesi, dopo l'elaborazione e validazione di "schede di rilevamento", acquisite sul mercato locale, attraverso una fase che prevede il reperimento e la raccolta di tutta una serie di informazioni tecnico-economiche che, in parte provengono da indagini dirette di mercato, assunte presso Agenzie immobiliari, Notai, mediatori, Conservatorie RR.II., annunci su quotidiani e riviste specializzate, ed in parte provengono anche da flusso interno di notizie relative a stime e determinazioni dell'ufficio Provinciale stesso.

Ai fini della presente valutazione andremo ad assimilare le zone o fasce che L'Agenzia del Territorio ha individuato per il Comune di Lignano Sabbiadoro, alle varie zone omogenee del Piano Regolatore:



Zona/fascia catastale	Zona omogenea del PRG
Centrale/V.LATISANA, V.MIRAMARE,LUNGO MARE TRIESTE, V.LE ITALIA  Codice di zona: B1  Microzona catastale n.: 1  Tipologia prevalente: Abitazioni civili	<b>Zona “B1”- Di completamento intensiva;</b>
Semicentrale/ZONA PINETA, LUNGO MARE TRIESTE, V.SABBIADORO, V.LE E.UNITA, V.LE VENEZIA, V.DEI PLATANI  <b>Codice di zona: C1</b>  <b>Microzona catastale n.: 2</b>  <b>Tipologia prevalente: Abitazioni civili</b>	<b>Zona “B2” - Di completamento estensiva – Zona “B1”- Di completamento intensiva;</b>
<b>Fascia/zona: Periferica/PERIFERIA E ZONA CAMPO GOLF</b>  <b>Codice di zona: D1</b>  <b>Microzona catastale n.: 3</b>  <b>Tipologia prevalente: Ville e Villini</b>  <b>Destinazione:</b>	<b>Altre zone omogenee</b>

Essendo in possesso del dato di pubblico dominio di cui al punto precedente procederemo come criterio a livello generale alla stima del valore delle aree mediante il procedimento cosiddetto sintetico-comparativo a costo di trasformazione; in pratica il valore dell'area viene ricavato dal valore del fabbricato che vi potrà essere realizzato.



Dei due valori minimo e massimo presenti nelle quotazioni suddette, nel nostro caso assumeremo le quotazioni “Max” in quanto la presente valutazione è orientata alla determinazione del valore venale di terreni su cui verranno realizzati dei fabbricati di nuova costruzione nella tipologia più richiesta dal mercato immobiliare. Per la aree “residenziali” prenderemo inoltre come riferimento la tipologia delle “abitazioni civili”, sicuramente più consona al caso. Tali valori, distinti per zona e destinazione d’uso e riferiti a mq di superficie lorda, sono riassunti nella tabella che segue.

**Fascia/zona:** Centrale/V.LATISANA, V.MIRAMARE,LUNGO MARE TRIESTE, V.LE ITALIA

Tipologia	Stato conservativo	Valore Mercato (€/mq)	
		Min	Max
Abitazioni civili	NORMALE	2600	3800

**Fascia/zona:** Semicentrale/ZONA PINETA, LUNGO MARE TRIESTE, V.SABBIADORO, V.LE E.UNITA, V.LE VENEZIA, V.DEI PLATANI

Tipologia	Stato conservativo	Valore Mercato (€/mq)	
		Min	Max
Abitazioni civili	NORMALE	2400	3600

**Fascia/zona:** Periferica/PERIFERIA E ZONA CAMPO GOLF

Tipologia	Stato conservativo	Valore Mercato (€/mq)	
		Min	Max
Abitazioni civili	NORMALE	2000	3000
Ville e Villini	NORMALE	2000	3000

Tipologia	Stato conservativo	Valore Mercato (€/mq)	
		Min	Max
Capannoni industriali	NORMALE	230	340
Capannoni tipici	NORMALE	440	620
Laboratori	NORMALE	410	570

Pur essendo difficile prevedere l’andamento del mercato immobiliare nel medio lungo periodo, nella presente stima si ipotizza una sostanziale stabilità dei prezzi di compravendita degli immobili o con lievi adeguamenti dovuti all’aumento dei costi della costruzione ma che non va a vantaggio del proprietario dell’area fabbricabile.



La seconda griglia di elementi è data dalla serie di dati particolari desunti dal Piano Regolatore per ogni area e dal mercato immobiliare ed in particolare:

- parametri urbanistici-territoriali rappresentati dall'indice di fabbricabilità che indica la potenzialità edificatoria e che varia a seconda della situazione urbanistica dell'area di ubicazione e per determinate aree la superficie del lotto minimo, la superficie massima realizzabile ecc.
- media dell'incidenza dell'area sul prodotto finito: rappresenta la percentuale di incidenza del valore dell'area rispetto al valore del fabbricato.

Mentre i parametri urbanistici-territoriali sono desumibili e stabiliti dalle disposizioni normative del Piano Urbanistico, l'incidenza media dell'area sul valore della costruzione finita è un dato che ipotizziamo ai fini della presente stima nel 30% nelle zone "B" già urbanizzate e nel 20% negli altri casi. Infatti, per valutare l'incidenza media dell'area sul valore della costruzione finita, un parametro ritenuto attendibile in quanto ufficiale è quello desumibile dall'art. 36 comma 7 del D.L. 4 Luglio 2006 n. 223, convertito dalla Legge 4 Agosto 2006 n. 248, che stabilisce, ai fini del calcolo delle quote di ammortamento per i fabbricati, che il costo delle aree occupate dalla costruzione e di quelle che ne costituiscono pertinenza viene determinato come percentuale non inferiore al 20 % del costo complessivo dei fabbricati.



## 5. DETERMINAZIONE IN VIA GENERALE DEL VALORE DELLE AREE EDIFICABILI.

Zona omogenea del vigente PRGC	Valore Area urbanizzata - valore al mq	Area non urbanizzata - valore al mq
<b>Zona "B1" - Di completamento intensiva</b>	€ 450,00	-
<b>Zona "B2" - Di completamento estensiva</b>	€ 300,00	-
<b>Zone "B2" - Di completamento estensiva di Via Casabianca e di Strada Alzaia</b>	€ 180,00	-
<b>Zona "C" - Di espansione</b>	€ 220,00	€ 130,00
<b>Zona "D2H2" - Produttiva prevista;</b>	€ 75,00	€ 35,00
<b>Zona "D3H3" - Produttiva esistente</b>	€ 75,00	-
<b>Zona "G1 RA" - Turistica, residenziale-alberghiera;</b>	€ 130,00	€ 90,00
<b>Zona "G1 RC" - Turistica, ricettivo-complementare;</b>	€ 110,00	€ 75,00
<b>Zona "I2" - Direzionale, di accoglienza</b>	€ 110,00	€ 75,00
<b>Altre zone omogenee</b>	€ 45,00	€ 30,00

Per area urbanizzata deve intendersi un'area sulla quale l'edificazione possa avvenire mediante intervento diretto, ovvero - nel caso in cui la stessa sia assoggettata a Piano attuativo - quando la convenzione con l'amministrazione risulta regolarmente stipulata.





### **SITUAZIONI PARTICOLARI – RIDUZIONE DEL VALORE VENALE.**

Nell'ambito della zonizzazione operata dal Piano Regolatore esistono inevitabilmente delle situazioni che comportano di fatto la parziale o completa inedificabilità di singoli appezzamenti di terreno nonostante gli stessi siano inseriti in zone urbanistiche che consentono l'edificazione. Ciò si verifica sia per motivi dovuti alla presenza di particolari vincoli, quali ad esempio quelli derivanti dalle aree di pertinenza fluviale imposti da Piani sovraordinati, sia per motivi esclusivamente tecnici

Le aree di pertinenza fluviale sono soggette a vincolo di inedificabilità in termini di superficie e volume pur essendo inserite in zone urbanistiche specifiche e correlate alla destinazione dei fabbricati ivi presenti.

Allo stesso modo del caso precedenti, esistono anche terreni la cui superficie edificabile è interamente interessata da vincoli che precludono l'edificabilità quali l'area di rispetto cimiteriale e la fascia di 10 metri lungo i corsi d'acqua, e possono solo essere accorpati con terreni confinanti posti al di fuori di dette aree di rispetto.

In tutti questi casi il valore da considerare ai fini ICI è ridotto del 50%