



# CITTA' DI BENEVENTO

SEDUTA DEL \_\_\_\_\_ DELIBERA N. \_\_\_\_\_

<b>Assessorato:</b> Bilancio e Finanze	<b>Ufficio:</b> TRIBUTI	<b>Proponente:</b> _____
---	----------------------------	-----------------------------

## PROPOSTA DI DELIBERA DI GIUNTA N. 135 DEL 15-06-2022

**OGGETTO: APPLICAZIONE DEI VALORI DELLE AREE FABBRICABILI DI CUI ALLA DELIBERA DI C.C. N. 11-2019 AGLI ANNI PRECEDENTI AI FINI IMU**

Immediatamente eseguibile

Soggetta a ratifica

\_\_\_\_\_

Mario Clemente MASTELLA	Sindaco	<input type="checkbox"/> P	<input type="checkbox"/> A	_____
Francesco DE PIERRO	Vicesindaco	<input type="checkbox"/> P	<input type="checkbox"/> A	_____
Luigi AMBROSONE	Assessore	<input type="checkbox"/> P	<input type="checkbox"/> A	_____
Attilio CAPPÀ	Assessore	<input type="checkbox"/> P	<input type="checkbox"/> A	_____
Maria Grazia CHIUSOLO	Assessore	<input type="checkbox"/> P	<input type="checkbox"/> A	_____
Carmela COPPOLA	Assessore	<input type="checkbox"/> P	<input type="checkbox"/> A	_____
Mario PASQUARIELLO	Assessore	<input type="checkbox"/> P	<input type="checkbox"/> A	_____
Alessandro ROSA	Assessore	<input type="checkbox"/> P	<input type="checkbox"/> A	_____
Maria Carmela SERLUCA	Assessore	<input type="checkbox"/> P	<input type="checkbox"/> A	_____
Antonella TARTAGLIA POLCINI	Assessore	<input type="checkbox"/> P	<input type="checkbox"/> A	_____

## **PREMESSO CHE:**

L'articolo 13, comma 2, d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 214/2011, e successive modifiche ed integrazioni (in particolare quanto introdotto dall'articolo 4, d.l. n. 16/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 44/2012) richiama, per la definizione di area edificabile, quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera b), D. Lgs. n. 504/1992. Il successivo comma 3 del medesimo articolo 13, richiama, per la determinazione della base imponibile per le aree edificabili, quanto disposto dall'articolo 5, commi 5 e 6, D. Lgs. n. 504/1992. Ne consegue il principio che, come per l'ICI, la base imponibile cui applicare l'aliquota IMU prevista per le aree edificabili è da ricercarsi nel valore di mercato alla data del 1° gennaio dell'anno d'imposta avendo riguardo dei parametri e degli elementi indicati nel citato comma 5, articolo 5 (zona territoriale di ubicazione, indice di edificabilità, ecc.). Tra i vari parametri/elementi cui si deve, necessariamente, tener conto vi sono i prezzi medi di mercato riferibili ad aree aventi analoghe caratteristiche.

La Legge 27 dicembre 2019, n. 160 art. 1 comma 741 lett. d) definisce *“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. Si applica l'articolo 36, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248. Sono considerati, tuttavia, non fabbricabili, i terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, iscritti nella previdenza agricola, comprese le società agricole di cui all'articolo 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 99 del 2004, sui quali persiste l'utilizzazione agrosilvo-pastorale mediante l'esercizio di attività dirette alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, alla funghicoltura e all'allevamento di animali. Il comune, su richiesta del contribuente, attesta se un'area sita nel proprio territorio è fabbricabile in base ai criteri stabiliti dalla presente lettera”*;

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 (art.36 comma 2 Legge n.248/2006);

Il comma 777 art. 1 della Legge n. 160/2019 stabilisce che *“Ferme restando le facoltà di regolamentazione del tributo di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i comuni possono con proprio regolamento:.... d) 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 all'obiettivo di ridurre al massimo l'insorgenza di contenzioso”*;

Il comma su indicato non indica quale organo comunale sia competente ad emanare tali regolamenti, assumono rilievo in questo caso le norme generali di cui al D.Lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali);

Ai sensi del citato T.U. art. 42, comma 2, lett. f) per la parte che qui rileva, il Consiglio comunale ha competenza relativamente all'*“istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi”*. Il successivo art. 48, comma 2, definisce invece la competenza residuale della Giunta precisando che *“la giunta compie tutti gli atti rientranti ai sensi dell'art. 107, commi 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia o degli organi di decentramento”*;

Alla luce di tale quadro normativo occorre verificare se l'adozione dei regolamenti di cui al comma 777 della Legge n. 160/2019 art. 1 lett. d) (ex D.Lgs. n. 446 del 1997, art. 59) attenga o meno alla istituzione ed all'ordinamento dei tributi, rientrando in caso di risposta positiva nella competenza esclusiva del Consiglio comunale, di cui al D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 42, in caso di risposta negativa in quella residuale della Giunta;

Sul punto la Corte (CASS. n. 5068 /2015) ha ribadito l'orientamento espresso con Sentenza Sez. 5, n. 11171 del 07/05/2010, precisando: *"In tema di imposta comunale sugli immobili, le norme del regolamento previsto dall'art. 59, comma primo, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, adottato a norma del precedente art. 52, con il quale i comuni possono, tra l'altro, "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" (lettera g) possono essere legittimamente utilizzate dal giudice, anche facendo riferimento al valore delle aree circostanti aventi analoghe caratteristiche, al fine di acquisire elementi di giudizio anche in relazione a periodi anteriori a quelli di emanazione del regolamento stesso, senza che ciò comporti alcuna applicazione retroattiva di norme, ma solo l'applicazione di un ragionamento presuntivo. Tali regolamenti non hanno infatti natura propriamente imperativa, ma svolgono funzione analoga a quella dei cosiddetti studi di settore, previsti dagli artt. 62-bis e 62-sexies del d.l. 30 agosto 1993, n. 331, convertito in legge 29 ottobre 1993, n. 427, costituenti una diretta derivazione dei "redditometri" o "coefficienti di reddito e di ricavi" previsti dal dl. 2 marzo 1989, n. 69, convertito in legge 27 aprile 1989, n. 154, ed atteggiandosi come mera fonte di presunzioni "hominis", vale a dire supporti razionali offerti dall'amministrazione al giudice, paragonabili ai bollettini di quotazioni di mercato o ai notiziari Istat, nei quali è possibile reperire dati medi presuntivamente esatti";*

Sempre sullo stesso tema la Sez. 5, Sentenza n. 15555 del 30/06/2010, disponeva: *"la delibera con cui la giunta municipale provvede, ai sensi dell'art. 52 della legge n. 446 del 1997, ad indicare i valori di riferimento delle aree edificabili, come individuati dall'ufficio tecnico comunale sulla base di informazioni acquisite presso operatori economici della zona, è legittima, costituendo esercizio del potere, riconosciuto al consiglio comunale dall'art. 59, lett. g), della legge n. 446 cit. e riassegnato alla giunta dal d.lgs. n. 267 del 2000, di determinare periodicamente e per zone omogenee i valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili, al fine della delimitazione del potere di accertamento del comune qualora l'imposta sia versata sulla base di un valore non inferiore a quello predeterminato, e, pur non avendo natura imperativa, integra una fonte di presunzioni dedotte da dati di comune esperienza, idonei a costituire supporti razionali offerti dall'Amministrazione al giudice, ed utilizzabili, quali indici di valutazione, anche retroattivamente";*

L'orientamento del giudice di Legittimità è divenuto oramai univoco e consolidato nel senso su descritto (Cass. n. 27572 del 2018- Cass. n. 29899-2020- Ord. Cass. n. 29083-2020- Cass. civ. n. 11832-2020-Cass. n. 754-2021-Ord. Cass. n. 6134-2021-Cass. n. 15198- Cass. n. 8198-2021- Cass. n.

## **VISTO:**

La delibera del 25-06-2013 n. 35 avente ad oggetto *"Approvazione classificazione aree fabbricabili per l'applicazione dell'Imposta Municipale Propria "IMU" per l'anno 2013"* con cui il Consiglio Comunale, prendendo atto dell'approvazione con delibera provinciale n. 315 del 23/11/2012, del Piano Urbanistico Comunale, provvedeva alla riclassificazione delle aree fabbricabili (delibera di C.C n. 23/2012) determinandone i valori;

La delibera n. 35/2013 che è stata redatta dal settore tecnico del comune partendo da “*un processo di stima fondato su criteri di valutazione oggettivi che tengano conto della potenzialità edificatoria e di utilizzo urbanistico, incidenti sul valore venale. Tale ultimo influenzato anche da fattori soggettivi, quali morfologia e conformazione, particolare esposizione, valore d'affezione ecc....*”, ed attraverso il quale ha determinato la valutazione delle aree fabbricabili.

#### **TENUTO CONTO:**

Che il servizio tributi, nel corso degli anni successivi al 2013, ha elaborato e notificato un rilevante numero di avvisi di accertamento per il recupero dell'IMU nei confronti di contribuenti titolari di aree fabbricabili, sulla base del valore venale unitario, ossia riferito al mq di superficie, attribuito alle varie aree fabbricabili del territorio del comunale, indicate nella delibera n. 35/2013;

Che all'intensa attività accertativa del Comune ha fatto seguito un corposo contenzioso da parte dei contribuenti che di fatto contestavano, mediante perizie di stime, i valori delle aree fabbricabili oggetto di base imponibile ai fini IMU, in quanto ritenuti troppo elevati;

Che nel corso degli anni, in particolare tra il 2018-2020, la gran parte delle contestazioni/impugnative intraprese dai contribuenti sono state gestite dall'OSL mediante il ricorso agli strumenti deflattivi della mediazione e/o della conciliazione tributaria, ed avvalendosi del supporto delle perizie di stima redatte dal tecnico comunale, che di volta in volta, e caso per caso, modificava il valore venale dell'area rispetto a quello iniziale (delibera n. 35/2013) diminuendolo in modo significativo.

#### **CONSIDERATO:**

Che solo un numero esiguo di contribuenti (circa un centinaio) ha aderito agli avvisi di accertamento ed ha provveduto al pagamento, consentendo un incasso all'Ente/OSL molto contenuto;

Che il contenzioso tributario instaurato con l'Ente ha raggiunto numeri molto elevati (circa quattrocento), la cui gestione implica un impegno del personale dell'Ente particolarmente importante, con esiti non scontati a favore dell'Ente e tempi di incasso lunghi;

Che anche le istanze di mediazione hanno raggiunto un numero notevole, circa un centinaio;

Che il *modus procedendi* adottato sino ad oggi comporterebbe dispendio di risorse umane e finanziarie, oltre che una gestione ad personam e, dunque, non propriamente rispettosa dei principi ispiratori dell'azione della P.A..

#### **VALUTATO:**

Lo stato della situazione determinatosi dall'intensa attività accertativa posta in essere dall'Ente dal quale è emerso in modo indiscutibile che i valori orientativi medi delle aree fabbricabili, scaturiti dalla delibera di C.C. n. 35/2013, non sono coerenti con il reale valore di mercato delle aree per gli anni di imposta successivi;

Che tale situazione, aggiunta alla crisi economica che ha colpito il paese negli anni successivi e che ha contratto anche i valori del mercato immobiliare, aveva già indotto l'Amministrazione Comunale

a deliberare nell'anno 2019, con l'atto n.11, nuovi valori delle aree fabbricabili ai fini dell'applicazione dell'IMU;

che i valori di cui alla delibera n. 11-2019 sono stati assunti all'esito di un complesso procedimento nel quale sono affluiti numerosi e diversificati elementi di conoscenza e di giudizio provenienti da fonti qualificate;

Che tali valori orientativi medi di mercato per le aree fabbricabili sono senz'altro applicabili oltre che per l'annualità di imposta 2019, anche per quelle precedenti, poiché si tratterebbe nel caso in esame, non di irretroattività normativa, ma di una valutazione compiuta in un determinato periodo ritenuta applicabile anche ad anni precedenti.

#### **VERIFICATO:**

Che la Cassazione sostiene che le delibere con le quali il Consiglio comunale, ex art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997, determina periodicamente e per zone omogenee i valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili hanno la finalità di limitare il potere di accertamento dell'ente territoriale qualora l'imposta sia versata sulla base di un valore non inferiore a quello indicato in dette delibere che, pertanto, sono fonti di presunzione analoghe al cd. Redditometro;

Che tali regolamenti non hanno natura propriamente imperativa, ma svolgono funzione analoga a quella dei cosiddetti studi di settore, previsti dagli artt. 62-bis e 62-sexies del d.l. 30 agosto 1993, n. 331, convertito in legge 29 ottobre 1993, n. 427, costituenti una diretta derivazione dei "redditometri" o "coefficienti di reddito e di ricavi";

Che la Corte di legittimità ha avuto modo di affermare, come già sopra riportato (Cass. n. 15555 del 30/06/2010), il principio secondo cui, in tema di imposta comunale sugli immobili, la delibera con cui la giunta municipale provvede, ai sensi della L. n. 446 del 1997, art. 52, ad indicare i valori di riferimento delle aree edificabili, come individuati dall'ufficio tecnico comunale sulla base di informazioni acquisite presso operatori economici della zona, è legittima, costituendo esercizio del potere, riconosciuto al consiglio comunale dalla L. n. 446 cit., art. 59, lett. g), e riassegnato alla giunta dal D.Lgs. n. 267 del 2000;

Che da ciò deriva che il Comune può applicare ad annualità pregresse la delibera n. 11 del 01-04-2019, da intendersi alla stregua di un indice di valutazione non precludendo ciò al contribuente la possibilità di contrastare il ragionamento presuntivo sotteso alla delibera di C.C.;

Che come ben chiarito dalla Cass. sez. 5, 3 maggio 2015, n. 9137 *“Non si tratta, infatti, di applicazione retroattiva di valori, ma della possibilità che la delibera di cui al D.Lgs. n. 446 del 1997, art. 59, possa legittimamente fornire al giudice, chiamato ad esaminare la congruità del valore attribuito ai fini ICI ad area edificabile, indici presuntivi (in tal senso cfr. Anche Cass. sez. 5, 30 giugno 2010, n. 15555; Cass. sez. 6-5, ord. 12 giugno 2018, n. 15132), valevoli anche per gli anni precedenti.*

#### **APPURATO:**

che non si è al cospetto di un'applicazione retroattiva della delibera del 2019 per le annualità antecedenti, ma di una prova indiziaria utilizzata nell'ambito di un ragionamento probatorio che può essere contrastato dal contribuente;

La possibilità di estendere retroattivamente l'applicazione dei valori delle aree fabbricabili di cui alla delibera n. 11/2019, poiché gli argomenti a supporto della relazione tecnica di stima sono coerenti con i valori di mercato delle annualità di imposta antecedenti;

Il vantaggio di applicare alle annualità antecedenti i valori determinati nella delibera di C.C. n. 11/2019 sono molteplici: la possibilità di avere dei valori allineati con quelli di mercato riduce il contenzioso; avere dei valori di riferimento coerenti con quelli di mercato consente di calcolare il gettito IMU in Bilancio più affidabile; facilita la consulenza ed il confronto con il contribuente;

Che consentire l'applicabilità alle annualità antecedenti i valori delle aree fabbricabili di cui alla delibera n. 11/2019 attribuisce all'Ente la possibilità di risolvere tutto il pre-contenzioso e contenzioso tributario tramite mediazioni e conciliazioni, applicando criteri oggettivi che facilitano l'accordo e riducono, nel contempo, i tempi di attesa per il contribuente e quelli di incasso per l'ENTE ( principio di economicità e di efficacia dell'azione amministrativa).

**TANTO PREMesso, VISTO E CONSIDERATO, SI PROPONE ALLA GIUNTA COMUNALE,**

- Di dare indirizzo al responsabile del contenzioso tributario ed al mediatore tributario di proporre al contribuente che ha impugnato gli avvisi di accertamento IMU, di applicare i valori delle aree fabbricabili di cui alla delibera n. 11/2019, poiché gli argomenti a supporto della relazione tecnica di stima sono coerenti con i valori di mercato delle annualità di imposta antecedenti, a titolo conciliativo e/o di mediazione;

- Di autorizzare il responsabile del contenzioso tributario ed il mediatore tributario a derogare i valori medi orientativi di cui alla delibera n. 11/2019:

a) qualora si ha conoscenza di valori diversi derivanti da atti notarili pubblici di compravendite e/o di successione relativi alla medesime aree o ad aree limitrofe;

b) quando si ha riscontro di situazioni peculiari oggettive certificate dal tecnico di parte che incidono sul valore tabellare, per cui si applicano i seguenti coefficienti correttivi di abbattimento, che evitano il confronto con il settore tecnico:

- |   |   |      |
|---|---|------|
| ⑩ | esistenza di ambiti/casi di elevato pregio architettonico   | 1,10 |
| ⑩ | presenza di servitù (in virtù della percentuale di superficie limitata)                               | 0,80 |
| ⑩ | fascia di rispetto idrico o di altra tipologia<br>(in virtù della percentuale di superficie limitata) | 0,80 |
| ⑩ | lotti interclusi  | 0,50 |

⑩ presenza di vincoli di specie non rientranti nei punti precedenti 0,80

- Di dare indirizzo al funzionario responsabile dell'IMU di emettere i nuovi avvisi di accertamento IMU per le annualità di imposta pregresse al 2019, applicando quale base imponibile i valori delle aree fabbricabili di cui alla delibera n. 11/2019, poiché gli argomenti a supporto della relazione tecnica di stima sono coerenti con i valori di mercato delle annualità di imposta antecedenti;

- di rendere la presente immediatamente esecutiva