

## IMU - Area fabbricabile

a cura di Elisabetta Smaniotto - Docente e Pubblicista in materia tributaria

### Area fabbricabile

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 ([art. 1](#), comma 741, lett. d), [L. n. 160/2019](#))

Si applica l'[art. 36](#), comma 2, del [D.L. 4 luglio 2006, n. 223](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 4 agosto 2006, n. 248](#) (richiamato dall'[articolo 1](#), comma 741, lettera d), [L. n. 160/2019](#); [circ. Agenzia Entrate n. 3/2012/DF](#)), cosicché un'area è da considerare fabbricabile ove sia 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'**edificabilità** di un'area deve essere «**verificata** sulla base delle prescrizioni del Piano regolatore generale (PRG) o della relativa variante adottata dal Consiglio comunale con propria delibera, anche ove lo strumento urbanistico non risulti ancora approvato dalla Regione oppure non siano ancora stati approvati gli strumenti attuativi (es. piano particolareggiato, piano di lottizzazione), ove essi siano necessari, secondo lo strumento urbanistico generale, per dar luogo al concreto sfruttamento edilizio dell'area. Tali informazioni sono contenute nel **certificato di destinazione urbanistica (CDU)** che viene rilasciato dagli uffici tecnici comunali su richiesta degli interessati (risposta ad interrogazione parlamentare del 13.2.2020 n. 5-03501).

Sono considerati, tuttavia, non fabbricabili, i terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali di cui all'[art. 1](#) del [D.Lgs. 29 marzo 2004, n. 99](#), iscritti nella previdenza agricola, comprese le società agricole di cui all'[art. 1](#), comma 3, del citato [D.Lgs. n. 99/2004](#), sui quali persiste l'utilizzazione agro-silvo-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.

Pertanto, si definisce **area fabbricabile** quella così individuata dalle disposizioni dello strumento urbanistico generale (es. piano regolatore generale) adottato dal Comune, a nulla rilevando:

- che tale strumento urbanistico non abbia ancora ultimato l'**iter amministrativo** che conduce alla sua approvazione da parte del competente organo regionale;
- che non siano ancora stati approvati gli eventuali piani particolareggiati (es. piano di lottizzazione) prescritti dallo strumento urbanistico generale quale condizione per il concreto sviluppo edilizio dell'area (e il conseguente rilascio dei permessi di costruire). ([art. 36](#), comma 2, [D.L. n. 223/2006](#); [Agenzia delle Entrate circolare 3/2012/DF](#), § 2).

Un immobile può essere qualificato come area edificabile solo nel caso in cui sulla stessa non insista alcuna unità immobiliare (Ministero Economia e Finanze [risoluzione 22 luglio 2013 n. 8/DF](#)).

Soltanto in questa ipotesi la base imponibile IMU è costituita dal valore venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno di imposizione (come disposto dall'[art. 5](#), comma 5, [D.Lgs. n. 504/1992](#) richiamato dall'[art. 13](#), comma 3, [D.L. n. 201/2011](#)).

Diversamente, se sull'area edificabile insiste un fabbricato iscritto in Catasto e dotato di rendita

catastale, la base imponibile IMU si determina rivalutando del 5% la rendita risultante in Catasto alla data del 1° gennaio dell'anno di imposizione e moltiplicando il risultato così ottenuto per il relativo coefficiente moltiplicatore.

#### Dichiarazione IMU aree fabbricabili

La dichiarazione IMU deve essere presentata per ogni **atto costitutivo, modificativo o traslativo del diritto** che per oggetto un'area fabbricabile (tipicamente la proprietà, ma si pensi anche alla costituzione di un diritto di usufrutto o al caso in cui venga acquisito il diritto di superficie). Ciò vale poiché il Comune non è in possesso delle informazioni necessarie per verificare il corretto adempimento dell'obbligazione tributaria.

L'obbligo di presentazione della dichiarazione vale anche nel caso in cui il Comune attribuisca o revochi la destinazione edificatoria al terreno. Il contribuente è quindi tenuto a comunicare l'acquisizione/cessione dell'area, così come dovrà rendere dichiarazione in caso di mutamento del valore di tale immobile.

I Comuni possono, con proprio regolamento, 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 ([art. 1](#), comma 777, lett. d), [L. n. 160/2019](#)).

#### Cave

Le cave, anche se destinate esclusivamente ad attività estrattiva, devono essere accatastate in categoria D/1 ([Cass. 18 gennaio 2022 n. 1404](#)); ne consegue l'assoggettabilità delle cave ad IMU, come aree fabbricabili ([Cass. 29 ottobre 2021 n. 30752](#)) o come fabbricati (Agenzia delle Entrate nota prot. 75779/2008).

Ai fini IMU, l'area adibita ad attività estrattiva secondo lo strumento urbanistico, induce ad escludere la sua natura agricola ai fini della determinazione della base imponibile, pertanto essa **deve essere considerata suscettibile di edificazione**, ancorché limitata alla realizzazione di fabbricati strumentali. Ciò fa sì che il terreno debba essere qualificato come edificabile e che la **base imponibile debba essere determinata sulla base del valore venale**. ([Cass. 9.8.2024 n. 22574](#); nello stesso senso: [Cass. 9.6.2017 n. 14409](#); [Cass. 28.11.2019 n. 31079](#))

#### Diritto edificatorio compensativo privo di natura reale

Un'area, prima edificabile e poi assoggettata a un vincolo di inedificabilità assoluta, non è da considerare edificabile ai fini ICI ove inserita in un programma attributivo di un diritto edificatorio compensativo, dal momento che quest'ultimo non ha natura reale, non inerisce al terreno, non costituisce una sua qualità intrinseca ed è trasferibile separatamente da esso ([Cass., SS.UU., sent. 29 ottobre 2020, n. 23902](#)).

Ove con l'espressione diritto "edificatorio compensativo" si intende la capacità edificatoria attribuita sull'area al proprietario della stessa, la quale può poi essere conservata dal proprietario medesimo su detta area, ovvero può essere ceduta a soggetti terzi.

#### Area edificabile di pertinenza di un fabbricato dal 1.1.2020

Come osservato, l'[art. 1](#), comma 741, lettera a), [L. n. 160/2019](#) ha introdotto la nozione di fabbricato comprendendovi anche quella di "area occupata dalla costruzione", la quale **costituisce pertinenza del fabbricato** ove sia accatastata unitariamente ad essa, anche mediante la tecnica catastale della cosiddetta "graffatura". ([circolare n. 1/DF del 18 marzo 2020](#), MEF) A tal fine il comma 741, lett. a) dell'[art. 1](#), [L. n. 160/2019](#) stabilisce che si considera "parte integrante del fabbricato l'area occupata dalla costruzione e quella che ne costituisce pertinenza esclusivamente ai fini urbanistici, purché

accatastata unitariamente ...”.

Dal tenore della norma si ricava che costituisce pertinenza di un fabbricato l'area:

- accatastata unitariamente ad esso;
- che sia qualificata come area ai fini urbanistici.

Dal dettato normativo discende che, se l'area scoperta a destinazione edificatoria è qualificabile come pertinenza del fabbricato, poiché sussistono i requisiti sopraindicati, essa non è **imponibile autonomamente**. Invece, ove siano assenti i citati requisiti, l'area scoperta edificabile risulta autonomamente imponibile ai fini IMU.

È stato così superata la precedente impostazione normativa che consentiva di fare riferimento alla nozione civilistica di pertinenza di cui agli [artt. 817](#) e seguenti cc nonché all'orientamento giurisprudenziale formatosi su tali disposizioni.

#### Area edificabile di pertinenza dell'abitazione principale dal 1.1.2020

Come osservato, l'[art. 1](#), comma 741, lettera b), [L. n. 160/2019](#), rende la definizione di **abitazione principale** e con essa **circoscrive il perimetro** delle pertinenze alle unità immobiliari classificate nelle categorie catastali c/2, C/6 e C/7, con il limite che si deve trattare di **una sola unità immobiliare** per ciascuna delle predette categorie.

Occorre distinguere a seconda che l'area fabbricabile, nell'ambito di un rapporto di pertinenzialità, sia **destinata a servizio od ornamento**:

- di un'**abitazione principale**;
- ovvero di un **altro fabbricato** (abitazione secondaria, fabbricato non abitativo, ecc.).

#### Pertinenzialità ad altri immobili (es. abitazione secondaria, fabbricati non abitativi)

La sussistenza di un **vincolo pertinenziale** tra l'area fabbricabile (pertinenza) ed un fabbricato (bene principale) diverso dall'abitazione in cui il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente (es. un'abitazione secondaria, un fabbricato non abitativo) **vale ad escludere l'autonoma rilevanza dell'area ai fini dell'IMU**.

#### Area edificabile pertinenza di un fabbricato fino al 31.12.2019

Come osservato, l'[art. 1](#), comma 741, lettera a), [L. n. 160/2019](#) ha introdotto la definizione di fabbricato, tuttavia, prima di allora, ci si chiedeva quali fossero i requisiti affinché un'area edificabile potesse essere considerata pertinenziale di un fabbricato, con la conseguenza di non essere imponibile autonomamente (ex [art. 2 D.Lgs. n. 504/1992](#)).

Occorre infatti osservare che la **sussistenza di un vincolo pertinenziale** (ex [art. 817](#) c.c.) tra l'area fabbricabile (pertinenziale) ed un fabbricato (bene principale) **valeva ad escludere l'autonoma rilevanza dell'area ai fini dell'IMU**.

Inoltre, con riferimento alle aree edificabili pertinenziali di un fabbricato occorre osservare che nelle istruzioni alla dichiarazione IMU (approvate con il [D.M. 30 ottobre 2012](#)) si prevedeva che vi potessero essere aree edificabili pertinenziali dei fabbricati, a condizione che il contribuente lo avesse indicato espressamente in dichiarazione.

Alla luce della stringente definizione normativa di pertinenze dell'abitazione principale (posta nell'[art. 13](#), comma 2, [D.L. n. 201/2011](#)), si dubitava però che la stessa fosse riferibile anche all'area fabbricabile pertinenziale (in senso civilistico) all'abitazione principale del possessore.

Sul punto era dunque intervenuta la giurisprudenza di legittimità secondo cui l'esclusione dell'autonoma tassabilità delle aree pertinenziali, si fonda sull'accertamento rigoroso dei presupposti

di cui all'[art. 817](#) c.c., desumibili da concreti segni esteriori dimostrativi della **volontà** del titolare, consistenti nel fatto oggettivo che **il bene sia effettivamente posto**, da parte del proprietario del fabbricato principale, **a servizio (o ad ornamento) del fabbricato medesimo** e che **non sia possibile una diversa destinazione senza radicale trasformazione**, poiché, altrimenti, sarebbe agevole per il proprietario al mero fine di godere dell'esenzione creare una destinazione pertinenziale che possa facilmente cessare; la **prova**, fondata sull'accertamento rigoroso della destinazione del terreno a pertinenza, deve essere fornita dal contribuente. ([Cass. n. 10232/2018](#); [n. 15668/2017](#); [n. 10760/2017](#)).

**Aree fabbricabili coltivate da coltivatori diretti e IAP**

La definizione di aree fabbricabili si ricava nell'[art. 1](#), comma 741, lettera d), primo periodo, [L. n. 160/2019](#) dal quale si ricava 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.

Sono considerati **non fabbricabili** i terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali (IAP), sui quali persiste l'utilizzazione agro-silvo-pastorale mediante l'esercizio di attività dirette alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, alla funghicoltura ed all'allevamento di animali (nell'[art. 1](#), comma 741, lettera d), secondo periodo, [L. n. 160/2019](#)).

Il Comune, su richiesta del contribuente, attesta se un'area sita nel proprio territorio è fabbricabile in base a tali criteri nell'[art. 1](#), comma 741, lettera d), terzo periodo, [L. n. 160/2019](#).

Ai fini dell'IMU, come già ai fini dell'ICI, non si reputano dunque aree fabbricabili (bensì terreni agricoli), i **terreni posseduti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali**, iscritti alla previdenza agricola.

**Beneficiari**

L'agevolazione compete ai coltivatori diretti e agli imprenditori agricoli professionali ([art. 1](#), [D.Lgs. 29 marzo 2004, n. 99](#), s.m.i.) iscritti nella previdenza agricola ([art. 13](#), comma 2, [D.L. 6 dicembre 2011, n. 201](#)), comprese le società agricole ([art. 13](#), comma 3, [D.L. 6 dicembre 2011, n. 201](#)).

Si considerano coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali anche i pensionati che, continuando a svolgere attività in agricoltura, mantengono l'iscrizione nella relativa gestione previdenziale e assistenziale agricola ([art. 78 -bis L. di conversione 13 ottobre 2020, n. 126](#) del D.L. Agosto - [D.L. n. 104/2020](#), recante: «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia», pubblicata nella GU Serie Generale n. 253 del 13-10-2020 - Suppl. Ordinario n. 37).

Si veda: Terreni agricoli

**Terreni cointestati condotti da un solo contitolare**

Ai fini dell'IMU, i **terreni posseduti dai coltivatori diretti, dagli imprenditori agricoli professionali**, iscritti alla previdenza agricola, comprese le società agricole, si reputano **terreni agricoli** e non già aree fabbricabili.

Ai sensi dell'[art. 1](#), comma 758, [L. n. 160/2019](#), sono esenti dall'imposta i **terreni agricoli** come di seguito qualificati:

- a. posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali (di cui all'[art. 1](#), [D.Lgs. 29 marzo 2004, n. 99](#)), iscritti alla previdenza agricola, comprese le società agricole (di cui all'[art. 1](#), comma 3, [D.Lgs. n. 99/2004](#)), indipendentemente dalla loro ubicazione;
- b. ubicati nei comuni delle isole minori (di cui all'allegato A annesso alla [L. 28 dicembre 2001, n. 448](#));
- c. a **immutabile destinazione agro-silvo-pastorale** a proprietà collettiva indivisibile e

inusucapibile;

d. ricadenti in aree montane o di collina (delimitate ai sensi dell'[art. 15, L. 27 dicembre 1977, n. 984](#), sulla base dei criteri individuati dalla [circolare del Ministero delle finanze n. 9 del 14 giugno 1993](#)).

A far data dal 1° gennaio 2020, in caso di contitolarità dei terreni in commento, l'esenzione dall'IMU spetta solo al soggetto contitolare che ne ha requisiti.

Ai sensi dell'[art. 1](#), comma 743, [L. n. 160/2019](#), in “presenza di più soggetti passivi con riferimento ad un medesimo immobile, ognuno è titolare di un'autonoma obbligazione tributaria e nell'applicazione dell'imposta si tiene conto degli elementi soggettivi e oggettivi riferiti ad ogni singola quota di possesso, anche nei casi di applicazione delle esenzioni o agevolazioni”.

A far data dal 1° gennaio 2020 qualora un terreno:

- sia posseduto, in regime di comproprietà o contitolarità di diritti reali, da più soggetti;
- ma sia condotto da uno solo di essi, che presenti i requisiti soggettivi prescritti dalla norma,

l'agevolazione non si applica con riferimento alla generalità dei comproprietari (contitolari), ma solo con riferimento al soggetto contitolare in possesso dei requisiti.

Anteriormente alla [L. n. 160/2019](#), vale a dire fino al 31 dicembre 2019, prevaleva la concreta destinazione rispetto a quanto indicato negli strumenti urbanistici, anche in caso di svolgimento dell'attività agricola da parte di uno solo dei contitolari ([circ. Min. Economia e Finanze 18.5.2012 n. 3/DF](#), par. 7.2). In sostanza, l'agevolazione era estesa alla generalità dei comproprietari (contitolari). Ciò in considerazione del fatto che la destinazione all'attività agricola impressa dal comproprietario (contitolare) che conduceva il terreno non lasciava configurare margini di compatibilità con il suo sfruttamento edilizio.

Interpretazione autentica in materia di IMU

La [L. di conversione 13 ottobre 2020, n. 126](#) del D.L. Agosto - [D.L. n. 104/2020](#), recante: «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia», pubblicata nella GU Serie Generale n. 253 del 13 ottobre 2020 - Suppl. Ordinario n. 37, a fronte all'emergenza determinata da Covid-19 è intervenuta in materia di IMU e nell'[art. 78-bis](#) (Interpretazione autentica in materia di IMU) ha chiarito che, al fine di sostenere l'esercizio delle attività imprenditoriali agricole garantendo la corretta applicazione delle agevolazioni in materia di imposta municipale propria (IMU), l'[art. 1](#), comma 705, [L. 30 dicembre 2018, n. 145](#) (“705. I familiari coadiuvanti del coltivatore diretto, appartenenti al medesimo nucleo familiare, che risultano iscritti nella gestione assistenziale e previdenziale agricola quali coltivatori diretti, beneficiano della disciplina fiscale propria dei titolari dell'impresa agricola al cui esercizio i predetti familiari partecipano attivamente”), si interpreta (ai sensi e per gli effetti dell'[art. 1](#), comma 2, [L. n. 212/2000](#)), nel senso che le disposizioni ivi recate si applicano anche ai periodi di imposta precedenti all'entrata in vigore della citata [L. n. 145/2018](#).

Aree fabbricabili site in territori montani o collinari

Si considerano aree fabbricabili, se in base alle prescrizioni del PRG adottato dal Comune hanno destinazione edificatoria, anche quelle site nei territori montani o collinari, salvo che siano di proprietà di coltivatori diretti o di imprenditori agricoli a titolo principale, i quali le conducano direttamente.

Si tratta delle aree fabbricabili site nei Comuni individuati, sulla base dell'altitudine riportata nell'elenco dei Comuni italiani predisposto dall'ISTAT.

È escluso che in questo caso le aree fabbricabili possano assumere rilevanza ai fini dell'IMU, qualora siano possedute da coltivatori diretti o IAP iscritti alla previdenza agricola, i quali le conducano direttamente.