

Roma, 9 settembre 2014

La nuova esenzione per i terreni a proprietà collettiva Nota di approfondimento sul dl n. 66 del 2014 e sulle comunicazioni richieste ai Comuni

L'art. 22, comma 2 del dl n. 66 del 2014 (riportato in calce a questa nota) sostituisce l'art. 4, comma 5-bis del Dl n. 16 del 2012 prevedendo che con decreto del Ministero dell'economia, di concerto con i Ministri delle politiche agricole e dell'Interno, *“sono individuati i comuni nei quali, a decorrere dall'anno di imposta 2014, si applica l'esenzione di cui alla lettera h) del comma 1 dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, sulla base dell'altitudine riportata nell'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), diversificando tra terreni posseduti da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, iscritti nella previdenza agricola, e gli altri.”*

La stessa norma prevede inoltre che dalla revisione delle esenzioni IMU dei terreni agricoli montani dovrà pervenire un maggior gettito annuo non inferiore a 350 milioni. Il maggior gettito, così come stimato per ciascun Comune dal previsto decreto ministeriale attuativo, sarà recuperato su qualunque assegnazione finanziaria dovuta dal Ministero dell'Interno, oppure, in caso di incapienza, sarà trattenuto dall'Agenzia delle entrate sul gettito dell'IMU, in base alle le procedure di cui ai commi 128 e 129 della legge n. 228 del 2012 (Legge di stabilità 2013).

In sede di conversione in legge del dl 66 è stata altresì prevista l'esenzione IMU per i *“terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile che, in base al predetto decreto, non ricadano in zone montane o di collina”*. Con apposito decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'Economia, saranno stabilite le modalità di compensazione del minor gettito in favore dei Comuni nei quali opera la nuova esenzione. Il termine per l'emanazione di quest'ultimo decreto, come anche di quello previsto per la riscrittura dei parametri che determinano l'esenzione IMU dei terreni montani, è fissato al 22 settembre 2014 (90 giorni dalla legge di conversione 23 giugno 2014, n. 89).

Con un provvedimento del 29 luglio 2014, il Direttore Generale delle Finanze (pubblicato in G.U. n. 177 del 1 agosto 2014), sono state definite le modalità di trasmissione, da

parte dei Comuni, dei dati relativi ai terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusufruttibile non situati in zone montane o di collina, ai fini della compensazione del minor gettito IMU.

Il decreto prevede l'inserimento, su apposita sezione del Portale del federalismo fiscale, entro il prossimo **15 settembre 2014**, di una serie di dati necessari a quantificare gli importi da corrispondere ai Comuni per la compensazione del minor gettito. In particolare è chiesto l'inserimento delle seguenti informazioni:

- codice fiscale del proprietario del terreno;
- qualifica del proprietario (IAP/CD);
- numero di particelle che il soggetto possiede nel comune;
- reddito dominicale catastale totale nel comune;
- aliquota IMU 2013 per i terreni in esame;
- aliquota IMU 2014 per i terreni in esame.

Va rilevato che l'adempimento chiesto ai Comuni con il provvedimento del 29 luglio 2014, oltre a non essere specificatamente previsto dalla norma primaria, non appare coordinato con quanto disposto dal Dl 66 del 2014, in quanto la compensazione del gettito è prevista per i soli terreni a proprietà collettiva **che non ricadono in zone montane**, così come saranno definite da apposito decreto, non ancora emanato.

L'anticipazione della certificazione rispetto alla nuova definizione del perimetro dei Comuni montani esenti costringe difatti anche i Comuni inclusi nell'allegato alla circolare 14 giugno 1993, n. 9, a presentare la certificazione, così come peraltro ribadito dal Dipartimento delle finanze con la nota prot. 30881/2014 dell'8 settembre 2014.

Tale adempimento ingenera ulteriori difficoltà, non solo perché la scadenza è fissata una settimana prima della data in cui dovranno essere individuati i nuovi Comuni montani – mentre l'individuazione di una data successiva al 22 settembre avrebbe evitato la certificazione a migliaia di Comuni – ma anche perché nei Comuni già montani in base alla disciplina ICI, difficilmente potranno essere comunicate le informazioni richieste in quanto in vigore del regime ICI non sussisteva l'obbligo di presentare la dichiarazione per i terreni esenti ex articolo 7 del Dlgs n. 504 del 1992. Pertanto, vi potranno essere numerosi casi di carenza informativa sull'argomento anche presso il Comune, che potrebbe non essere in grado di conoscere una serie di elementi essenziali, quali ad esempio la qualifica del proprietario (se IAP, coltivatore diretto, o altro) e tali informazioni ovviamente non potranno essere desunte dai dati catastali, come pure non potranno essere desunti i soggetti passivi allorché l'imposta comunale sia in capo all'assegnatario.

Pertanto, se può risultare opportuno richiedere ai Comuni notizie che nei sistemi informativi pubblici non sono presenti, un tale adempimento non può precludere la più

scrupolosa analisi del fenomeno oggetto di esenzione ai fini della determinazione dei relativi rimborsi, attraverso il prescritto decreto ministeriale.

Peraltro, i dati comunicati potrebbero risultare poco utili ai fini della compensazione del mancato gettito IMU, nel caso in cui il Comune risultasse successivamente parzialmente montano, non potendosi distinguere all'interno dell'elenco dei terreni inseriti quali ricadano nel territorio esente, per effetto della mancata comunicazione degli identificativi catastali.

Si ritiene quindi non fondata sotto il profilo normativo l'affermazione contenuta nella nota del Dipartimento delle finanze che equipara il mancato inserimento dei dati entro il prossimo 15 settembre ad attestazione dell'inesistenza nel territorio comunale di terreni a proprietà collettiva, con conseguente perdita del diritto alla compensazione del mancato gettito IMU.

Il termine del 15 settembre infatti non può considerarsi termine perentorio poiché lo strumento attuativo previsto dal dl 66 è stato espressamente individuato dalla legge in un decreto ministeriale cui è affidato il compito di **stabilire le modalità di compensazione del minor gettito IMU**.

Un decreto direttoriale non può pertanto, per la sua natura di atto di legislazione secondaria, spingersi oltre il disposto normativo subordinando il riconoscimento del diritto alla compensazione alla presentazione di una certificazione comunale entro una data prestabilita.

Infine, si rileva che la data del 15 settembre 2014, che ci auguriamo possa essere rispettata da tutti gli enti interessati, può tuttavia risultare per molti Comuni troppo ravvicinata, considerando che l'adempimento in questione può richiedere l'acquisizione *ad hoc* di informazioni circa la natura e la precisa individuazione dei soggetti possessori.

L'individuazione dei terreni a proprietà collettiva, infatti, può risultare complessa, non esistendo una classificazione ufficiale. In generale, si tratta di terreni che sono di proprietà di "una determinata collettività". I membri della collettività non sono però comproprietari ma hanno diritto di usare il terreno secondo le regole che caratterizzano le varie ipotesi di proprietà collettiva. La normativa di riferimento è rappresentata principalmente dalla legge n. 1766 del 1927 che è oggi ancora in vigore, limitatamente agli articoli da 1 a 34 e da 36 a 43. Inoltre, l'articolo 142 del Dlgs, 42 del 2004 (codice beni culturali e del paesaggio) include le "*aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici*".

Diverse sono oggi le forme di proprietà collettiva, come le università agrarie, che sono forme associative presenti nel Lazio (Università Agraria di Tarquinia), le partecipanze agrarie diffuse in Emilia (Cento, Medicina, San Giovanni in Persiceto, Sant'Agata

Bolognese, Nonantola etc.), il Consorzio degli Uomini di Massenzatica e la Comuna degli antichi beni originari di Grignano Polesine.

In merito all'individuazione del soggetto passivo non si può pervenire ad una soluzione pacifica. Così, ad esempio, la giurisprudenza di Cassazione relativa a Tarquinia (sentenza n. 15552/2009), pur non analizzando specificatamente il punto, sembra ritenere che la soggettività passiva sia in capo alla locale Università Agraria e non in capo ai singoli partecipanti/assegnatari. Al contrario, la Cassazione n. 20533/2010 sembra ritenere che in capo all'assegnatario venga costituito un diritto d'usufrutto, con conseguente obbligo di pagamento dell'imposta.

Pertanto, la situazione oggi si presenta molto diversificata, avendo finora corrisposto l'Ici e l'Imu, sia l'ente associativo (università, partecipanze, o altra forma di proprietà collettiva) sia i singoli assegnatari dei terreni, a seconda delle modalità di assegnazione previste nei singoli statuti.

Alla luce di quanto esposto, si evidenzia infine la necessità modificare lo schema di caricamento dati messo a disposizione dei Comuni sul Portale del federalismo fiscale.

In particolare, il campo "codice fiscale" presuppone l'inserimento di 11 caratteri e non di anche di 16, quasi a voler presumere che il soggetto passivo sia sempre l'ente e non il singolo assegnatario, che può ovviamente essere una persona fisica priva di posizione IVA.

Pertanto, l'inserimento del codice fiscale dell'ente appare incongruo con la successiva richiesta di indicare se il soggetto è IAP e CD, visto che i soggetti possessori sono enti pubblici non economici e non società e pertanto impossibilitati a qualificarsi come IAP o CD.

Inoltre, considerando che in molte realtà l'Imu è stata pagata dai partecipanti/assegnatari si chiederebbe ai Comuni, una volta superato l'ostacolo tecnico dell'inserimento del codice fiscale anche delle persone fisiche, di effettuare, in un ristretto lasso di tempo, migliaia di inserimenti.

Al fine di non gravare inutilmente l'attività dei Comuni maggiormente coinvolti dalla comunicazione, sarebbe sufficiente prevedere la facoltà di invio di un file contenente tutti i campi richiesti dal prospetto ministeriale, almeno per gli enti che hanno più di 100 inserimenti da effettuare.

D.L. 24-4-2014 n. 66

Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale.
Pubblicato nella Gazz. Uff. 24 aprile 2014, n. 95.

Art. 22 (Riduzione delle spese fiscali), comma 2

2. Il comma 5-bis dell'articolo 4 del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, è sostituito dal seguente: "5-bis. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali, e dell'interno, sono individuati i comuni nei quali, a decorrere dall'anno di imposta 2014, si applica l'esenzione di cui alla lettera h) del comma 1 dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, sulla base dell'altitudine riportata nell'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), diversificando tra terreni posseduti da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, iscritti nella previdenza agricola, e gli altri. Ai terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile che, in base al predetto decreto, non ricadano in zone montane o di collina, è riconosciuta l'esenzione dall'IMU. Dalle disposizioni di cui al presente comma deve derivare un maggior gettito complessivo annuo non inferiore a 350 milioni di euro a decorrere dal medesimo anno 2014. Il recupero del maggior gettito, come risultante per ciascun comune a seguito dell'adozione del decreto di cui al periodo precedente, è operato, per i comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna, con la procedura prevista dai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e, per i comuni delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in sede di attuazione del comma 17 dell'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Con apposito decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità per la compensazione del minor gettito in favore dei comuni nei quali ricadono terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile non situati in zone montane o di collina, ai quali è riconosciuta l'esenzione dall'IMU.