



CONSULTA NAZIONALE  
della proprietà collettiva  
*Via Prati, 2 – 38100 Trento (TN)*  
*tel 051226161 cell.3358241429*  
*e-mail: consultanazpropcollettiva@yahoo.it*

Intervento del Presidente della Consulta per la audizione presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione finanze e tesoro nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1749 (D.L. 4/15 Misure urgenti in materia di esenzione IMU) del 10/02/2015

# **La proprietà collettiva e l'Imposta Municipale Unica sugli immobili.**

## **Argomenti per mantenere un'esenzione utile e necessaria.**

### **La proprietà collettiva: un nome per diverse realtà.**

La proprietà collettiva è la proprietà inalienabile e indivisibile che una determinata collettività può avere su beni fondiari che le spettano a titolo originario. La proprietà collettiva non si può né vendere, né acquistare. Costituisce un modello originale di produzione e distribuzione sociale di ricchezza, oltre che un mezzo efficacissimo di tutela ambientale.

Le Proprietà Collettive, pur nella molteplicità di nomi attraverso cui si contraddistinguono (Comunioni Familiari Montane, Comunalie, Consorzi di Utenti, Università agrarie, Beni sociali, Vicinie, Regole, Comunelle, Partecipanze agrarie, Società di antichi originari, Jus, Consorzerie, Ademprivi, ASUC, ASBUC, Frazioni ecc.), si caratterizzano nell'ordinamento italiano per una serie di vincoli nella utilizzabilità del loro patrimonio che si possono riassumere nelle cosiddette "quattro i": inalienabilità, inusufruttibilità, inespropriabilità e immutabilità della loro destinazione agrosilvopastorale.

Tutte sono autonome e disciplinate da antichi Laudi e Statuti che codificano sempre tradizioni ancora più antiche, nate dalla libera scelta dei titolari (ed aventi diritto al godimento) di tali beni di imporsi dei limiti nel loro godimento, al fine di perpetuarli alle generazioni future.

Questo vincolo auto-imposto, che limita innanzi tutto la piena disponibilità e fa del dominio dei legittimati una situazione tutt'altro che assoluta, pone la realtà delle proprietà collettive in una prospettiva irriducibile al rigido binomio tra proprietà privata e proprietà pubblica.

La proprietà collettiva si definisce infatti su tre elementi necessari:

- 1) la comunità, una pluralità di persone fisiche legate fra loro da un vincolo agnatizio oppure individuata sulla base dell'incolato e considerata non solo come destinataria delle utilità del fondo, ma come pluralità di soggetti titolati chiamati a gestire collettivamente il patrimonio civico secondo regole consuetudinarie per preservare il godimento dei beni stessi alle future generazioni di utenti;
- 2) la terra di collettivo godimento, che va riguardata come un ecosistema completo con una propria individualità, un patrimonio non solo economico, ma naturale e culturale, comprendente tutte le componenti naturali ed antropiche, dal suolo, con i connessi miglioramenti, al sottosuolo, alle acque superficiali e sotterranee e più in generale al paesaggio;
- 3) l'elemento teleologico, ossia lo scopo istituzionale, diverso e trascendente rispetto agli interessi individuali delle singole persone fisiche che compongono la comunità.

Solo in taluni casi il patrimonio collettivo viene gestito da un ente dotato di personalità giuridica. Quando ciò accade, questo è formalmente titolare nei rapporti con i terzi di beni la cui proprietà sostanziale spetta agli associati nei confronti dei quali funge solo da amministratore.

In assenza di un ente dotato di personalità giuridica privata il bene è amministrato dalla amministrazione comunale ed è questa la situazione più diffusa in Italia, specie nel centro sud e nelle isole.

Le proprietà collettive costituiscono pertanto una situazione giuridica antitetica rispetto a quella della

proprietà privata individuale e non sono riducibili allo schema della comproprietà.

La proprietà privata individuale implica nel titolare il diritto di godere e disporre del bene in modo pieno e assoluto. Quando uno stesso bene si trova nella comproprietà di più soggetti, si produce per il nostro ordinamento una situazione fragile, poiché ciascun comproprietario ha il diritto unilaterale e potestativo di chiederne lo scioglimento, ottenendo di essere proprietario esclusivo di una frazione del bene, o del suo equivalente. La proprietà collettiva implica al contrario nel singolo partecipante solo il diritto di usare della cosa, secondo i termini consuetudinari che caratterizzano quella singola situazione. Al contrario della comproprietà, essa è una situazione permanente e duratura: i partecipanti non possono, neanche per accordo unanime, vendere a terzi i beni che costituiscono l'oggetto del loro diritto, né dividerli tra loro.

La bonifica di un territorio paludoso poteva essere intrapresa in epoca medievale solo da molte persone e nel corso di più generazioni: solo coloro i quali rendevano coltivabili quei terreni col proprio lavoro potevano dirsi proprietari e sfruttarli ad esclusione di qualsiasi altro, ma non potevano dividere tra loro il compendio così ottenuto, che fuori dal lavoro comune sarebbe ritornato presto preda delle acque. Nella civiltà premoderna, lo stesso fenomeno riguardava normalmente altri tipi di beni, come i pascoli, che appartenevano ad una determinata comunità di villaggio e potevano essere sfruttati solo dai membri di quella comunità, o i boschi, anch'essi nella proprietà collettiva delle comunità circostanti, onerate per questo della loro manutenzione.

### **La Consulta nazionale della proprietà collettiva**

La Consulta nazionale della proprietà collettiva è una associazione senza scopo di lucro fondata nel 2006 presso Palazzo Madama, sede del Senato della Repubblica, che si propone di rappresentare gli interessi delle proprietà collettive al fine di conservare, sviluppare ed approfondire le peculiarità storiche, culturali, istituzionali, giuridiche ed economiche dei Dominii Collettivi, comunque denominati, nell'ottica della propria vocazione europea.

La Consulta può partecipare, inoltre, ai tavoli di concertazione e programmazione territoriale, ad ogni livello, compreso quello nazionale ed europeo, tenendo conto della necessità, in ambito regionale o sub regionale, di operare in accordo con i coordinamenti locali. La Consulta opera su tutto il territorio nazionale ma ha struttura federativa, perché le comunità sono storicamente diverse e perché le legislazioni e gli interlocutori istituzionali sono diversi da Regione a Regione.

Attualmente la Consulta è presente con propri coordinamenti (alcuni preesistenti alla stessa Consulta) in 14 Regioni (Trentino, Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Umbria, Marche, Basilicata, Campania, Puglia, Calabria ed Abruzzo) ed è retta da un Comitato Direttivo composto dai Rappresentanti dei Coordinamenti Regionali riconosciuti dall'Assemblea.

### **Inconciliabilità tra la proprietà collettiva e l'imposta patrimoniale.**

Le proprietà collettive sono oggi messe a rischio da un'imposta come l'IMU.

Come in ogni imposta patrimoniale, il presupposto dell'IMU è nel possesso di un bene il cui valore può essere realizzato con la vendita. La base imponibile è il valore capitalizzato che il proprietario può realizzare,

sia pure in astratto, con l'alienazione; questa è poi l'unico modo per il proprietario di liberarsi dal peso fiscale di un bene che in ipotesi non produca per lui un reddito tale da bilanciare il peso dell'imposta.

Da qui la radicale incompatibilità di un'imposta patrimoniale con le situazioni di proprietà collettiva, tutte caratterizzate dalla assoluta inalienabilità e indivisibilità dei beni che ne costituiscono oggetto.

**L'esenzione dall'Imposta municipale unica non è quindi il frutto di una benevola concessione, ma il rimedio a un vizio di incostituzionalità.**

**Applicata a una proprietà non alienabile, qualsiasi imposta patrimoniale è difatti anticostituzionale per difetto del requisito della capacità contributiva: l'imposta colpisce un valore che la proprietà collettiva, a differenza del proprietario privato, non può realizzare con la vendita.**

Va tenuto presente che, ove in ipotesi questa persona giuridica acquistasse da privati altri terreni o immobili, questi ricadrebbero nel patrimonio proprio della persona giuridica, e non diverrebbero per questo di proprietà collettiva. Qualsiasi esenzione da tributi fosse prevista dalla legislazione per le proprietà collettive (come nel caso dell'IMU) non potrebbe pertanto applicarsi a questi ultimi cespiti. Ad essere potenzialmente estensibile è solo la proprietà collettiva non dotata di personalità giuridica. Questa può accrescersi per sentenza del Commissario per la Liquidazione degli usi civici, il quale può accertare l'appartenenza di un terreno in proprietà privata all'originario demanio civico di una comunità, ai sensi della legge 1766/1927. In questo caso, tuttavia, la proprietà del terreno viene trasferita al Comune come ente rappresentativo di quella comunità, e viene gestita oggi o direttamente dal Comune o dalle amministrazioni separate dei beni di uso civico, se la comunità titolare insiste solo sul territorio di una o più frazioni del Comune stesso o di più Comuni. In questo caso, tuttavia, i terreni seguiranno il regime fiscale valido per gli altri terreni di proprietà comunale, già esenti dall'IMU.

Per questi stessi motivi, **il novero dei domini collettivi non è nemmeno potenzialmente passibile di una dilatazione dagli incerti confini, ma al contrario, esso è certo e non estensibile, atteso che nessuno potrebbe costituire oggi una proprietà collettiva**, cosa che consegue unicamente da vicende perfezionatesi prima dell'Unità d'Italia.

### **Breve storia del trattamento IMU per le Proprietà Collettive**

Fino all'anno 2013 l'imposta IMU (e prima ICI) è stata applicata alle proprietà collettive, per quanto particolari condizioni avessero garantito alla stragrande maggioranza dei terreni una sostanziale esenzione, vuoi per ragioni di altitudine vuoi perché, in assenza di enti gestori, la proprietà collettiva rientra nei beni delle amministrazioni comunali e si trova per questo esentata dal pagamento dell'imposta. Ciò, come vedremo, si rileva soprattutto nelle regioni centro meridionali.

Con la [legge 23.06.2014 n.89](#), G.U. 23.06.2014 di conversione, con modificazioni, del DL 24 aprile 2014, n. 66, il legislatore ha inteso garantire l'esenzione dall'IMU ai terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile che non ricadano in zone montane o di collina, mediante la modifica del comma 5-bis dell'articolo 4 del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 del seguente tenore: « *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. [...]***

A quella data l'esenzione aveva interessato i pochi enti della proprietà collettiva che ancora residuano nei terreni di pianura (le Partecipanze agrarie emiliane, il Consorzio degli uomini di Massenzatica, le Università agrarie del Lazio e gli antichi beni originari di Grignano Polesine), ed il cui gettito è stato quantificato attraverso l'acquisizione dai Comuni interessati dei dati relativi al gettito IMU per il 2013 così come indicato dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 29/07/2014. In tale occasione peraltro la Consulta Nazionale della Proprietà Collettiva, associazione di rappresentanza delle proprietà collettive in Italia, ha garantito all'ANCI il proprio fattivo apporto, contattando tutti i Comuni nei quali erano presenti propri associati interessati dal provvedimento sopra citato e ponendosi come riferimento per molte altre amministrazioni comunali che intendevano verificare l'effettiva applicabilità del novellato art.5bis ad alcuni terreni presenti sul proprio territorio.

A poco meno di cinque mesi dalla citata normativa il decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4, recante misure urgenti in materia di esenzione IMU, al suo art.1 comma 6 statuisce che “**È abrogato il comma 5-bis, dell'articolo 4 del decreto-legge n. 16 del 2012.**” facendo venir meno ogni ipotesi di esenzione, salvo poi prevedere, al comma 4 dell'art.1 che “**Per il medesimo anno 2014, resta ferma l'esenzione 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 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 i terreni di cui al precedente periodo del presente comma. A tal fine, è autorizzato l'utilizzo dello stanziamento previsto per la compensazione di cui all'ultimo periodo del comma 5-bis, dell'articolo 4 del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.**”

Peraltro la L.23.06.2014 n.89 ristabilisce ordine sistematico dal punto di vista dei principi fondamentali del diritto tributario in quanto riconosce una esenzione oggettiva (*i terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile*), legittimata dalle ragioni già esposte, mentre fino a quel momento i terreni della proprietà collettiva erano stati di fatto esentati in base ad elementi soggettivi (la gestione da parte dei Comuni ovvero l'altimetria).

## **Sull'entità della proprietà collettiva in zone “non totalmente montane”**

Quanto sono estese le proprietà collettive in Italia?

Nel 2010 l'ISTAT, con la collaborazione della Consulta Nazionale della Proprietà Collettiva, ha censito nell'ambito del Censimento dell'Agricoltura le proprietà collettive su tutto il territorio nazionale, indicando come dei più di 12 milioni di ettari di SAU <sup>(1)</sup> in Italia, “solo” 610mila ettari (il 4,75%) risulta appartenere a “Comunanze, Università Agrarie, Regole o Comune che gestisce le Proprietà Collettive”.

Censimento 2010 agricoltura

superficie agricola utilizzata dall'unità agricola  
ente (comunanze, università agrarie, Regole  
o Comune che gestisce le Proprietà Collettive)

	tutte le categorie	PPCC	%
totale	12.856.047	610.165	4,75
Montagna	2.948.980	504.766	17,12
Collina	5.721.118	97.010	1,70
Pianura	4.185.949	8.390	0,20

Di queste, sempre secondo i dati ISTAT, 504mila (l'82,72%) sono ubicate in montagna, 97mila (il 15,92%) in collina e 8mila (l'1,34%) in pianura.

Peraltro questo dato ricomprende anche i terreni appartenenti ai Comuni, e quindi già e da sempre esenti, presenti nel sud e nelle isole per estensioni di quasi 80mila ettari.

Censimento 2010 agricoltura

superficie agricola utilizzata dall'unità agricola  
ente (comunanze, università agrarie, Regole o Comune che gestisce le Proprietà Collettive)

	PPCC	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole
totale	610.165	58.524	162.444	79.713	197.925	81.710
Montagna	504.766	55.937	159.141	59.903	158.067	41.598
Collina	97.010	2.369	1.490	17.906	37.962	37.753
Pianura	8.390	217	1.814	1.904	1.895	2.359

Incrociando i dati dei 1856 enti gestori della proprietà collettiva censiti dalla Consulta nazionale con l'elenco Istat dei Comuni Montani, si comprende come risulta relativamente esiguo il numero degli enti dotati di personalità giuridica di diritto privato in territorio non “totalmente montano” (e quindi beneficiati dalla

<sup>1</sup>La SAU comprende le superfici sulle quali sono presenti seminativi, coltivazioni legnose agrarie, castagneti da frutto, prati permanenti, terreni destinati al pascolo e vivai. Non rientrano nella SAU ma nella superficie agricola non utilizzata quei terreni che sono temporaneamente inutilizzati ma sui quali la coltivazione potrebbe facilmente riprendere con pratiche agricole ordinarie (escludendo quindi il disboscamento o lo scasso di terreni incolti). La somma della SAU e della superficie agricola non utilizzata fornisce la superficie agricola totale (abbreviata in SAT). Non fanno parte della SAU (né della SAT) le aree occupate da fabbricati (es. abitazione, depositi, ricoveri per animali...) né quelle destinate a bosco o ad arboricoltura da legno, anche se in proprietà o in uso dell'azienda agricola.

esenzione), che superano di poco i 200.

	parzialmente montani	non montani
Piemonte		1
Veneto		1
Friuli VG	48	3
Emilia Romagna		8
Toscana	1	1
Umbria	58	
Lazio	5	30
Abruzzo	9	
Campania		1
	166	45

**Da questi dati si comprende facilmente come l'entità dell'esenzione, rispetto al dato nazionale, sia modestissima. I terreni (SAU) non “totalmente montani” utilizzati dagli enti della proprietà collettiva sono poco meno del 1% dell'estensione nazionale.**

Se si aggiunge la circostanza per cui, come già ricordato, il novero dei domini collettivi non è nemmeno potenzialmente passibile di una dilatazione, ma al contrario, esso è certo e non estensibile, ben se ne comprende l'esiguità rispetto all'effettivo impatto sui dati nazionali di bilancio.

## **Conclusioni**

Il contenuto del D.L. 24/01/2015 n. 4 è profondamente errato in quanto non solo non conferma in via definitiva l'esenzione dall'IMU ai terreni della proprietà collettiva di pianura (*rectius non situati in zone montane o di collina*), ma perché invece introduce ex novo l'imposta anche per i terreni “parzialmente montani”, contraddicendo, nella forma e nella sostanza, il disposto della l.23.06.2014 n. 89.

Ripristinare l'esenzione oggettiva delle proprietà collettive (così come prevista nella l.23.06.2014 n.89) è una necessità legata:

- 1) a ragioni di merito, in quanto si elimina una ingiusta tassazione patrimoniale per beni non alienabili, illegittima secondo i principi costituzionali e quelli della legislazione fiscale;
- 2) ad esigenze sistematiche, in quanto viene garantita una esenzione oggettiva eliminando in sostanza il paradosso per cui i terreni della proprietà collettiva sono esentati in funzione dell'ente che li gestisce (il Comune piuttosto che persone giuridiche di diritto privato) o dell'altimetria (se non ricadono in zone montane o di collina prima ovvero se ricadono in zone totalmente montane oggi)
- 3) a ragioni logiche e di coerenza, se si intende non contraddire a soli sette mesi dalla sua approvazione il disposto della l.23.06.2014 n.89 e di tutta la legislazione derivata che ne è seguita.

Pur apprezzando la presa di posizione del relatore Sen. Fornero in Commissione Bilancio, secondo cui “*appare poco comprensibile la mancata previsione di esenzione per i terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva per il 2015, pur prevista per l'anno precedente*”, la Consulta Nazionale della Proprietà Collettiva ritiene debba essere reintrodotta una esenzione oggettiva per le proprietà collettive sulla scorta di quanto già previsto dalla l.23.06.2014 n.89.

**Ci troviamo di fronte ad una ingiusta (e costituzionalmente illegittima) tassazione a cui si potrebbe garantire rimedio senza troppo gravare sugli assetti economici del paese e, anche, sugli obiettivi di bilancio previsti dalla l.23.06.2014 n. 89 e dal D.L. 24/01/2015 n. 4.**