

Pubblicato il 10/10/2023

N. 03021/2023 REG.PROV.COLL.
N. 01888/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1888 del 2022, proposto dal Comune di Campofelice di Fitalia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Comandè, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, e con domicilio fisico eletto presso lo studio del predetto difensore in Palermo, via Caltanissetta n. 2/D;

contro

- il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso i cui uffici di Palermo, via Valerio Villareale n. 6, è per legge domiciliato;

per l'ottemperanza

- alla sentenza n. 2110/2022 del 27 giugno 2022 del TAR Sicilia – Palermo, sez. I, e la conseguente declaratoria della nullità e/o dell'inefficacia della nota del MEF, prot. n. 50828 del 9 settembre 2022, avente a oggetto “Esecuzione della sentenza del Tar Sicilia, sezione prima, n. 2110/2022 –

Ricorso proposto dal Comune di Campofelice di Fitalia (PA). Esenzione dell'imposta municipale proprio (IMU) sui terreni agricoli”;
nonché, in subordine, per l'annullamento
- della nota del MEF, prot. n. 50828 del 9 settembre 2022, avente ad oggetto “Esecuzione della sentenza del Tar Sicilia, sezione prima, n. 2110/2022 – Ricorso proposto dal Comune di Campofelice di Fitalia (PA). Esenzione dell'imposta municipale proprio (IMU) sui terreni agricoli”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio, i documenti e la memoria difensiva del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Vista la memoria di replica di parte ricorrente;

Vista la sentenza parziale di questa Sezione n. 207 del 27 gennaio 2023;

Viste le memorie delle parti, e vista la documentazione depositata dal resistente Ministero;

Vista l'ordinanza cautelare n. 97 del 22 febbraio 2023;

Vista la memoria conclusiva depositata dal Comune ricorrente;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del giorno 26 settembre 2023 il consigliere Maria Cappellano, e uditi i difensori delle parti, presenti come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

A. – Con il ricorso in esame, notificato il 7 novembre 2022 e depositato il 21 novembre, il Comune di Campofelice di Fitalia ha impugnato gli atti indicati in epigrafe e, in particolare, la nota n. 50828 del 9 settembre 2022 – chiedendone la declaratoria di nullità o, in subordine, l'annullamento – con la quale la competente Direzione dell'intimato Ministero dell'Economia e delle Finanze ha ritenuto di dare esecuzione alla sentenza di questa Sezione

n. 2110/2022, di declaratoria di illegittimità del silenzio serbato dal suddetto Ministero sull'istanza dell'ente locale ricorrente di inserimento nell'elenco dei comuni che beneficiano dell'esenzione dall'IMU agricola, allegato alla circolare dello stesso Ministero n. 9 del 14 giugno 1993.

Espone, al riguardo, che:

- il Comune presenta caratteristiche geomorfologiche, di altitudine, agricole e produttive tali da ricomprenderlo nella delimitazione delle “*aree montane o di collina*” di cui all’art. 15 della l. n. 984/1977, analogamente ai limitrofi Comuni di Mezzojuso – di cui fino al 1951 costituiva frazione territoriale – Ciminna, Corleone, Prizzi e Vicari; ma che, a differenza di tali enti locali, il Comune odierno ricorrente non risulta inserito nel su citato elenco allegato alla circolare n. 9/1993, che individua i Comuni ricadenti in aree montane o di collina, delimitate ai sensi dell’art. 15 della l. n. 984/1977, sul cui territorio i terreni agricoli, a decorrere dall’anno 2016, beneficiano dell’esenzione dall’IMU in virtù dell’art. 1, co. 13, della l. n. 208/2015, nei termini ribaditi dall’art. 1, co. 758, della l. n. 160/ 2019;
- pertanto, con istanza inviata il 10 luglio 2020 alla competente Direzione Legislazione tributaria e Federalismo Fiscale del Ministero, il Comune ha chiesto di essere incluso tra i Comuni oggetto dell’esenzione e, in particolare, di essere inserito nell’allegato della richiamata circolare, alla quale l’art. 1, co. 13, della l. n. 208/2015 rinvia per individuare i beneficiari del regime fiscale agevolativo;
- con nota del 13 luglio 2020, prot. n. 19397, il Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) ha dichiarato la propria incompetenza per l’istruttoria dell’istanza a favore del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, quanto in particolare alla “*individuazione dei comuni nel cui territorio sono situati i terreni agricoli esenti*”; affermando, per contro, la propria competenza a “*valutare sotto il profilo tributario e di stima degli effetti finanziari le eventuali proposte in materia*”, secondo un procedimento che prevede che il

MEF prenda atto degli esiti della superiore istruttoria confluiti nelle proposte formulate dal Ministero delle Politiche Agricole e sulla base dei dati valutati e forniti da quest'ultimo, e integri l'elenco allegato alla propria circolare;

- investito della questione il Ministero delle Politiche Agricole con nota del 25 settembre 2020, il predetto con nota del 20 ottobre 2020 ha interpellato l'Assessorato dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea della Regione Siciliana, chiedendo di verificare e comunicare l'effettiva delimitazione del territorio del Comune di Campofelice di Fitalia; con riscontro dell'Assessorato regionale, con nota del 5 novembre 2020, prot. n. 55981, di conferma dell'analogia delle caratteristiche fisiche ed economiche del Comune ricorrente rispetto a quelle dei territori dei limitrofi comuni di Ciminna, Corleone, Mezzojuso, Prizzi e Vicari, tutti esenti dall'imposta IMU agricola in virtù dell'elenco allegato alla circolare n. 9/1993;

- quindi, il Ministero delle Politiche Agricole, con nota del 20 novembre 2020, prot. n. 9328662, ha comunicato al MEF che il mancato inserimento del Comune di Campofelice di Fitalia nell'elenco dei Comuni esenti dall'IMU agricola fosse il frutto di un mero disguido, chiedendo di inserire il Comune istante tra quelli esenti dall'imposta IMU agricola sussistendone i presupposti; con conseguente presentazione da parte del Comune della nota del 16 marzo 2021, prot. n. 1252, di presentazione di una nuova istanza al MEF per la sollecita conclusione del procedimento volto all'inserimento nella Circolare recante l'elencazione dei Comuni beneficiari del regime fiscale agevolativo;

- non avendo esitato tale istanza, il Comune ricorrente ha promosso il giudizio *ex artt.* 31 e 117 cod. proc. amm., conclusosi con sentenza n. 2110 del 27 giugno 2022, con la quale questa Sezione ha dichiarato l'illegittimità del silenzio serbato dal MEF sull'istanza, presentata del Comune ricorrente

il 21 settembre 2021, per l'inserimento nell'elenco dei Comuni che beneficiano dell'esenzione dall'IMU agricola, allegato alla citata circolare n. 9/1993;

- è seguita la nota impugnata del 9 settembre 2022, con la quale il MEF – ritenendo di dare esecuzione alla su citata sentenza – ha comunicato di non potere concludere positivamente l'*iter*, spiegando che per l'inserimento nel predetto elenco sarebbe necessaria una norma di legge.

Il Comune istante si duole, pertanto, in via principale dell'inottemperanza o dell'elusione del giudicato formatosi sulla sentenza n. 2110 del 27 giugno 2022; e, in via subordinata, dell'illegittimità della gravata nota, deducendo le censure di:

1) *SULLA SUSSISTENZA DEI PRESUPPOSTI PER L'ACCOGLIMENTO, SOTTO DIVERSI PROFILI, DEL RICORSO PER L'OTTEMPERANZA E SULLA CONSEGUENTE NULLITÀ E/O INEFFICACIA DELLA NOTA DEL MEF TRASMESSA IN DATA 9 SETTEMBRE 2022;*

2) *IN SUBORDINE AL MANCATO ACCOGLIMENTO DEL PRIMO MOTIVO DEL PRESENTE RICORSO E PREVIA EVENTUALE CONVERSIONE DEL RITO: VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 758, LETTERA D) DELLA L. N. 160 DEL 27 DICEMBRE 2019.*

Ha quindi chiesto, in via principale, la declaratoria della nullità e/o della inefficacia della nota del MEF, prot. n. 50828 del 9 settembre 2022, con contestuale nomina di un commissario *ad acta* per il caso di perdurante inerzia; in via subordinata, in caso di conversione del rito *ex art.* 32 cod. proc. amm., previo accoglimento dell'istanza cautelare anche ai sensi dell'art. 55, co. 10 cod. proc. amm., l'annullamento della suddetta nota, con vittoria di spese e refusione del contributo unificato anche in ipotesi di compensazione delle spese.

B. – Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Economia e delle Finanze, depositando documentazione e memoria, con replica di parte ricorrente.

C. – Con sentenza parziale n. 207 del 27 gennaio 2023 è stata respinta la domanda di esecuzione del giudicato, è stata disposta la prosecuzione della trattazione del ricorso con il rito ordinario e contestualmente fissata la camera di consiglio per la trattazione della domanda cautelare, in vista della quale il Comune ricorrente ha insistito per l'accoglimento dell'istanza cautelare; il Ministero ha depositato documenti chiedendo la reiezione del ricorso e dell'istanza cautelare.

D. – Con ordinanza cautelare n. 97 del 22 febbraio 2023 è stata fissata la data della trattazione del merito ai sensi dell'art. 55, co. 10, cod. proc. amm., dando atto della sussistenza di profili di *fumus boni iuris*.

E. – In vista della trattazione del merito il Comune ricorrente ha ribadito le proprie argomentazioni con memoria conclusiva, insistendo per l'annullamento della nota impugnata.

Quindi, all'udienza pubblica del giorno 26 settembre 2023, presenti i difensori delle parti come da verbale, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

A. – Viene in decisione il ricorso promosso dal Comune di Campofelice di Fitalia avverso la nota n. 50828 del 9 settembre 2022, con la quale la competente Direzione dell'intimato Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ha ritenuto di dare esecuzione alla sentenza di questa Sezione n. 2110/2022, e di non potere dare seguito alla domanda dell'ente locale di inserimento nell'elenco dei comuni che beneficiano dell'esenzione dall'IMU agricola, allegato alla circolare dello stesso Ministero n. 9 del 14 giugno 1993.

B. – Come già precisato, questa Sezione con sentenza parziale n. 207 del 27 gennaio 2023 ha respinto la domanda di esecuzione del giudicato; sicché oggetto di scrutinio è l'azione di annullamento.

Ciò premesso, il ricorso è fondato per la ritenuta fondatezza del secondo motivo.

Giova ricostruire il quadro normativo di riferimento, richiamando:

- l'art. 1, co. 13, prima parte, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, secondo cui *“13. A decorrere dall'anno 2016, l'esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) prevista dalla lettera b) del comma 1 dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, si applica sulla base dei criteri individuati dalla circolare del Ministero delle finanze n. 9 del 14 giugno 1993, pubblicata nel supplemento ordinario n. 53 alla Gazzetta Ufficiale n. 141 del 18 giugno 1993.”*;
- l'art. 7, co. 1, lett. h), del d. lgs. n. 504/1992, il quale prevede, a sua volta, che sono esenti dall'IMU *“i terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina delimitate ai sensi dell'art. 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 984”*;
- l'art. 1, co. 758, lett. d), della legge 27 dicembre 2019, n. 758, a tenore del quale *“Sono esenti dall'imposta i terreni agricoli come di seguito qualificati:*

(...omissis...)

d) ricadenti in aree montane o di collina delimitate ai sensi dell'articolo 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 984, sulla base dei criteri individuati dalla circolare del Ministero delle finanze n. 9 del 14 giugno 1993, pubblicata nel supplemento ordinario n. 53 alla Gazzetta Ufficiale n. 141 del 18 giugno 1993”.

Osserva il Collegio che dal complesso delle disposizioni sopra riportate si evince come la normativa nazionale abbia “normativizzato” le regole e i criteri di cui alla circolare n. 9/1993, per la individuazione dei terreni agricoli che possono godere della esenzione dall'IMU, senza tuttavia “cristallizzare” l'elenco allegato a tale circolare.

La norma primaria ha puntualmente determinato la fattispecie agevolativa, chiaramente individuando, quale presupposto per usufruire del beneficio dell'esenzione, l'ubicazione dei terreni agricoli nei Comuni qualificabili come “montani o di collina” nei termini ivi indicati.

Del resto, a favore della tesi del Comune ricorrente milita, sul piano

sistematico, la formulazione delle su riportate disposizioni – e, in particolare, dell’art. 1, co. 758, lett. d), della l. n. 758/2019 – in raffronto con le disposizioni che le hanno precedute, avuto riguardo, in particolare, alla scelta compiuta dal legislatore con l’art. 1, co. 1, del decreto legge 24 gennaio 2015, n. 4.

Tale norma rinviava espressamente ad un elenco predisposto dall’ISTAT, operando la precisa scelta di individuare direttamente i presupposti soggettivi e oggettivi dell’esenzione senza lasciare all’amministrazione alcun margine di discrezionalità: la Corte Costituzionale, con la sentenza con cui ha rigettato la questione di legittimità costituzionale di tale disposizione, ha chiarito che *“Attraverso il rinvio, dunque, l’individuazione dei presupposti soggettivi e oggettivi dell’esenzione è tutt’altro che rimessa all’amministrazione, alla quale, viceversa, non viene riconosciuto alcun margine di discrezionalità, nemmeno quella condizionata da criteri direttivi e linee generali di disciplina che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (di recente, sentenze n. 174 e n. 69 del 2017), la rendono compatibile con la riserva relativa. La scelta, infatti, è stata operata integralmente dal decreto-legge.”...*” (cfr. Corte Cost. sentenza 2 febbraio 2018, n. 17).

Le disposizioni nazionali sopravvenute avrebbero, pertanto, potuto limitarsi a richiamare l’elenco già esistente e allegato alla circolare n. 9/1993 per cristallizzare tali posizioni; tecnica di redazione della norma, che in effetti avrebbe reso tale elenco modificabile solo con un intervento legislativo.

Per contro, il tenore letterale dell’art. 1, co. 13, prima parte, della l. n. 208/2015 e dell’art. 1, co. 758, lett. d), della l. n. 758/2019 induce a ritenere che il legislatore abbia inteso cristallizzare, quanto alla circolare n. 9/1993, i soli criteri ivi indicati, lasciando all’amministrazione un margine di discrezionalità da esercitare nell’ambito dei criteri normativamente indicati, soggettivi (i terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina delimitate ai sensi dell’art. 15 della l. n. 984/1977) e oggettivi (i criteri individuati dalla circolare del Ministero delle finanze n. 9 del 14 giugno 1993); assetto,

questo, compatibile ad avviso del Collegio con la riserva di legge in materia tributaria.

Pertanto, il vincolo di legge richiamato dal MEF attiene ai presupposti e al procedimento descritti dalla norma per l'applicazione dell'esenzione e, al più, ai criteri elencati nella circolare n. 9/1993, mentre la formazione e l'aggiornamento dell'elenco integra l'esplicitazione di un potere amministrativo esercitato nel rispetto dei predetti parametri fissati dal Legislatore.

D'altro canto, a tale opzione ha già aderito questa Sezione con la sentenza n. 2110/2022 di accoglimento del ricorso avverso il silenzio del MEF (nei limiti dell'obbligo di provvedere).

Osserva invero il Collegio che se il MEF non avesse avuto alcuna competenza per l'adozione del provvedimento finale – di eventuale inserimento nell'elenco previa apposita istruttoria – questa Sezione avrebbe dovuto prendere atto della competenza legislativa per la modifica di detto elenco, e dell'insussistenza di alcun obbligo in capo al Ministero; per contro, il MEF è stato condannato a concludere il procedimento, con il limite del mancato accoglimento della domanda di accertamento della fondatezza della pretesa, in quanto residua in capo al MEF un margine di apprezzamento discrezionale in ordine agli aspetti relativi alla valutazione sotto il profilo tributario e di stima degli effetti finanziari delle eventuali proposte di individuazione dei comuni interessati.

Deve ulteriormente rilevarsi come nel caso in esame il Comune nella sua istanza avesse evidenziato l'esistenza di un disguido, in quanto nell'elenco era stato inserito il Comune di Mezzojuso, del quale fino al 1951 il Comune ricorrente costituiva una frazione, con omogeneità e identità territoriale.

Tale situazione fattuale è stata confermata dall'istruttoria del Ministero delle politiche agricole, il quale ha coinvolto il competente Assessorato regionale, che con nota del 5 novembre 2020 ha confermato l'analogia delle

caratteristiche (territoriali ed economiche) del Comune istante a quelle dei territori limitrofi; e ha quindi concluso positivamente l'istruttoria di sua competenza con nota del 20 novembre 2020 (in atti), evidenziando come il mancato inserimento del Comune istante nell'elenco avrebbe dovuto ritenersi il frutto di un mero disguido e chiedendo l'inserimento tra i comuni esenti dall'imposta IMU agricola.

Non persuade neppure il riferimento della difesa erariale alla circostanza per cui l'inclusione nell'elenco comporterebbe una riduzione del gettito fiscale per lo Stato e, conseguentemente, sarebbe indefettibile la modifica normativa, in quanto:

- il gettito fiscale si ridurrebbe per il Comune, il quale, in base all'art. 1, co. 742, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, è il soggetto attivo dell'imposta, mentre in base al successivo comma 744 permane la soggettività attiva dello Stato per il gettito dell'IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota dello 0,76 per cento; evenienza che esula dal caso in esame;
- l'eventuale riflesso indiretto sul bilancio dello Stato costituisce oggetto della specifica valutazione da parte del MEF – competente per la valutazione sotto il profilo tributario e di stima degli effetti finanziari dell'eventuale inserimento nell'elenco – il quale, d'altro canto, risulta dagli atti di causa avere emesso parere favorevole all'emendamento appositamente predisposto (v. nota del MEF del 9 settembre 2022).

Conclusivamente, il ricorso, quanto all'azione di annullamento, è fondato e va accolto e, per l'effetto, va annullata la nota del MEF prot. n. 50828 del 9 settembre 2022; all'annullamento del diniego consegue l'obbligo del MEF di rivalutare l'istanza – già positivamente esitata dal Ministero delle politiche agricole – sotto il profilo tributario e di stima degli effetti finanziari, concludendo il procedimento avviato per l'inserimento nell'elenco di cui alla circolare n. 9/1993.

C. – Le spese del giudizio, ai sensi degli articoli 26 cod. proc. amm. e 91 cod. proc. civ., seguono la soccombenza e si liquidano nella misura quantificata in dispositivo, tenuto conto del valore indeterminabile della controversia e della media complessità delle questioni giuridiche affrontate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla la nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze prot. n. 50828 del 9 settembre 2022.

Condanna il Ministero dell'Economia e delle Finanze al pagamento delle spese di giudizio in favore del Comune di Campofelice di Fitalia, che liquida in € 2.500,00 (euro duemilacinquecento/00), oltre oneri accessori come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 26 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Maria Cappellano, Consigliere, Estensore

Francesco Mulieri, Consigliere

L'ESTENSORE
Maria Cappellano

IL PRESIDENTE
Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO