

- Ai Sindaci
- Agli Assessori al Bilancio e al Commercio
- Ai Responsabili Ufficio Tributi e Attività Produttive

dei Comuni in indirizzo

Bologna 21 dicembre 2015

Prot. 288

Oggetto: zona franca urbana – Emilia – Indicazioni operative per i Comuni

L'art. 12 del DL n. 78 del 2015 ha istituito la zona franca urbana (ZFU) – Emilia nei territori colpiti dall'alluvione del 17 gennaio 2014 e nei comuni colpiti dal sisma del 20 e 29 maggio 2012.

La perimetrazione della zona franca comprende i centri storici o centri abitati dei comuni di Bastiglia, Bomporto, Camposanto, Medolla, San Prospero, San Felice sul Panaro, Finale Emilia, comune di Modena limitatamente ai centri abitati delle frazioni di la Rocca, San Matteo, Navicello e Albareto, Cavezzo, Concordia sulla Secchia, Mirandola, Novi di Modena, S. Possidonio, Crevalcore, Poggio Renatico, Sant'Agostino, Carpi, Cento, Mirabello e Reggiolo.

I Comuni hanno individuato la perimetrazione (centro storico o centro abitato) con apposita delibera, pubblicata sul sito del Ministero dello sviluppo economico (MISE), nell'apposita sezione dedicata alla ZFU – Emilia.

Il MISE ha fornito le prime indicazioni operative con circolare 24 novembre 2015 e successivamente ha fornito ulteriori chiarimenti pubblicati nella sezione “ZFU Emilia – Domande frequenti (FAQ)” del sito internet ministeriale.

Le istanze per l'accesso alle agevolazioni devono essere presentate dalle imprese in via esclusivamente telematica, tramite la procedura informatica accessibile dalla sezione “ZFU Emilia” del sito internet del Ministero. Le istanze possono essere presentate a decorrere dalle ore 12:00 del 21 dicembre 2015 e sino alle ore 12:00 del 31 marzo 2016, senza che abbia alcun rilievo l'ordine temporale di presentazione.



Adempimenti a carico dei Comuni – Localizzazione in ZFU

La circolare ministeriale, paragrafo 3.3, prevede che le imprese devono svolgere la propria attività all'interno della zona franca. Ai tali fini, *“l'impresa deve avere, **alla data di presentazione dell'istanza**, la sede principale o un'unità locale, come risultante dal certificato camerale, ubicata all'interno della zona franca”*.

Nella FAQ n. B.3, il Ministero precisa che può accedere alle agevolazioni l'impresa che abbia la disponibilità del predetto ufficio o locale in data **anteriore alla data di presentazione dell'istanza di agevolazione**. L'impresa può disporre della sede principale o di un'unità locale a qualunque titolo (proprietà, locazione, comodato, ecc.), purché risultante da idoneo e valido titolo. Il Ministero precisa poi che la sede principale o l'unità locale deve essere regolarmente segnalata, in data antecedente quella di presentazione dell'istanza, alla competente Camera di Commercio e **deve risultare dal certificato camerale**.

Ai fini dell'accesso alle agevolazioni, la localizzazione della sede principale, o dell'unità locale, all'interno della zona franca deve essere attestata dal Comune in cui è ubicata la sede principale o l'unità locale dell'impresa, in conformità al modello allegato alla medesima circolare del MISE, nella quale si precisa, inoltre, che le istanze di agevolazione prive della menzionata attestazione sono **irricevibili**.

Il Comune, dovrà, pertanto attestare, che **alla data di presentazione di apposita richiesta** volta ad ottenere l'attestazione in questione l'impresa istante abbia la sede legale o la sede operativa all'interno del perimetro della ZFU, così come individuato dalla delibera comunale. A tale fine, il Comune dovrà verificare l'indirizzo della sede legale o dell'unità operativa dal certificato camerale della Camera di commercio e dovrà anche verificare, in base a quanto previsto nel paragrafo 3.3 della circolare ministeriale, che si tratti di sede “attiva”.

Per quanto riguarda le modalità di richiesta, le procedure per il rilascio e la forma dell'attestazione, ogni Comune potrà operare la scelta più consona alla sua struttura organizzativa, come chiarito anche nella FAQ n. B.4. Così, ad esempio, l'ufficio competente al rilascio potrà essere individuato, per attinenza della materia, nell'Ufficio Tributi o nell'Ufficio Interventi economici.

Si ritiene comunque importante che il Comune comunichi alle imprese quanto prima le modalità operative per ottenere l'attestazione in questione, individuando soprattutto un termine ben preciso per il rilascio dell'attestazione.

Per quanto riguarda la firma dell'attestazione questa si ritiene che spetti al dirigente, o per gli enti privi di dirigenza, all'incaricato di posizione organizzativa, dell'ufficio comunale individuato.

Per ultimo, si precisa che al Comune non compete alcun'altra verifica in merito al possesso degli altri requisiti individuati dall'art. 12 del DI n. 78 del 2015 per l'accesso ai benefici fiscali della ZFU.



Le agevolazioni per i tributi comunali

L'art. 12 del Dl n. 78 del 2015 prevede, al comma 5, lett. c) la seguente agevolazione: «*esenzione dalle imposte municipali proprie per gli immobili siti nella zona franca di cui al comma 1, posseduti ed utilizzati dai soggetti di cui al presente articolo per l'esercizio dell'attività economica*».

La disposizione presenta profili di incertezza, facendo riferimento "alle imposte municipali proprie", definizione questa inesistente nella disciplina dei tributi comunali. Volendo dare un senso alla lettera della norma, e soprattutto all'uso del plurale, si dovrebbe ritenere che l'agevolazione riguardi sia l'IMU che la TASI, anche considerando la stretta correlazione esistente tra i due tributi, visto che la sommatoria delle loro aliquote non può essere comunque superiore all'aliquota massima prevista dalla normativa per l'IMU. Peraltro, occorre anche considerare che molti Comuni nel corso del 2015 hanno ridotto il prelievo IMU ed aumentato quello TASI al fine di agevolare le imprese, visto che la TASI è interamente deducibile, mentre l'IMU lo è nel limite del 20 per cento. A ciò si aggiunga che nel corso del 2016 non potrà essere effettuata la manovra inversa, stante il divieto previsto nel disegno di legge di stabilità 2016 di aumentare le aliquote.

Ciononostante, occorre rilevare che il MISE, nella circolare citata, ha ritenuto che l'agevolazione spetti solo con riferimento all'IMU.

La normativa usa impropriamente il termine "esenzione" quando in realtà si tratta di una riduzione delle imposte dovute mediante l'uso in compensazione del credito di imposta che verrà riconosciuto alle imprese, riduzione che può arrivare, ma non necessariamente, all'azzeramento dell'importo dovuto a titolo di IMU.

La normativa ha previsto uno stanziamento pari a 20 milioni annui per il 2015 e il 2016, al netto degli oneri del 2 per cento previsti come "*oneri connessi ad attività di assistenza tecnica a supporto dell'attuazione degli interventi*" (art. 8, comma 2 del Dm 14 aprile 2013), sicché gli importi effettivamente erogabili ammontano a 19.600.000, di cui il 10% massimo è riservato per le zone di Carpi e Cento.

L'impresa oggi non conosce l'ammontare del credito che gli verrà riconosciuto, perché nel caso in cui le richieste complessivamente avanzate dovessero essere superiori al predetto stanziamento, questo sarà ripartito dal MISE "proporzionalmente" alle richieste pervenute. Per tali motivi, le imprese conosceranno l'ammontare delle agevolazioni riconosciute, ovvero del credito d'imposta utilizzabile mediante riduzione dei versamenti da effettuarsi con modello F24, solo successivamente allo scadere del termine ultimo per la presentazione delle istanze, ovvero il 31 marzo 2016. Gli importi spettanti a ciascuna impresa saranno resi noti con la pubblicazione di un provvedimento del Ministero dello sviluppo economico.

Operativamente, quindi, il contribuente utilizzerà il credito d'imposta riconosciuto per il pagamento mediante compensazione in F24 dei tributi agevolati, IMU compresa.



Questo meccanismo, da un lato permette l'utilizzo delle agevolazioni nei limiti delle proprie spettanze, in quanto pagamenti con il codice tributo ZFU in misura superiore all'importo spettante saranno scartati dalla struttura di gestione degli F24, ed il pagamento si considererà come non effettuato, e, dall'altro lato, non determina l'esigenza di prevedere un contributo compensativo a favore dei Comuni, perché per questi l'IMU risulterà regolarmente pagata, come negli altri casi in cui il contribuente effettua il pagamento dell'IMU ordinaria, ma anche degli atti di accertamento, mediante compensazione di un credito erariale vantato dal contribuente.

Nel caso di credito d'imposta insufficiente a garantire l'esenzione dalle imposte sui redditi, dall'Irap e dall'IMU, il contribuente potrà decidere autonomamente per quali tributi utilizzare il versamento in compensazione. Pertanto, potrà verificarsi anche l'ipotesi in cui l'impresa, per incapienza del credito d'imposta riconosciuto, debba corrispondere per intero l'IMU dovuta al Comune, non spettando quindi "l'esenzione" prevista in norma.

Il versamenti IMU già effettuati

Il DI n. 78 del 2015 finanzia la ZFU – Emilia per i soli anni 2015 e 2016. Va anche ricordato che il testo nella norma è stato approvato in via definitiva con la legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125, quindi a rata di acconto IMU 2015 già scaduta.

Nelle more della presentazione delle istanze, poi, le imprese potrebbero aver deciso di pagare anche il saldo IMU del 16 dicembre.

Per quanto già detto, è evidente che il Comune non può disporre alcun rimborso dell'IMU corrisposta, in quanto non è previsto alcun contributo compensativo a favore degli enti.

In generale, occorre premettere che la normativa consente al contribuente di poter pagare, mediante il modello F24, i tributi comunali, quali l'IMU o la TASI, mediante compensazione dei crediti relativi a tributi erariali o contributi previdenziali e assicurativi.

La compensazione non è invece possibile nel caso in cui si vanti un credito per un tributo comunale, perché in tale ipotesi è come se il contribuente provvedesse autonomamente ad effettuare il rimborso, senza alcun preventivo controllo da parte del Comune. La sussistenza del credito, invece, dovrà essere accertata dal Comune previa presentazione di una domanda di rimborso. Solo nel caso di accoglimento dell'istanza e solo nel caso in cui il regolamento comunale preveda la possibilità di effettuare la compensazione allora, diversamente da quanto previsto per i crediti erariali, il contribuente verserà l'importo ancora dovuto "al netto" del credito vantato nei confronti del Comune, che non andrà pertanto evidenziato nell'F24, perché il modello F24 non prevede la possibilità di effettuare compensazioni utilizzando crediti comunali. Né, ovviamente, è possibile utilizzare un credito comunale per pagare in compensazione un credito erariale.



Per quanto detto, nel caso di pagamento dell'IMU 2015, né il Comune può effettuare il rimborso né il contribuente può autonomamente riconoscersi un credito IMU da utilizzare in compensazione degli altri importi dovuti al Comune o all'Erario.

Peraltro, va ricordato che l'ammontare dell'IMU effettivamente "esentata" per il 2015 si conoscerà solamente dopo il 31 marzo 2016, quanto il MISE formalizzerà il credito d'imposta assegnato a ciascuna impresa.

Per poter disporre comunque il rimborso di quanto già versato nel 2015, il contribuente potrà nel 2016 effettuare "nuovamente" il versamento dell'IMU 2015, mediante ravvedimento, utilizzando il credito d'imposta riconosciuto. In tal modo, al Comune risulterà un doppio versamento, che autorizza il rimborso di quanto versato nel corso del 2015.

Nell'ipotesi in cui l'impresa abbia pagato l'acconto ed omissso il saldo IMU 2015, si potrà effettuare il ravvedimento nel 2016, per effettuare il doppio pagamento dell'acconto e regolarizzare il saldo.

Considerato che la circolare del MISE è stata pubblicata il 24 novembre e che le istanze possono essere presentate entro marzo 2016, si ritiene che non sussistano le condizioni normative per l'applicazione delle sanzioni.

Naturalmente, l'utilizzo del ravvedimento operoso, presuppone che il provvedimento del MISE attestante il credito d'imposta spettante a ciascuna impresa sia pubblicato prima del 16 giugno 2016, e questo per permettere l'utilizzo del ravvedimento lungo, ovvero quello ad un anno dalla data in cui doveva essere effettuato il versamento del tributo comunale.

Gli immobili esentati

Gli immobili che godono dell'esenzione IMU sono gli immobili posseduti ed utilizzati dall'impresa per l'esercizio dell'attività agevolate, ovvero quelle codificate con il codice Ateco individuato in norma. Si deve trattare di immobili che insistono nella zona franca.

Gli immobili devono essere "**posseduti ed utilizzati**" dall'impresa, quindi l'agevolazione non spetta per gli immobili dell'impresa che sono dati in locazione a terzi o per gli immobili di proprietà di terzi utilizzati dall'impresa

La norma non limita l'agevolazione ad una particolare categoria di fabbricati, sicché si deve ritenere agevolabile qualsiasi immobile, indipendentemente dalla categoria catastale, purché strumentale allo svolgimento di una delle attività considerate dalla normativa.

Per quanto riguarda gli immobili di proprietà delle imprese individuali questi saranno esenti se rispettano le condizioni previste dall'art. 65 del Tuir, ovvero siano indicati nell'inventario o nel registro dei beni ammortizzabili.

Problemi applicativi possono riscontrarsi nel caso di immobili ad uso promiscuo, per lo svolgimento di un'attività esentata e di un'attività non esentata.



Considerando che:

- ai fini delle imposte erariali tale ipotesi è espressamente considerata nella circolare del MISE, che impone di tenere una “contabilità separata”;
- la disciplina IMU già considera un ipotesi di esenzione per immobili utilizzati in modo promiscuo, relativamente agli enti non commerciali;
- il DI n. 78 del 2015 non prevede che gli immobili debbano essere posseduti ed utilizzati “esclusivamente” per lo svolgimento di una delle attività agevolabili,

si ritiene che l'esenzione da ZFU possa essere riconosciuta proporzionalmente alla superficie utilizzata per lo svolgimento delle attività individuate dal DI n. 78 del 2015.

Così, ad esempio, se la superficie agevolabile è pari al 20%, l'impresa dovrà versare il 20% dell'imposta complessivamente dovuta per l'immobile mediante compensazione con il credito d'imposta da ZFU, ed il restante 80% con proprie risorse.

Dichiarazione Imu

Sotto il profilo dichiarativo, si ritiene che non sussista, stante anche il meccanismo dello scomputo dell'imposta dovuta mediante utilizzo del credito d'imposta, alcun obbligo dichiarativo.

Peraltro, occorre anche rilevare che, da un lato, non è operativamente possibile per il Comune disconoscere un uso improprio del credito d'imposta e, dall'altro lato, la modulistica allegata alla circolare del MISE, non presenta alcun riferimento agli identificativi catastali degli immobili per i quali l'impresa chiede l'esenzione dell'IMU.

Gianni Melloni

Direttore ANCI Emilia – Romagna