

## SENATO DELLA REPUBBLICA

### Commissione Affari costituzionali

Disegno di legge n. 2259

Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati

Audizione della Confedilizia

Roma, 23 novembre 2010



La Confedilizia – nell’esprimere la propria condivisione sulle finalità del disegno di legge governativo, con particolare riguardo alla necessità di razionalizzare le modalità di esercizio delle funzioni degli Enti locali, di favorirne l’efficienza e l’efficacia e di ridurre i costi – ritiene di dover concentrare la propria attenzione sulle competenze dei Comuni in materia di Catasto, che nel testo in parola sono trattate all’art. 2, comma 1, lett. d), illustrando la propria posizione in merito.

La Confedilizia non è – e non è mai stata – contraria all’attribuzione ai Comuni di funzioni catastali che non incidono sulla base imponibile dei tributi.

La Confedilizia è, invece, contraria ad attribuire ai Comuni – direttamente o indirettamente – la funzione di definire il classamento degli immobili e quindi di stabilire con ciò stesso gli elementi fondamentali per la loro tassazione.

La Confedilizia ha per questo solo impugnato il D.P.C.M. 14.6.2007, che attribuiva ai Comuni la possibilità di determinare – attraverso, appunto, il classamento – l’estimo dei singoli immobili.

Il Tar del Lazio, in due distinte sentenze, ha ribadito l’illegittimità del precitato provvedimento presidenziale, a salvaguardia dell’unitarietà del sistema catastale e quindi di quella perequazione tributaria che fu uno dei primi obiettivi perseguiti dallo Stato unitario, attraverso l’unificazione dei vari Catasti preesistenti.

### **Alcune pregiudiziali**

Premesso quanto sopra, deve rilevarsi come qualsiasi intervento in tema di trasferimento ai Comuni di funzioni catastali debba essere preceduto dall’analisi e dalla soluzione di alcuni problemi di rilevante portata che affliggono il settore catastale, di seguito illustrati partitamente.

#### *Unità immobiliari tipo*

L’art. 7 del D.P.R. 1.12.1949, n. 1142, dispone che, determinato il numero delle classi in cui ciascuna categoria deve essere divisa, gli uffici catastali procedano “al riconoscimento ed alla identificazione di un certo numero di unità tipo che siano atte a rappresentare per ciascuna classe il merito medio delle unità immobiliari che vi debbono essere comprese”.

Il successivo art. 9 prevede che per ciascuna zona censuaria venga compilato “un quadro di qualificazione e classificazione che deve indicare le categorie riscontrate nella zona censuaria ed il numero delle classi in cui ciascuna categoria è stata divisa, e contenere i dati di identificazione e la descrizione delle unità immobiliari scelte come tipo per ciascuna classe”.



L'art. 61, sempre del citato provvedimento, prevede infine il confronto con le unità tipo ai fini del classamento delle singole unità immobiliari.

Considerato che il classamento delle singole unità immobiliari produce dirette conseguenze in termini di tassazione delle stesse, con riferimento a tutti i tributi fondati sulle risultanze catastali, si pone il problema della conoscibilità – da parte di contribuenti e professionisti – delle unità tipo individuate per le singole zone censuarie. Conoscibilità attualmente non assicurata.

#### *Procedura Docfa*

Per la dichiarazione delle unità immobiliari urbane al Catasto è previsto da tempo l'utilizzo della procedura Docfa (Documenti Catasto Fabbricati), consistente in un programma informatico realizzato dall'Agenzia del territorio e utilizzato dai professionisti per le denunce di accatastamento e di variazione catastale dei fabbricati.

Con tale modello si possono presentare al Catasto:

- dichiarazioni di fabbricato urbano o nuova costruzione (accatastamento);
- denunce di variazione;
- denunce di unità afferenti ad enti urbani.

Il programma in questione procede in modo automatico al classamento delle unità immobiliari, sulla base dei dati immessi dai professionisti. Ma né i professionisti incaricati né, tantomeno, i proprietari delle unità immobiliari, hanno la possibilità di conoscere i criteri con i quali il programma Docfa elabora i dati immessi nello stesso, attraverso i quali si perviene al classamento. Con la conseguenza di una evidente mancanza di trasparenza delle procedure catastali.

E' dunque necessario che vengano resi noti i criteri attraverso i quali la procedura Docfa elabora i dati immessi nel programma dai professionisti, pervenendo al classamento delle unità immobiliari.

#### *Contenzioso catastale*

Nell'ambito della tutela del contribuente in campo catastale c'è un vuoto inaccettabile.

Ci si riferisce al fatto che le tariffe d'estimo (che vengono approvate con decreto ministeriale e che – applicate ai singoli immobili così come inquadrati, in sede di classamento, nelle loro proprie categorie e classi – determinano la rendita, cioè la base imponibile delle imposte per case, negozi ed uffici) non sono impugnabili che per vizi di legittimità, avanti la giustizia amministrativa.

I Tribunali amministrativi, avendo in tema solo i poteri tipici della giurisdizione di legittimità, non hanno infatti la possibilità di sindacare gli aspetti tecnici e fattuali delle attività amministrative inerenti il Catasto.



Al contribuente, insomma, non è dato di far controllare da alcun giudice la congruità degli estimi; ciò che – all'evidenza – maggiormente interessa il contribuente medesimo, posto che dalle tariffe d'estimo discendono le rendite catastali e, quindi, le imposte.

L'individuazione ad opera del legislatore di un giudice competente nel merito per gli estimi fa semplicemente applicazione di principii tipici di uno Stato di diritto. E si impone, quindi, in uno Stato che voglia rimanere, ed essere considerato, tale.

#### *Valori dell'Osservatorio del mercato immobiliare*

L'Osservatorio del mercato immobiliare (Omi) dell'Agenzia del territorio rileva le quotazioni dei valori di compravendita e dei canoni di locazione degli immobili a destinazione residenziale, commerciale, produttiva, terziaria. Quotazioni che costituiscono la base di valutazioni effettuate dall'Amministrazione finanziaria nell'ambito dell'applicazione di diversi tributi.

Gli elementi economici che costituiscono la banca dati dell'Omi – e il cui collegamento al Catasto è di tutta evidenza – vengono approvati da una "Commissione interna" di validazione appositamente istituita presso ciascun Ufficio periferico.

Considerata l'importanza delle quotazioni rilevate dall'Agenzia del territorio, si rende necessario garantire trasparenza alle stesse. Allo scopo, potrebbe essere mutuato il sistema attualmente vigente in campo tributario per gli studi di settore, i quali – prima di essere approvati – vengono sottoposti all'esame di una Commissione di esperti (prevista da uno specifico decreto ministeriale), formata da rappresentanti delle organizzazioni economiche e degli ordini professionali. Commissione che – del tutto estranea all'Amministrazione – esprime volta per volta un parere in merito alla idoneità degli studi a rappresentare la realtà economica cui si riferiscono, procedendo all'approvazione o meno degli stessi.

#### *La "provvisorietà" degli attuali estimi*

Il Catasto in essere è un Catasto che censisce il valore degli immobili del biennio 1988-89. I valori riscontrati sul mercato vengono – ai fini della tassazione – ricondotti a (finti) redditi con l'applicazione di tre (apodittici) coefficienti, validi per l'Italia intera: 1, per le abitazioni; 2, per gli uffici; 3, per i negozi. Da notare che nel 1996 le rendite catastali urbane sono state per legge aumentate del 5%.

Questo tipo di Catasto è stato giudicato illegittimo – su ricorso della Confedilizia – dal Tar Lazio e dal Consiglio di Stato e, come rimedio, nel 1993 è stato dal Governo Amato "legittimato": di qui, il ricorso della Confedilizia – allora – alla Corte Costituzionale che, nel '94, soprassedette ad ogni dichiarazione di illegittimità rilevando "la transitorietà della disciplina denunciata, superata dai nuovi criteri indicati dal legislatore, e cioè il valore di mercato insieme al valore locativo".



Anche tale situazione di (consolidata) provvisorietà deve pertanto essere attentamente valutata nell'affrontare il tema del trasferimento di funzioni catastali ai Comuni. Parrebbe infatti logico che, prima dell'attuazione di tale trasferimento, si provvedesse a togliere il Catasto dalla predetta situazione, applicando i criteri di cui alla citata sentenza della Corte costituzionale.

### **Le facoltà già concesse ai Comuni**

Al fine di approfondire gli aspetti relativi al decentramento delle funzioni catastali, deve preliminarmente valutarsi anche la legislazione vigente che assegna già ai Comuni importanti funzioni in materia.

L'art. 1, comma 335, della legge finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311), conferisce ai Comuni la facoltà di richiedere agli uffici provinciali dell'Agenzia del territorio la revisione parziale del classamento delle unità immobiliari di proprietà privata site in microzone comunali, per le quali il rapporto tra il valore medio di mercato individuato ai sensi del regolamento di cui al D.P.R. 23 marzo 1998, n. 138, e il corrispondente valore medio catastale ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili si discosta significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali. La norma aggiunge che l'Agenzia del territorio, esaminata la richiesta del Comune e verificata la sussistenza dei presupposti, attiva il procedimento revisionale con provvedimento del direttore dell'Agenzia medesima.

Dal canto suo, l'art. 1, comma 336, della medesima legge, prevede una procedura finalizzata alla revisione del classamento di singole unità immobiliari di proprietà privata, in caso di:

- immobili non dichiarati in Catasto;
- situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali per intervenute variazioni edilizie.

In particolare, si prevede che i Comuni, "constatata" la presenza di tali fattispecie, possano richiedere, ai titolari di diritti reali sulle unità immobiliari interessate, la presentazione di atti di aggiornamento redatti secondo le ordinarie modalità previste dall'ordinamento (in base a quanto previsto, quindi, dal regolamento di cui al D.M. 19 aprile 1994, n. 701, attuato attraverso la cosiddetta procedura informatica Docfa).

La legge aggiunge che la richiesta, che deve contenere gli elementi constatati – tra i quali, se accertata, la data cui riferire la mancata presentazione della denuncia catastale –, deve poi essere notificata ai soggetti interessati e comunicata agli Uffici provinciali dell'Agenzia del territorio. Se i soggetti interessati non ottemperano alla richiesta entro 90 giorni dalla notificazione, gli uffici provinciali dell'Agenzia del territorio provvedono, con oneri a carico dell'interessato, all'iscrizione in Catasto dell'immobile non accatastato, ovvero alla verifica del classamento delle unità immobiliari segnalate, notificando all'interessato stesso le risultanze del classamento e la relativa rendita.



Il successivo comma 337 dispone poi che le rendite catastali dichiarate o comunque attribuite a seguito della notificazione della richiesta del Comune producono “effetto fiscale”:

- a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data cui si riferisce la mancata presentazione della denuncia catastale, eventualmente indicata nella richiesta notificata dal Comune;
- ovvero, in assenza della suddetta indicazione, dal 1° gennaio dell'anno di notifica della richiesta del Comune.

Si tratta – come visto – di importanti funzioni che la legge attribuisce già ai Comuni, ma che non risulta siano state dai Comuni stessi utilizzate se non sporadicamente. E' quindi legittimo chiedersi perché i Comuni richiedano imperiosamente l'attribuzione di nuove funzioni, non avendo peraltro utilizzato le possibilità in materia già loro offerte.

### **Considerazioni conclusive**

La Confedilizia – nel ribadire la necessità di previa soluzione delle enunciate pregiudiziali – evidenzia l'iniquetà dell'attribuzione ai Comuni di funzioni che, come già detto in apertura, assegnerebbero agli stessi la possibilità di stabilire la base imponibile di una loro imposta come l'Ici (o, in futuro, del tributo immobiliare previsto dallo schema di decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale).

Va da sé che la possibilità da parte dei Comuni di determinare l'estimo dei singoli immobili non deve essere consentita – per evitare le denunciate iniquità – né direttamente né surrettiziamente, come già detto e come invece chiaramente avverrebbe se i Comuni non fossero solo chiamati (come è logico e legittimo) a partecipare, in funzione collaborativa, al classamento, ma fossero invece facultizzati (ciò che, comunque, dovrebbe avvenire per la totalità dei Comuni, per evidenti ragioni di uniformità) ad istruire completamente le pratiche e a sottoporre le stesse, per la sola approvazione, alle Agenzie del territorio (che – di fatto – sarebbero investite da una massa di pratiche, di origine comunale, che non sarebbero di certo in grado di seriamente verificare).

Si vuole cioè evidenziare che un ruolo di fatto marginale dell'Agenzia non fornirebbe alcuna reale garanzia. Ciò che a nuovo titolo – concorrente e pur separatamente valido – sottolineerebbe la necessità di prevedere il rimedio giurisdizionale accennato e oggi mancante.