Nota di lettura dell'articolo 2, della legge 23/2014 recante "Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita", in materia di catasto

La legge 23 del 11 marzo 2014, pubblicata sulla GU n. 59 del 12 marzo 2014, recante "Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita", c.d. Delega fiscale, prevede un'ampia riforma del sistema fiscale finalizzata a razionalizzare il sistema tributario, contrastare l'evasione, l'elusione e l'erosione nonché a porre le basi per un rapporto fiduciario con i cittadini.

Il provvedimento prevede l'adozione, "entro 12 mesi" dall'entrata in vigore della legge delega, di numerosi decreti legislativi di attuazione; è pertanto presumibile che il percorso della riforma si compia solo dopo qualche anno rispetto all'emanazione di tali atti normativi.

Tra gli aspetti essenziali della delega si evidenzia la previsione della revisione del catasto, contenuta nell'articolo 2 del provvedimento, intitolato appunto "*Revisione del catasto dei fabbricati*". Si tratta di un intervento atteso da molti anni ed anzi rimasto incompiuto dopo un primo avvio già determinato con l'emanazione del d.p.r n. 138 del 1998.

L'articolo 2 della delega prevede, *comma 1,* che il Governo effettui, con l'emanazione dei succitati decreti, una revisione della disciplina del sistema estimativo del catasto fabbricati - in collaborazione con i Comuni sui quali gli stessi insistono - assicurando il coordinamento con il processo di attivazione delle funzioni catastali decentrate, ai sensi della legislazione vigente in materia nonché con l'attribuzione ai Comuni della conservazione, utilizzazione ed aggiornamento degli atti catastali e partecipazione al processo di determinazione degli estimi catastali, al netto delle funzioni mantenute dalla Stato (già disposta dall'articolo 66, comma 1, let. *a)*, del d. lgs. 112/98 s.m.i.) e l'assegnazione ai Comuni stessi del "catasto" quale funzione fondamentale (ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato, ai sensi dall'articolo 14, comma 27, del dl 78/10 s.m.i.).

Diversamente dall'attuale regime, basato sull'attribuzione di una rendita (rendimento normale) a ciascun fabbricato, la delega prevede invece di attribuire a ciascuna unità immobiliare sia il **valore patrimoniale medio ordinario** che la **rendita media ordinaria**.

Per l’attribuzione dei tali nuovi , in particolare per le **unità immobiliari urbane censite nel catasto dei fabbricati**, lo stesso comma 1, indica una serie articolata di princìpi e criteri direttivi, fra i quali i più significativi:

- assicurare, in base alle norme vigenti, il coinvolgimento dei comuni ovvero delle unioni o delle associazioni di comuni, anche al fine di assoggettare a tassazione gli immobili ancora non censiti, coordinando il processo di attivazione delle funzioni catastali decentrate già previsto dalla legislazione oggi vigente (lett. a);
- prevedere strumenti, da porre a disposizione dei comuni e dell’Agenzia delle entrate, atti a facilitare l’individuazione e il corretto classamento degli immobili rispetto a specifiche situazioni di non conformità nonché degli immobili abusivi, incentivando e valorizzando le attività di accertamento comunale, e definire la condivisione dei dati e dei documenti, in via telematica, tra l’Agenzia delle entrate e i competenti uffici comunali (lett. b) nonché sistematizzare gli strumenti di controllo attraverso la rilevazione aerea, già utilizzata su larga scala per il recupero dei c.d. “immobili fantasma” (lett. c);
- definire gli ambiti territoriali del mercato immobiliare di riferimento (lett. d);
- valorizzare e stabilizzare le esperienze di decentramento catastale comunale già avviate in via sperimentale, affinché possano costituire modelli gestionali di riferimento flessibili e adattabili alle diversità territoriali, semplificando le procedure per il decentramento, anche ai fini della regolarizzazione degli immobili di proprietà pubblica nonchè di incasso e riversamento di diritti e tributi speciali catastali (lett. e);
- operare sulla base di metodi ancorati ai valori di mercato osservati nel triennio antecedente l’anno di entrata in vigore del decreto legislativo e alla superficie dei fabbricati espressa in metri quadri e non più in vani (lett. f e h);
- ridefinire e semplificare le destinazioni d’uso catastali, distinguendole in ordinarie e speciali, tenendo conto delle mutato contesto economico-sociale e delle diverse utilizzazioni degli immobili (lett. g).

La norma prevede inoltre alcuni criteri-guida (lett. h) per la determinazione del **valore patrimoniale medio ordinario per le unità immobiliari a destinazione catastale ordinaria**, che dovrà basarsi sul metro quadro quale unità di consistenza fisica e su un processo estimativo, ancorato a funzioni statistiche che esprimono la relazione tra valore di mercato, localizzazione e caratteristiche edilizie dei beni, per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale, anche all’interno di uno stesso Comune. Nel caso in cui i valori non possano essere determinati sulla base delle funzioni statistiche è prevista l’applicazione della specifica metodologia riferita alle “categorie speciali”.

In merito a ciò, la nuova disposizione sancisce che la determinazione del **valore patrimoniale medio ordinario delle unità immobiliari a destinazione catastale speciale** si effettui sulla base di una stima diretta, applicando metodi standardizzati e parametri di consistenza, specifici per ciascuna destinazione catastale speciale, in modo non dissimile da quanto oggi previsto per i fabbricati classificati nei gruppi D ed E. Nel caso in cui tale procedimento basato non possa fare riferimento a valori di mercato, allora dovrà essere utilizzato il criterio del costo (per gli immobili a carattere prevalentemente strumentale), ovvero il criterio reddituale (per gli immobili per i quali la redditività costituisce l'aspetto prevalente).

Al fine di determinare la **rendita media ordinaria delle unità immobiliari** (lett. i) è previsto un processo estimativo, sempre basato sulla superficie delle unità immobiliari, che utilizza però funzioni statistiche in grado di esprimere la relazione tra redditi da locazione medi, localizzazione e caratteristiche edilizie dei beni, per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale; se tali dati sono desumibili nel mercato delle locazioni, in modo affidabile. In caso contrario, la funzione di determinazione della rendita sarà ancorata ai valori patrimoniali cui applicare specifici saggi di redditività, come desumibili dal mercato nel triennio antecedente all'anno di entrata in vigore del decreto legislativo di riferimento.

Sempre il comma 1, prevede poi (lett. l) **l'aggiornamento periodico di tali valori,** in relazione all'andamento del mercato, con l'esplicita finalità di evitare che i valori catastali di riferimento possano eccedere i valori di mercato. Per le **unità immobiliari riconosciute di interesse storico o artistico** (lett. m), individuate ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 s.m.i., il valore patrimoniale medio ordinario e la rendita media ordinaria, vanno ridotti tenendo conto degli oneri di manutenzione e di conservazione nonchè dei vincoli legislativi alla destinazione, all'utilizzo, alla circolazione giuridica ed al restauro.

Il *comma 2* richiede invece che le funzioni statistiche che esprimono la relazione tra valore di mercato o dei redditi da locazione medi, da un lato, e la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni, dall'altro, devono tenere conto della complessità delle variabili che determinano i fenomeni analizzati ed utilizzare metodologie statistiche riconosciute a livello scientifico.

Il *comma 3* della norma in questione prevede che, sempre nell'ambito dei succitati decreti, il Governo è delegato ad emanare altre norme di riordinamento del sistema catastale, tra le quali quelle più significative sono volte a:

- ridefinire le competenze e il funzionamento delle commissioni censuarie provinciali e della commissione censuaria centrale (lett. a) e modificare la loro composizione, anche in funzione

delle nuove competenze attribuite (validazione funzioni statistiche del comma 1, deflazione del contenzioso). Le commissioni vedranno la presenza di rappresentanti dell'Agenzia delle Entrate e degli Enti locali - con criteri di nomina fissati d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali - nonché di professionisti, tecnici, docenti qualificati in materia di economia e di estimo urbano e rurale, esperti di statistica e di econometria (anche indicati dalle associazioni di categoria del settore immobiliare), di magistrati appartenenti alla giurisdizione ordinaria e a quella amministrativa e, per le commissioni censuarie provinciali di Trento e di Bolzano, di rappresentanti delle rispettive Province autonome;

- assicurare la cooperazione tra l'Agenzia delle entrate e i Comuni (lett. b), attraverso l'integrazione dei dati immobiliari e l'interoperabilità dei sistemi informativi pubblici locali, regionali e centrali in materia catastale e territoriale. Si prevede in proposito la sistematizzazione della raccolta e scambio delle informazioni utili all'elaborazione dei valori patrimoniali e delle rendite, sulla base di piani operativi concordati tra Comuni o gruppi di comuni ed Agenzia (contenenti tempistiche attuative e possibilità di accesso di Comuni, professionisti e cittadini ai dati catastali e di pubblicità immobiliare). In assenza dei piani, l'Agenzia delle Entrate determina provvisoriamente valori e rendite, aventi efficacia sino all'attribuzione definitiva, con oneri da definire e suddividere adeguatamente (quindi anche a carico dei Comuni);
- definire soluzioni sostenibili in materia di ripartizione delle dotazioni di risorse umane, materiali e finanziarie dei soggetti che esercitano le funzioni catastali (lett. e), in coerenza con l'attuazione del nuovo catasto;
- utilizzare strumenti di notifica semplificati e massivi (lett. f), anche in deroga alle vigenti norme in materia nonchè abilitare l'Agenzia a coinvolgere gli ordini tecnici professionali nel processo revisionale, attraverso la stipula di apposite convenzioni (lett. c) e dare adeguata pubblicità alle metodologie ed alle funzioni statistiche adottate (lett. g);
- individuare, il periodo d'imposta dal quale sono applicati le nuove rendite e i nuovi valori patrimoniali (lett. i);
- garantire, al fine di evitare un aggravio del carico fiscale (specialmente delle imposte sui trasferimenti e sull'imposta municipale propria), l'invarianza del gettito delle singole imposte con base imponibile influenzata dalle stime di valori patrimoniali e rendite (lett. l), prevedendo - contestualmente all'efficacia impositiva dei nuovi valori - la modifica delle relative aliquote impositive, delle eventuali deduzioni, detrazioni o franchigie, basate sull'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), fino alla piena attuazione della prevista revisione dei succitati valori;

- prevedere, ai fini del monitoraggio del processo, una relazione del Governo, da trasmettere alle Camere entro sei mesi dall'attribuzione dei nuovi valori catastali (lett. m), nonché successive relazioni, in merito agli effetti della revisione, articolati a livello comunale, volte a verificare effettivamente l'invarianza del gettito e la necessaria gradualità, anche mediante successivi interventi correttivi; è altresì prevista la revisione delle assegnazioni statali (fondo di solidarietà, perequazione) ai Comuni, in corrispondenza della variazione della base imponibile e dei gettiti standard ad essa collegati (lett. o);
- disporre, in aggiunta alle necessarie forme di tutela giurisdizionale, particolari e appropriate misure di tutela anticipata del contribuente in relazione all'attribuzione delle nuove rendite, anche attraverso l'autotutela amministrativa (lett. n), con obbligo di risposta entro sessanta giorni da parte dell'Amministrazione;
- prevedere un regime fiscale agevolato di incentivi per la realizzazione di opere di adeguamento degli immobili alla normativa sulla sicurezza e riqualificazione energetica e architettonica (lett. p) e per le unità immobiliari colpite da eventi sismici o calamitosi (lett. q).

Il *comma 4* dispone infine che dall'attuazione dell'articolato non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Per questo motivo, ai fini dell'attuazione del nuovo processo, la norma sancisce l'utilizzo prioritario delle strutture e delle professionalità esistenti nell'ambito delle amministrazioni pubbliche.