

Considerazioni di ordine sistematico
a proposito delle relazioni tra gestione del catasto,
imposta comunale sugli immobili
ed attuazione del federalismo fiscale

Loris Tosi

℞ *Nell'ambito del dibattito concernente l'attuazione del Titolo V della Costituzione si è coerentemente e a più riprese rilanciata l'ipotesi di assegnare alla fiscalità immobiliare un ruolo centrale nella gestione delle risorse finanziarie degli enti locali e, in particolare, dei Comuni. Volendo privilegiare la coerenza dell'ordinamento, il rafforzamento di un sistema che si basa sulla dimensione locale dell'imposizione sugli immobili dovrebbe essere completato con il definitivo trasferimento delle funzioni di gestione del catasto dall'Agenzia del territorio ai Comuni. Tale procedimento è stato attuato dal d.lgs. n. 112 del 1998 – come modificato dall'art. 1, commi da 194 a 200, della l. n. 296 del 2006 – e dal d.p.c.m. 14 giugno 2007, ma sta incontrando alcuni ostacoli di natura giuridica ed operativa. Una soluzione che potrebbe rivelarsi valida, dunque, è quella di mantenere la gestione del catasto in capo all'Agenzia del territorio e rafforzare le forme di collaborazione dei Comuni finalizzate a rilevare le anomalie delle risultanze catastali.*

Parole chiave: 

Federalismo fiscale - Catasto - Imposta comunale sugli immobili
(ICI)

1. *Introduzione*

Nel presente lavoro verranno sviluppate alcune considerazioni di ordine sistematico a proposito delle relazioni intercorrenti tra gestione del catasto, imposta comunale sugli immobili e federalismo fiscale.

Quello della gestione del catasto, invero, è un tema che non è oggetto di particolare attenzione in dottrina, pur avendo risvolti non solo di natura organizzativa e procedurale, ma anche sostanziale, nell'ambito della fiscalità sia locale sia erariale.

La gestione del catasto, inoltre, è un tema di attualità, considerato che esso è stato oggetto di recenti interventi legislativi che, in linea con il faticoso processo di attuazione del novellato Titolo V della Costituzione, sono finalizzati ad assegnare un ruolo più importante ai Comuni nell'amministrazione delle banche dati catastali.

Nel prosieguo, dunque, una volta inquadrata l'imposta comunale sugli immobili - anche in considerazione delle ultime modifiche apportate alla sua disciplina ed alle ulteriori prospettive di riforma - si illustrerà il procedimento di decentramento delle funzioni catastali ed i suoi risvolti di natura sostanziale, con specifico riferimento all'ambito della fiscalità dei Comuni.

2. *L'imposta comunale sugli immobili, tra volontà di detassazione della «prima casa» e primaria funzione nella raccolta delle risorse finanziarie dei Comuni*

Nel recente dibattito politico accesi a margine dell'attuazione del Titolo V della Costituzione si è a più riprese rilanciata l'ipotesi di assegnare alla fiscalità immobiliare un ruolo importante nella gestione delle risorse finanziarie degli enti locali e, in particolare, dei Comuni¹.

Si tratta di una soluzione assolutamente ragionevole, se si considera che la fiscalità immobiliare rappresenta una delle aree in cui gli enti locali possono intervenire con maggiore efficienza ed efficacia, posto che essa è caratterizzata da semplicità e trasparenza (i beni immobili sono facilmente individuabili e difficilmente occultabili); sta-

¹ A questo proposito, è opportuno segnalare che la versione iniziale del disegno di legge intitolato «Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di Federalismo fiscale» (c.d. disegno di legge Calderoli) prevedeva la «razionalizzazione dell'imposizione immobiliare ... anche al fine di riconoscere una adeguata autonomia impositiva ai Comuni ed alle Città metropolitane». Tale passaggio, tuttavia, è stato eliminato nelle versioni successive del d.d.l., prevedendo inizialmente la generica introduzione di un «paniere di tributi propri, rispettivamente dei Comuni e delle Province, che consegua all'attribuzione agli stessi ... di tributi o parti di tributi già erariali o di addizionali, con garanzia di un'adeguata flessibilità, al fine di conseguire il finanziamento delle relative funzioni unitamente alle risorse derivanti dal fondo perequativo». L'ultima formulazione del d.d.l., invece, prevede che uno dei criteri direttivi che dovrà essere seguito dai decreti delegati sia il seguente: «la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi Comuni e Province di tributi o parti di tributi già erariali» (art. 10, co. 1, lett. A).

bilità (il relativo gettito è tendenzialmente costante e facilmente prevedibile); coerenza (il livello di servizi pubblici che l'ente locale è tenuto ad erogare è senz'altro influenzato dalla presenza di immobili sul territorio)².

Tant'è che l'ICI, a tutt'oggi, rappresenta il prelievo che garantisce il maggior gettito ai Comuni e assume, anche nel complesso delle entrate totali di detti enti locali, un peso particolarmente rilevante³.

Senonché, a causa di due recenti interventi normativi, finalizzati a ridurre il prelievo fiscale sulla «prima casa», il gettito dell'ICI ha subito una sensibile contrazione.

Dapprima, con l'art. 1, co. 5, della legge finanziaria 2008, è stata introdotta una detrazione ICI per l'abitazione principale in misura pari all'1,33 per mille del valore catastale dell'immobile.

Dopodiché, l'art. 1, co. 1, del d.l. n. 93 del 2008 ha stabilito che, a decorrere dall'anno 2008, sia esclusa dall'ICI l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo. Restano tassate, invece, le abitazioni signorili, le ville ed i castelli, ancorché adibiti ad abitazione principale⁴.

Si tratta di due provvedimenti che hanno comportato una sensibile contrazione del gettito comunale derivante dall'imposizione immobiliare e che hanno fatto emergere l'esigenza, se non di un'inversione di rotta, di un ripensamento, di un intervento correttivo sulla struttura dell'ICI.

² In argomento, mi sia consentito rinviare a L. Tosi, *Principi generali del sistema tributario locale*, in AA.VV., *L'autonomia finanziaria degli enti locali territoriali*, Roma-Milano, 1994, 35.

³ Più precisamente, fino al 2006, il gettito ICI rappresentava poco meno di metà delle entrate tributarie dei Comuni e circa un quarto delle entrate correnti. In proposito si vedano le tabelle disponibili in www.istat.it/dati/dataset/20080721_01/ ed i commenti in www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080508_00/testointegrale20080508.pdf nonché il documento dell'ANCI «Entrate dei Comuni - ICI», in www.anci.it/Contenuti/Allegati/20080808%20nota%20ICI.pdf. Per un approfondimento sull'entità del gettito derivante dai tributi connessi al patrimonio immobiliare si rinvia altresì all'allegato I al testo dell'Audizione del 22 novembre 2007 del Direttore dell'Agenzia del territorio presso la VI Commissione finanze della Camera dei Deputati, in *Banca dati Fisconline*.

⁴ La diminuzione del gettito sofferta dai Comuni per effetto della detassazione della «prima casa», in base al d.l. n. 93 del 2008, dovrebbe essere elisa mediante ristoro in forma di trasferimento compensativo.

In questo senso, abbandonata (pare definitivamente) l'ipotesi di istituire un tributo unico comunale sugli immobili e considerate le difficoltà - legate a motivazioni di ordine puramente politico - di reintrodurre l'ICI sulle «prime case», un tema che potrà risultare centrale è certamente quello della gestione del catasto. Vediamo perché.

3. *Le ragioni dell'attribuzione della gestione del catasto ai Comuni*

Come noto, il catasto è un archivio - oggi altamente informatizzato - in cui sono individuati e descritti i beni immobili situati nel territorio dello Stato, con l'indicazione della categoria di appartenenza e della relativa rendita.

Volendo privilegiare la coerenza dell'ordinamento, il rafforzamento di un sistema che si basa sulla dimensione locale dell'imposizione sugli immobili dovrebbe essere completato con il definitivo trasferimento di tutte le funzioni di gestione del catasto dall'Agenzia del territorio ai Comuni.

Tra le concrete attività comprese nella «gestione del catasto», infatti, vi sono anche quelle di assegnazione delle categorie e classi catastali, di determinazione delle tariffe e di attribuzione delle rendite che, come è facile intuire, sono procedure con ricadute sostanziali di grande rilievo nell'ambito dell'ICI, la cui base imponibile è normalmente costituita dal «valore catastale» dell'immobile, da determinare in funzione della relativa tipologia⁵.

E ciò è particolarmente significativo se si considera che l'ICI è un'imposta dal funzionamento sostanzialmente automatico, in cui non vi sono particolari spazi per intervenire sul gettito derivante dall'imposta, se non quelli consistenti nella modifica dell'aliquota (che, peraltro, è possibile solamente all'interno dei parametri fissati dal legislatore) o della base imponibile (cioè, per l'appunto, la rendita catastale degli immobili).

Di qui deriva senz'altro un primo elemento che dovrebbe far propendere per il coinvolgimento dei Comuni nella gestione del catasto. Appare, infatti, coerente che per un tributo amministrato dai

⁵ Per un approfondimento sul funzionamento dell'ICI vd., per tutti, G. MARINI, *Contributo allo studio dell'imposta comunale sugli immobili*, Milano, 2000; Id., *Imposta comunale sugli immobili (ici) [postilla di aggiornamento-2006]*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, XVI.

Comuni, questi abbiano il concreto potere di incidere sulla relativa base imponibile, in particolare nei casi in cui i dati catastali non siano corretti o, comunque, coerenti.

Si è richiamato il «coinvolgimento» i Comuni e non «l'assegnazione *in toto*» della gestione del catasto a detti enti locali, perché, allo stato attuale delle cose, la gestione del catasto comporta, di fatto, la quantificazione delle basi imponibili dei principali tributi che colpiscono gli immobili (IRPEF, IRES, registro, ipocatastali, ICI etc.). I valori catastali, per di più, possono assumere rilevanza anche fini accertativi (si pensi alla previsione dell'art. 52, co. 4, del d.P.R. n. 131 del 1986).

Sicché si manifesterebbe irragionevole escludere l'Amministrazione centrale dalla gestione del catasto, poiché si rischierebbe di pervenire al paradossale risultato che il peso dei tributi erariali dipenderebbe da attività poste in essere dai Comuni.

Ma non vi sono solamente considerazioni legate alla amministrazione dei tributi che dovrebbero far propendere per il riconoscimento di un ruolo importante ai Comuni nella gestione del catasto.

I Comuni, invero, sono «vicini» al (e conoscono bene il) territorio. Essi, inoltre, hanno vaste competenze in materia edilizia ed in altre materie contigue al settore immobiliare. Basti pensare, ad esempio, che i Comuni intervengono sistematicamente nei procedimenti di rilascio delle concessioni edilizie e dei cambi di destinazione d'uso, procedimenti nell'ambito dei quali è ben verosimile che sia agevole scongiurare eventuali incoerenze dei dati catastali.

È, dunque, ragionevole ipotizzare che la gestione accentrata di tutte le «funzioni immobiliari» in capo ai Comuni, ivi incluse quelle catastali, possa portare ad un complessivo miglioramento del sistema.

Vediamo, allora, come è recentemente intervenuto sul punto il legislatore.

4. *L'intervento del legislatore in materia di attribuzione delle gestione del catasto ai Comuni*

L'art. 1, co. da 194 a 200, della l. n. 296 del 2006 ha modificato il testo del d.lgs. n. 112 del 1998, disposizione recante il «conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59».

Più in particolare, sono state modificate le disposizioni contenute nella Sezione IV, denominata «Catasto, servizi geotopografici e conservazione dei registri immobiliari».

Il novellato art. 65 prevede che debbano essere mantenute in capo allo Stato (e, quindi, all'Agenzia del territorio) le funzioni relative:

- a) allo studio e allo sviluppo di metodologie inerenti alla classificazione censuaria dei terreni e delle unità immobiliari urbane;
- b) alla predisposizione di procedure innovative per la determinazione dei redditi dei terreni e degli immobili urbani ai fini delle revisioni generali degli estimi e del classamento;
- c) alla disciplina dei libri fondiari;
- d) alla tenuta dei registri immobiliari, con esecuzione delle formalità di trascrizione, iscrizione, rinnovazione e annotazione, nonché di visure e certificati ipotecari;
- e) alla disciplina delle imposte ipotecarie, catastali, delle tasse ipotecarie e dei tributi speciali, ivi compresa la regolamentazione di eventuali privilegi, di sgravi e rimborsi, nonché dell'annullamento dei carichi connessi a tali imposte;
- f) all'individuazione di metodologie per l'esecuzione di rilievi e aggiornamenti topografici e la formazione di mappe e cartografie catastali;
- g) al controllo di qualità delle informazioni e dei processi di aggiornamento degli atti;
- h) alla gestione unitaria e certificata della base dei dati catastali e dei flussi di aggiornamento delle informazioni di cui alla lettera g), assicurando il coordinamento operativo per la loro utilizzazione a fini istituzionali attraverso il sistema pubblico di connettività e garantendo l'accesso ai dati a tutti i soggetti interessati.

Il successivo art. 66, invece, prevede che siano attribuite ai Comuni⁶, ai sensi dell'articolo 4, co. 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59, le funzioni relative:

- alla conservazione, alla utilizzazione ed all'aggiornamento degli atti catastali, partecipando al processo di determinazione degli

⁶ Ovvero, nelle zone montane, le Comunità montane d'intesa con i Comuni componenti.

⁷ È rimasta immutata, invece, la previsione dell'art. 67, in forza del quale «1. Allo svolgimento dei compiti di cui alle lettere d), g) e h) del comma 1 dell'articolo 65, e al coordinamento delle funzioni mantenute allo Stato e di quelle attribuite ai comuni, si

estimi catastali fermo restando quanto previsto dall'articolo 65, co. 1, lettera b);

- alla rilevazione dei consorzi di bonifica e degli oneri consortili gravanti sugli immobili⁷.

Ora, tali disposizioni sono state attuate dal d.p.c.m. 14 giugno 2007 («Decentramento delle funzioni catastali ai comuni, ai sensi dell'articolo 1, comma 197, della legge 27 dicembre 2006, n. 296»), che ha concretamente regolato le forme e le modalità di trasferimento delle funzioni catastali dall'Agenzia del territorio ai Comuni.

Va, però, da subito sottolineato che l'attribuzione delle funzioni catastali ai Comuni è un procedimento parziale e tutt'ora in fase di realizzazione.

Ciò innanzitutto perché - come visto - il d.lgs. n. 112 del 1998 prevede il mantenimento di talune importanti funzioni in capo all'Agenzia del territorio, con particolare riferimento a quelle di coordinamento finalizzato a rendere omogenee le procedure catastali.

Inoltre, il passaggio delle funzioni catastali ai Comuni non è obbligatorio, realizzandosi su opzione dei Comuni.

Il comma 197 dell'art. 1 della l. n. 296 del 2006, infatti, prevede la possibilità che i Comuni rinuncino all'esercizio della totalità delle funzioni catastali, mediante la stipula di apposite convenzioni con l'Agenzia del territorio, che pertanto proseguirà ad esercitare direttamente tutte dette funzioni.

Ed ancora, in base all'art. 3 del d.p.c.m. 14 giugno 2007, il passaggio di funzioni può avvenire secondo tre distinte modalità, che si differenziano tra loro per l'intensità dell'intervento dei Comuni.

Quella definita di «primo livello» contempla funzioni puramente operative: «consultazione della banca dati catastale unitaria

provvede attraverso l'istituzione, con i decreti legislativi di cui all'articolo 9 del presente decreto legislativo, di un apposito organismo tecnico, assicurando la partecipazione delle amministrazioni statali e dei comuni.

2. Alla formazione di mappe e di cartografia catastale e speciale, al rilevamento e aggiornamento topografico, all'elaborazione di osservazioni geodetiche e all'esecuzione delle compensazioni di reti trigonometriche e di livellazione, provvedono, per quanto di rispettivo interesse, lo Stato, le regioni, le province e i comuni, anche attraverso alle comunità montane, avvalendosi di norma dell'organismo tecnico di cui al comma 1.

3. Allo svolgimento dei compiti di cui al comma 1 i comuni possono, al fine di contenere le spese, provvedere anche mediante convenzioni con l'organismo tecnico di cui allo stesso comma 1 e le amministrazioni che svolgono corrispondenti funzioni a livello centrale».

nazionale e servizi di visura catastale; certificazione degli atti catastali conservati nella banca dati informatizzata; aggiornamento della banca dati del catasto mediante trattazione delle richieste di variazione delle intestazioni e delle richieste di correzione dei dati amministrativi, comprese quelle inerenti la toponomastica; riscossioni erariali per i servizi catastali».

Quella di «secondo livello», che, oltre alle predette funzioni, contempla le seguenti: «verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento del Catasto fabbricati; confronto, con gli atti di pertinenza del comune, delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento e segnalazione degli esiti all'Agenzia del territorio per la definizione dell'aggiornamento del Catasto fabbricati; verifica formale e accettazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento geometrico del Catasto terreni; verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni di variazione colturale del Catasto terreni».

Quella di «terzo livello», che prevede - in aggiunta alle funzioni di «primo livello» - anche il diretto aggiornamento delle banche dati catastali (verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento del Catasto fabbricati, delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento geometrico del Catasto terreni e delle dichiarazioni di variazione colturale del Catasto terreni, nonché definizione dell'aggiornamento della banca dati catastale, sulla base delle proposte di parte, ovvero sulla base di adempimenti d'ufficio).

Il quadro, infine, è completato dal protocollo d'intesa del 4 giugno 2007 siglato tra Agenzia del territorio ed ANCI, contenente le concrete modalità tecniche di esercizio delle funzioni catastali da parte dei Comuni, e dal successivo protocollo del 17 luglio 2007, in cui vengono definiti gli aspetti organizzativi del Comitato paritetico centrale e dei Comitati tecnici regionali.

5. *L'intervento del Giudice amministrativo*

Giunti a questo punto, non può sottacersi che il d.p.c.m. 14 giugno 2007, unitamente al citato protocollo d'intesa, è stato impugnato innanzi al TAR Lazio, alla luce della presunta incompatibilità del sistema delineato da detto d.p.c.m. rispetto al testo del d.lgs. n. 112 del 1998, nella parte in cui stabiliva che venissero mantenute in capo

allo Stato, tra le altre cose, «*le funzioni relative: ... g) al controllo di qualità delle informazioni e dei processi di aggiornamento degli atti; h) alla gestione unitaria e certificata della base dei dati catastali e dei flussi di aggiornamento delle informazioni di cui alla lettera g), assicurando il coordinamento operativo per la loro utilizzazione a fini istituzionali attraverso il sistema pubblico di connettività e garantendo l'accesso ai dati a tutti i soggetti interessati*».

In particolare, come si evince dal testo della decisione del TAR, il ricorrente ha contestato la legittimità del d.p.c.m. 14 giugno 2007 in quanto «il suo contenuto, in particolare con riferimento a quanto disposto nell'art. 3, non corrisponderebbe alla voluntas legis espressa negli artt. 65 e 66 del decreto legislativo n. 112 del 1998», considerato che «le disposizioni recate dal decreto impugnato determinerebbero un improprio ed illegittimo trasferimento "a tutto campo" delle funzioni amministrative ai Comuni in materia di catasto, in aperto contrasto con l'intendimento legislativo volto a limitare il suddetto trasferimento ad alcune attività, sicuramente non decisorie e comunque circoscritte alla partecipazione al processo di determinazione degli estimi catastali, fermo restando il principio, discendente dall'art. 65 del decreto legislativo n. 112 del 1998, di gestione unitaria e certificata della base dei dati catastali e dei flussi di aggiornamento assicurata dall'Agenzia del territorio. Ancor più in particolare ... l'aver attribuito ai Comuni il compito di definire l'aggiornamento della banca dati catastale sulla base delle proposte di parte ovvero sulla base di adempimenti d'ufficio (come recita l'art. 3, co. 2, lett. c) del decreto presidenziale impugnato), da un lato condurrebbe ad attribuire a quegli enti locali una competenza connotata da un elevato margine di apprezzamento discrezionale che inciderebbe, evidentemente, sulla unitarietà del sistema catastale nazionale (soprattutto in alcuni casi come, ad esempio, relativamente agli immobili costruiti per speciali esigenze industriali o commerciali ovvero per quegli immobili che, per la peculiarità e singolarità delle loro caratteristiche, non si prestano ad essere inseriti in categorie e classi) nonché, per altro verso, provocherebbe anche il rischio di consentire determinazioni della rendita catastale con stima diretta per ogni singola unità, con evidenti ripercussioni non solo sul principio di uniformità del catasto ma sostanzialmente e concretamente in tema di eguaglianza tra cittadini».

⁸ In banca dati *DeJure*.

Ebbene, il TAR Lazio, Sez. II, con sentenza 15 maggio 2008, n. 4259⁸, ha accolto la richiesta di annullamento del d.p.c.m. 14 giugno 2007 (e del relativo protocollo attuativo), evidenziando che esso sarebbe illegittimo, in quanto i compiti amministrativi che vengono trasferiti ai Comuni con il d.p.c.m. in argomento costituirebbero «un pacchetto di funzioni tutt'altro che istruttorie o collaborative rispetto a quelle che restano di competenza statale, per caratterizzarsi in attività prodromiche ai fini dell'assunzione in forma diretta ed esclusiva delle competenze (e, conseguenti responsabilità) in ordine al classamento ed alla derivante individuazione della rendita catastale degli immobili»⁹.

In definitiva, conclude il TAR Lazio, dal testo del d.p.c.m. 14 giugno 2007 traspare una «complessiva volontà di attribuire ai Comuni dei compiti definitivi ed esclusivi in materia di definizione ed aggiornamento della banca dati catastale anche sulla scorta di iniziative autonome e di adempimenti d'ufficio, compiti che ... determinano un diretto coinvolgimento dei criteri e modalità di estimo dei singoli immobili, atomizzando in modo affatto unitario la funzione catastale». Di converso, i compiti lasciati all'Agenzia del territorio sarebbero «limitati ad una funzione di mero controllo, attribuendosi ad essa in alcuni casi un ruolo di semplice facilitatore dell'acquisizione dei dati in favore dei Comuni che dovranno utilizzarli, espropriandola – specialmente nell'opzione c), a contenuto più ampio, di cui sopra si è riferito – sostanzialmente delle funzioni decisionali ed autoritative che la legge ha manifestato di voler (ancora) confermare in capo ad essa».

La controversia si è ora spostata innanzi al Consiglio di Stato, che, con ordinanza 26 agosto 2008, n. 4474¹⁰, ha respinto la richiesta di sospensione della sentenza del TAR Lazio, evidenziando che, trattandosi di problemi di natura organizzatoria, il danno paventato dal-

⁹ In linea con l'interpretazione del TAR Lazio, M. LOGOZZO, *Le funzioni catastali dei Comuni*, in *Corr. trib.*, 2007, 523 e 526, ha interpretato il dettato normativo nel senso che deve intendersi escluso dalle funzioni attribuite ai Comuni il potere di attribuzione della rendita catastale alle unità immobiliari. Nello stesso senso vd. C. BUCCICO, *Il catasto. Profili procedurali e processuali*, Napoli, 2008, 119, in cui vengono proposte altresì alcune considerazioni sui possibili profili di incostituzionalità del novellato assetto di gestione delle funzioni catastali (134 ss.).

¹⁰ In *www.giustizia-amministrativa.it*.

l'appellante non può giudicarsi né grave né irreparabile. La decisione di merito, invece, non è ancora stata pronunciata.

In definitiva, la situazione in materia di attribuzione delle funzioni del catasto ai Comuni è ancora incerta e tutt'altro che stabilizzata e definitiva.

6. *Le problematiche legate all'attribuzione delle gestione del catasto ai Comuni*

Peraltro, la coerenza e l'efficacia di un eventuale completo trasferimento delle funzioni catastali ai Comuni si scontra con alcune considerazioni di ordine sia sistematico, sia puramente pratico.

Innanzitutto – il punto è già stato segnalato – i dati catastali rilevano sia per la determinazione dell'ICI, sia per la determinazione di diversi tributi erariali.

Affidando *in toto* la gestione del catasto ai Comuni, pertanto, il gettito dei tributi erariali verrebbe a dipendere, quantomeno in parte, da un'attività svolta dai Comuni. Si rischierebbe, cioè, di arrivare al paradossale risultato che le eventuali inefficienze della gestione catastale da parte dei Comuni ricadrebbero sullo Stato.

Inoltre, se è vero che i Comuni dovrebbero avere una dettagliata conoscenza del territorio, è altrettanto vero che gli Uffici dell'Agenzia del territorio sono distribuiti in modo capillare e che, operando da tempo, dovrebbero aver accumulato un rilevante bagaglio di conoscenze ed esperienza a proposito dei relativi ambiti territoriali di competenza.

Infine – e si tratta di una questione prettamente tecnica ma assai rilevante – la gestione del catasto si sta muovendo verso l'integrale informatizzazione, procedimento che richiede una forte integrazione tra i vari uffici periferici. Integrazione che potrebbe mancare – o, comunque, essere particolarmente problematica – tra gli oltre ottomila Comuni del nostro Paese.

L'attribuzione delle funzioni catastali ai Comuni, pertanto, potrebbe comportare l'insorgere di inefficienze gestionali.

In definitiva, dunque, sembra che da un punto di vista teorico sarebbe maggiormente corretto far gestire il catasto ai Comuni e che, di converso, da un punto di vista pratico, resti maggiormente convincente mantenere la gestione del catasto accentrata in capo ad un unico organo, cioè l'Agenzia del territorio.

7. *Conclusioni: la auspicabile soluzione di rafforzamento della cooperazione tra Comuni ed Agenzia del territorio*

Quanto affermato nel paragrafo precedente non vuole sminuire il possibile contributo che potrebbero apportare i Comuni nella gestione del catasto.

A questo proposito va preliminarmente formulata una considerazione e, cioè, che l'attuale sistema di rendite non è adeguato alla delicata funzione che esso è chiamato ad assolvere.

I valori catastali sono spesso incoerenti in quanto, da un lato, non in linea con il valore degli immobili e, dall'altro lato, estremamente disomogenei. A ciò si aggiunga che la categoria assegnata ad uno specifico immobile spesso non è coerente né rispetto all'immobile stesso, né rispetto ad altri immobili¹¹.

¹¹ La stessa Amministrazione finanziaria, nella Circolare 8 gennaio 1999, n. 13/T, riconosce che «il sistema del catasto edilizio urbano, così come normativamente e tecnicamente progettato negli anni '40, riflette la sostanziale staticità del territorio alla suddetta epoca, un territorio cioè ben lontano dalle dinamiche che hanno caratterizzato i sistemi urbani nei decenni successivi. I presidi previsti dall'ordinamento per l'aggiornamento del sistema - le revisioni generali e parziali - si sono rivelati inagibili o comunque inefficaci a ragione di quanto sopra richiamato, ma anche per motivi diversi. Di fatto, successivamente alla formazione del catasto urbano e fino al 1992, nessuna revisione è stata mai attivata, a causa soprattutto della forbice esistente tra la scarsa attenzione politica e sociale al problema, e le ingenti risorse umane, finanziarie e temporali che un progetto di revisione avrebbe richiesto. La mancata attivazione di queste operazioni non ha consentito al sistema catastale di recepire le radicali trasformazioni territoriali verificatesi negli ultimi cinquanta anni. Segnatamente non sono state registrate le radicali modifiche del tessuto dei centri urbani, ascrivibili sia a fenomeni di urbanesimo che di terziarizzazione dei centri storici, nonché quelle relative ai caratteri tipologici, costruttivi e funzionali degli oggetti immobiliari. Conseguentemente, zone della città, periferiche o degradate al momento della formazione del catasto, allo stato attuale possono essere definite semicentrali, in qualche caso centrali, e comunque di pregio, senza che siano state operate - come già rilevato - le dovute revisioni del classamento delle unità immobiliari in esse ubicate. Inoltre, non sono certamente da trascurare i fenomeni di degrado, per obsolescenza e vetustà degli immobili già censiti, non recepiti dal sistema per l'assenza dei suddetti interventi di rinnovamento e perequativi. C'è da osservare peraltro come gli strumenti tradizionali di aggiornamento, ed i conseguenti lunghi tempi per il completamento delle operazioni, non avrebbero comunque garantito al sistema il pregiudiziale requisito della dinamicità nella registrazione delle modifiche territoriali e del mercato immobiliare».

A ciò si aggiunga che l'aggiornamento dei dati catastali avviene tendenzialmente in modo approssimativo, mediante l'applicazione di grossolani moltiplicatori.

Sarebbe perciò opportuno intervenire sul sistema dei valori catastali coinvolgendo in questo processo anche i Comuni, che avrebbero un primario interesse a vedere incrementate le rendite catastali, considerato che ciò comporterebbe un automatico incremento del gettito ICI, quanto mai opportuno alla luce delle sopra descritte modifiche normative in materia di «prima casa»¹².

Ed in tale processo, ferma restando la competenza accertativa dell'Agenzia del territorio, dovrebbe essere valorizzato al massimo il ruolo dei Comuni.

In questo senso, va certamente visto favorevolmente l'intervento realizzato dal legislatore con la l. 30 dicembre 2004, n. 311, che ha previsto delle forme di cooperazione tra Comuni e Agenzia del territorio, volte a:

- rivedere il «classamento delle unità immobiliari di proprietà privata site in microzone comunali, per le quali il rapporto tra il valore medio di mercato ... 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» (art. 1, co. 335);

¹² Al fine di scongiurare l'incontrollato incremento della pressione fiscale sugli immobili, l'abbandono di un sistema di rendite catastali non in linea con i valori reali dovrebbe essere accompagnato da una manovra di riduzione delle aliquote degli altri tributi che colpiscono gli immobili.

¹³ Non può dimenticarsi, peraltro, che in altro ambito e, segnatamente, nel campo delle imposte dirette, il legislatore ha tentato già dalla riforma tributaria degli anni settanta di introdurre forme di collaborazione tra Comuni e Agenzia delle entrate (artt. 44 e 45 del d.P.R. n. 600 del 1973). Si tratta, tuttavia, di tentativi che non hanno avuto fortuna (in materia vd. F. GALLO, *La partecipazione dei comuni all'accertamento dell'irpef*, in *Dir. prat. trib.*, 1980, I, 1476; F. TESAURO, *La partecipazione del comune all'accertamento dei tributi erariali*, in *Finanza loc.*, 1982, 717; M. BERTOLISSI, *Partecipazione dei comuni all'accertamento tributario*, in *Enc. giur.* Treccani, Roma, 1990, XXII). Con l'intento di rilanciare tale istituto, il legislatore, con l'art. 1 del d.l. n. 203 del 2005, ha previsto che «per potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, in attuazione dei principi di economicità, efficienza e collaborazione amministrativa, la partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale è incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso». Per le modalità tecniche di partecipazione dei Comuni il legislatore ha rinviato ad un Prove-

– sollecitare la presentazione di atti di aggiornamento dei dati catastali per gli «immobili di proprietà privata non dichiarati in catasto» o per i quali sussistano «situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali per intervenute variazioni edilizie» (art. 1, co. 336).

Si tratta di procedure relativamente recenti e che nella prassi non hanno ancora dimostrato il loro effettivo grado di efficacia¹³.

Allo stato attuale delle cose, invece, sembra mancare una procedura snella di verifica ed accertamento delle tariffe, finalizzata ad eliminare le incoerenze delle operazioni catastali, che scaturisca da una verifica diretta che coinvolga in modo centrale ed autonomo il Comune.

Vero è che l'art. 3, co. 58, della l. n. 662 del 1996 stabilisce che «gli uffici tributari dei comuni partecipano alla ordinaria attività di accertamento fiscale in collaborazione con le strutture dell'amministrazione finanziaria» nonché «all'elaborazione dei dati fiscali risultanti da operazioni di verifica». E che «il comune chiede all'Ufficio

dimento del Direttore dell'Agenzia, poi emanato in data 3 dicembre 2007. Per un commento del citato art. 1 del d.l. n. 203 del 2005 vd. A. GIOVANARDI, *La partecipazione dei comuni all'accertamento dei tributi erariali: linee guida e concrete possibilità operative*, in *Tributi loc. e reg.*, 2007, 11, il quale evidenzia che la collaborazione tra Comuni ed Agenzia delle entrate potrà essere particolarmente proficua grazie all'incrocio dei dati rilevati nell'ambito dell'ICI e della TARSU-TIA, da un lato, e delle imposte dirette, dall'altro lato. In particolare, rileva l'Autore, potranno verificarsi «situazioni in cui un determinato fabbricato risulti dichiarato ai fini ICI-Tarsu e non ai fini Irpef; fattispecie in cui un determinato fabbricato risulti dichiarato ai fini Irpef e non dichiarato ai fini Ici-Tarsu; situazioni in cui un fabbricato risulti destinato ad abitazione principale ai fini dell'Irpef e non ai fini dell'Ici, o viceversa; casi in cui in un fabbricato risulti residente un soggetto non legato da vincoli di parentela al proprietario e nella dichiarazione dei redditi risultino indicati redditi fondiari assai inferiori a quelli che normalmente si ritraggono, a titolo di canone di locazione, da un immobile di quella tipologia e consistenza; casi in cui un terreno suscettibile di utilizzazione edificatoria (o un fabbricato posseduto da meno di cinque anni) risulti (no) ceduto ai fini Ici, senza che nella dichiarazione del cedente persona fisica risulti indicato un corrispondente reddito diverso; situazioni in cui l'Amministrazione comunale contesti la spettanza dell'esenzione prevista ai fini Ici per gli enti non commerciali dall'art. 7, comma 1, lett. i), del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, a fronte di «immobili destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive» e, in conseguenza di tale attività istruttoria, decida di sottoporre dati ed elementi che inducono a porre in dubbio la qualificazione dell'ente come non commerciale». Muove, comunque, qualche perplessità a proposito delle forme di collaborazione tra Comuni e Agenzia delle entrate E. DE MITA, *L'ombra del condono*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 ottobre 2005.

tecnico erariale la classificazione di immobili il cui classamento risulti non aggiornato ovvero palesemente non congruo rispetto a fabbricati simili e aventi medesime caratteristiche. L'Ufficio tecnico erariale procede prioritariamente alle operazioni di verifica degli immobili segnalati dal comune».

Si tratta, tuttavia, di una procedura in cui il Comune sembra assumere il ruolo di mero «segnalatore» e che, soprattutto, non è configurata come attività svolta «a regime» ed in modo continuo, con la necessaria destinazione di specifici mezzi e risorse.

Sarebbe, invece, auspicabile che i Comuni collaborino con l'Agenzia del territorio per rilevare qualunque tipo di anomalia nelle risultanze catastali, sfruttando in modo sistematico la loro conoscenza delle situazioni specifiche legate al territorio, magari verificate nell'ambito delle altre attività istituzionali svolte (in particolare, nel settore edilizio).

Più concretamente, i Comuni potrebbero operare come veri e propri organi verificatori ausiliari dell'Agenzia del territorio, elevando dei processi verbali di constatazione in tutti quei casi in cui riscontri – sia incidentalmente nell'ambito delle altre attività svolte, sia a seguito di una continua e sistematica attività di monitoraggio – l'incongruità della rendita catastale di un determinato immobile o l'erroneità della relativa categoria o classe catastale di appartenenza.

Tali p.v.c., poi, dovrebbero essere vagliati dall'Agenzia del territorio, che – in linea con quella che pare la volontà espressa dal legislatore – manterrebbe il diritto di elevare i conseguenti provvedi-

¹⁴ Recentemente, nel campo delle imposte dirette, il legislatore ha introdotto una nuova specifica forma di collaborazione tra Comuni ed Agenzia delle entrate, che va ad integrare quelle menzionate nella nota precedente e che ha qualche punto di contatto con quella proposta nel testo. L'art. 83, commi 16 e 17, del d.l. n. 112 del 2008 stabilisce che i Comuni, entro i sei mesi successivi alla richiesta di iscrizione nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), debbano «confermare» all'Agenzia delle entrate l'effettiva cessazione della residenza nel territorio nazionale da parte del richiedente e che «per il triennio successivo alla predetta richiesta di iscrizione la effettività della cessazione della residenza nel territorio nazionale è sottoposta a vigilanza da parte dei comuni e dell'Agenzia delle entrate». L'Agenzia delle entrate, a tal fine, potrà avvalersi dei poteri istruttori di cui al titolo IV del d.P.R. n. 600 del 1973 (accessi, ispezioni, verifiche, richieste documentali, ecc.). L'esecuzione da parte dei comuni delle citate attività istruttorie viene incentivata con il riconoscimento di una quota del 30 per cento delle maggiori somme relative ai tributi statali riscosse a titolo definitivo.

¹⁵ Per un approfondimento sulle modalità di attribuzione delle rendite vd. C. BUCCICO, *Il catasto. Profili procedurali e processuali*, Napoli, 2008, 137 e ss.

menti impositivi¹⁴. Si tratta di una procedura che potrebbe essere particolarmente utile per gli immobili a destinazione speciale, per i quali, ai sensi dell'art. 10 del r.d.l. n. 652 del 1939, è prevista l'attribuzione di rendita mediante stima diretta (e non mediante stima parametrica, come avviene per le unità a destinazione ordinaria)¹⁵. Ma anche, lo si ribadisce, per verificare l'effettiva rispondenza della categoria e della classe risultanti catastalmente a quelle effettive.

La descritta soluzione, peraltro, appare attuabile in modo relativamente semplice; sarebbe idonea ad ottimizzare la gestione delle banche dati catastali e, al tempo stesso, a sfruttare il contributo, il valore aggiunto che potrebbe essere apportato dai Comuni.

Questi ultimi, inoltre, sarebbero incentivati ad operare posto che, come più volte ricordato, l'eliminazione delle incoerenze catastali può comportare un incremento del gettito ICI.

Irap, federalismo fiscale, principio di correlazione

Roberto Schiavolin

℞ L'irap, nel disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost. AS 1117 del 2008, viene mantenuta solo «in via transitoria», prefigurandosi la sostituzione con altri tributi. Nel precedente d.d.l. AC 3100 del 2007, invece, essa era inserita senz'altro fra i «tributi propri» regionali. Dunque tale imposta, pur essendo nata proprio per avviare il federalismo fiscale guardando al criterio del «beneficio» nel quadro costituzionale anteriore alla l. cost. 3/2001, risulta in disarmonia con la visione di esso adottata dal d.d.l. AS 1117. La ragione di questa valutazione negativa dell'irap sembra legata al principio di «tendenziale correlazione» fra tributi e beneficio connesso alle funzioni esercitate, previsto dall'art. 2 del d.d.l. AS 1117, in quanto essa è considerata come finanziamento di un servizio (quello sanitario) posto a carico di contribuenti che non se ne giovano (le imprese). Tuttavia, un siffatto criterio di «correlazione» riferito tanto ai tributi «propri» quanto alle compartecipazioni a prelievi erariali appare talmente generico da lasciare al legislatore una discrezionalità amplissima, come risulta dalla regola che, pur preannunciando la sostituzione dell'irap, in pratica ne assicura la permanenza «fino a nuovo ordine».

Parole chiave: 

Federalismo fiscale - Disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost. - Imposta regionale sulle attività produttive - Mantenimento in via transitoria - Principio di correlazione

1. *L'irap rientrerà nella fase «crepuscolare» di abrogazione preannunciata?*

Con il disegno di legge delega d'iniziativa governativa del 15 ottobre 2008, AS 1117 approvato dal Senato il 22 gennaio 2009, sembra finalmente avviato il percorso per l'attuazione dell'art. 119 Cost. Dalle previsioni di questo si desume che l'imposta regionale sulle attività produttive, benché originariamente introdotta¹ proprio in fun-

¹ Non c'è bisogno di ricordare come detta imposta sia stata istituita e disciplinata dal d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, in attuazione della delega di cui all'art. 3, co. 143 ss.,