



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori Mauro Maria MARINO, SCIASCIA, ASTORRE, BORIOLI, BUEMI, CARRARO, CONTE, DALLA TOR, DALLA ZUANNA, FASIOLO, FAVERO, GIACOBBE, GUERRA, LAI, LIUZZI, Eva LONGO, LUCHERINI, MASTRANGELI, MOLINARI, PEZZOPANE, SANGALLI, SCALIA, SERAFINI, SPILABOTTE, STEFANO e VALDINOSI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 APRILE 2017

Delega al Governo per la revisione del catasto

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 11 marzo 2014, n. 23, «Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita», ha costituito nel corso della legislatura un intervento normativo volto a rivedere alcuni degli elementi del sistema tributario per indirizzare la leva fiscale al sostegno della crescita economica e rafforzare l'equità complessiva del sistema stesso. In attuazione della delega sono stati emanati una serie di decreti legislativi, nonché disposizioni attuative a carattere autonomo, che hanno interessato le seguenti tematiche: stima e monitoraggio dell'evasione fiscale, monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale, disciplina dell'abuso del diritto ed elusione fiscale, gestione del rischio fiscale, *governance* aziendale, tutoraggio, rateizzazione dei debiti tributari e revisione della disciplina degli interpelli, semplificazione degli adempimenti, revisione del sistema sanzionatorio, fatturazione elettronica, superamento di Equitalia spa, imposizione dei redditi di impresa, redditi di imprese transfrontaliere e *ruling* internazionale, tassazione dei tabacchi lavorati. Non sono state attuate nel termine previsto le disposizioni in materia di giochi, catasto e fiscalità ambientali.

La riforma del catasto presenta il carattere di una riforma strutturale il cui impatto in

vari ambiti è stato già oggetto di valutazione da parte della 6^a Commissione permanente del Senato, Finanze e tesoro: si tratta di un processo molto complesso e articolato, che richiede determinazione sia politica che amministrativa. In estrema sintesi, la delega presentava i seguenti punti di forza: maggiore equità e riequilibrio del prelievo ottenuto con un aggiornamento dei valori allineandoli a quelli di mercato, modifica dei criteri di classificazione degli immobili, invarianza di gettito complessivo per il bilancio dello Stato e redistribuzione del prelievo, informatizzazione dei dati e più completa e aggiornata conoscenza del patrimonio immobiliare privato.

Tali obiettivi, considerati ancora validi e attuali inducono a ritenere maturo il momento per la ripresentazione dell'articolato relativo al catasto dando dei tempi certi di realizzazione della stessa. Il testo tiene conto dell'attuazione della delega in materia di organizzazione e competenze delle commissioni censuarie, di cui all'articolo 2, comma 3, lettera a), della citata legge n. 23 del 2014.

La tempistica prevista per l'attuazione è piuttosto ravvicinata, ma è opinione comune che i lavori preparatori della riforma siano già in uno stadio avanzato, per cui si confida in una rapida decisione parlamentare e in un *iter* attuativo altrettanto celere.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Procedura)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la revisione della disciplina del catasto. I decreti legislativi sono adottati, nel rispetto dei principi costituzionali, in particolare di quelli di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione, nonché di quelli dello statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212, con particolare riferimento al rispetto del vincolo di irretroattività delle norme tributarie di sfavore, in coerenza con quanto stabilito dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, secondo gli specifici principi e criteri direttivi indicati nell'articolo 2 della presente legge, nonché secondo i principi e criteri direttivi generali, ove applicabili, recati dall'articolo 1 della legge 11 marzo 2014, n. 23.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, corredati di relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Le Commissioni possono chiedere al Presidente della rispettiva Camera di prorogare di venti giorni il termine per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia. Decorso il termine previsto per l'espressione del parere o quello eventualmente prorogato, il decreto può essere comunque adottato.

3. Le relazioni tecniche allegate agli schemi di decreto legislativo adottati ai sensi

della delega di cui alla presente legge indicano l'impatto sul gettito, gli effetti distributivi sui contribuenti, le implicazioni in termini di finanza locale e gli aspetti amministrativi e gestionali per il contribuente e per l'amministrazione.

4. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni, con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

5. Qualora i termini per l'espressione dei pareri parlamentari di cui ai commi 2 e 4 scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti dai commi 1 e 6, ovvero successivamente, questi ultimi sono prorogati di novanta giorni.

6. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui alla presente legge, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e con le modalità di cui al presente articolo.

7. Le disposizioni della presente legge e quelle dei decreti legislativi emanati in attuazione della stessa si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione, e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni.

Art. 2.

(Riforma del catasto)

1. Il Governo è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, una revisione della disciplina relativa al sistema estimativo del catasto dei fabbricati in tutto il territorio nazionale, attribuendo a ciascuna unità immobiliare il relativo valore patrimoniale e la rendita, applicando, in particolare, per le unità immobiliari urbane censite nel catasto dei fabbricati i seguenti principi e criteri direttivi:

a) assicurare, ai sensi della legislazione vigente, il coinvolgimento dei comuni ovvero delle unioni o delle associazioni di comuni, per lo svolgimento di funzioni associate, nel cui territorio sono collocati gli immobili, anche al fine di assoggettare a tassazione gli immobili ancora non censiti, assicurando il coordinamento con il processo di attivazione delle funzioni catastali decentrate, ai sensi della legislazione vigente in materia, nonché con quanto disposto dall'articolo 66, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e successive modificazioni, e dall'articolo 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni;

b) prevedere strumenti, da porre a disposizione dei comuni e dell'Agenzia delle entrate, atti a facilitare l'individuazione e, eventualmente, il corretto classamento degli immobili non censiti o che non rispettano la reale consistenza di fatto, la relativa destinazione d'uso ovvero la categoria catastale attribuita, dei terreni edificabili accatastati come agricoli, nonché degli immobili abusivi, individuando a tal fine specifici incentivi e forme di trasparenza e valorizzazione delle attività di accertamento svolte dai comuni in quest'ambito, nonché definendo moduli organizzativi che facilitino la condivi-

sione dei dati e dei documenti, in via telematica, tra l'Agenzia delle entrate e i competenti uffici dei comuni e la loro coerenza ai fini dell'accatastamento delle unità immobiliari;

c) incentivare ulteriori sistemi di restituzione grafica delle mappe catastali basati sulla sovrapposizione del rilievo areofotogrammetrico all'elaborato catastale e renderne possibile l'accesso al pubblico;

d) definire gli ambiti territoriali del mercato immobiliare di riferimento;

e) valorizzare e stabilizzare le esperienze di decentramento catastale comunale già avviate in via sperimentale, affinché possano costituire modelli gestionali flessibili e adattabili alle specificità dei diversi territori, nonché semplificare le procedure di esercizio delle funzioni catastali decentrate, ivi comprese le procedure di regolarizzazione degli immobili di proprietà pubblica, e le procedure di incasso e riversamento dei diritti e dei tributi speciali catastali;

f) operare con riferimento ai rispettivi valori normali, approssimati dai valori medi ordinari, espressi dal mercato nel triennio antecedente l'anno di entrata in vigore del decreto legislativo;

g) rideterminare le definizioni delle destinazioni d'uso catastali, distinguendole in ordinarie e speciali, tenendo conto delle mutate condizioni economiche e sociali e delle conseguenti diverse utilizzazioni degli immobili;

h) determinare il valore patrimoniale medio ordinario secondo i seguenti parametri:

1) per le unità immobiliari a destinazione catastale ordinaria, mediante un processo estimativo che:

1.1) utilizza il metro quadrato come unità di consistenza, specificando i criteri di calcolo della superficie dell'unità immobiliare;

1.2) utilizza funzioni statistiche atte ad esprimere la relazione tra il valore

di mercato, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale anche all'interno di uno stesso comune;

1.3) qualora i valori non possano essere determinati sulla base delle funzioni statistiche di cui al presente numero, applica la metodologia di cui al numero 2);

2) per le unità immobiliari a destinazione catastale speciale, mediante un processo estimativo che:

2.1) opera sulla base di procedimenti di stima diretta con l'applicazione di metodi standardizzati e di parametri di consistenza specifici per ciascuna destinazione catastale speciale;

2.2) qualora non sia possibile fare riferimento diretto ai valori di mercato, utilizza il criterio del costo, per gli immobili a carattere prevalentemente strumentale, o il criterio reddituale, per gli immobili per i quali la redditività costituisce l'aspetto prevalente;

i) determinare la rendita media ordinaria per le unità immobiliari mediante un processo estimativo che, con riferimento alle medesime unità di consistenza previste per la determinazione del valore patrimoniale medio ordinario di cui alla lettera *h)*:

1) utilizza funzioni statistiche atte ad esprimere la relazione tra i redditi da locazione medi, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale, qualora sussistano dati consolidati nel mercato delle locazioni;

2) qualora non vi sia un consolidato mercato delle locazioni, applica ai valori patrimoniali specifici saggi di redditività desumibili dal mercato, nel triennio antecedente l'anno di entrata in vigore del decreto legislativo;

l) prevedere meccanismi di adeguamento periodico dei valori patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari urbane, in relazione alla modificazione delle condi-

zioni del mercato di riferimento e comunque non al di sopra del valore di mercato;

m) prevedere, per le unità immobiliari riconosciute di interesse storico o artistico, come individuate ai sensi dell'articolo 10 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, adeguate riduzioni del valore patrimoniale medio ordinario di cui alla lettera *h)* e della rendita media ordinaria di cui alla lettera *i)* del presente comma, che tengano conto dei particolari e più gravosi oneri di manutenzione e conservazione nonché del complesso dei vincoli legislativi alla destinazione, all'utilizzo, alla circolazione giuridica e al restauro.

2. Le funzioni statistiche di cui al comma 1, lettera *h)*, numero 1.2), e lettera *i)*, numero 1), tengono conto della complessità delle variabili determinanti i fenomeni analizzati, utilizzando metodologie statistiche riconosciute a livello scientifico.

3. Il Governo è delegato, altresì, ad emanare, con i decreti legislativi di cui al comma 1, norme dirette a:

a) assicurare la cooperazione tra l'Agenzia delle entrate e i comuni, con particolare riferimento alla raccolta e allo scambio delle informazioni necessarie all'elaborazione dei valori patrimoniali e delle rendite, introducendo piani operativi, concordati tra comuni o gruppi di comuni e l'Agenzia, che prevedano anche modalità e tempi certi di attuazione dei piani medesimi nonché al fine di potenziare e semplificare la possibilità di accesso da parte dei comuni, dei professionisti e dei cittadini ai dati catastali e della pubblicità immobiliare, attraverso l'integrazione dei dati immobiliari e l'interoperabilità dei sistemi informativi pubblici locali, regionali e centrali in materia catastale e territoriale; in assenza dei piani di cui alla presente lettera l'Agenzia delle entrate provvederà a determinare, in via provvisoria, va-

lori e rendite che esplicheranno efficacia sino all'attribuzione definitiva, da parte della stessa Agenzia, con oneri da definire e suddividere adeguatamente;

b) prevedere per l'Agenzia delle entrate la possibilità di impiegare, mediante apposite convenzioni senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, ai fini delle rilevazioni, tecnici indicati dagli ordini e dai colleghi professionali, nonché di utilizzare i dati e le informazioni sugli immobili posseduti, forniti direttamente dai contribuenti;

c) garantire, a livello nazionale da parte dell'Agenzia delle entrate, l'uniformità e la qualità dei processi e il loro coordinamento e monitoraggio, nonché la coerenza dei valori e dei redditi rispetto ai dati di mercato nei rispettivi ambiti territoriali;

d) definire soluzioni sostenibili in materia di ripartizione delle dotazioni di risorse umane, materiali e finanziarie dei soggetti che esercitano le funzioni catastali, in coerenza con l'attuazione del nuovo catasto;

e) utilizzare, in deroga alle disposizioni dell'articolo 74 della legge 21 novembre 2000, n. 342, nel quadro della cooperazione tra i comuni e l'Agenzia delle entrate, adeguati strumenti di comunicazione, anche collettiva, compresi quelli telematici, per portare a conoscenza degli intestatari catastali le nuove rendite, in aggiunta alla notifica mediante affissione all'albo pretorio;

f) prevedere, al fine di garantire la massima trasparenza del processo di revisione del sistema estimativo, la pubblicazione delle funzioni statistiche di cui al comma 1, lettera *h*), numero 1.2), e di cui al comma 1, lettera *i*), numero 1), e delle relative note metodologiche ed esplicative;

g) procedere alla ricognizione, al riordino, alla variazione e all'abrogazione delle norme vigenti che regolano il sistema catastale dei fabbricati, nonché alla revisione delle sanzioni tributarie previste per la violazione di norme catastali;

h) individuare, a conclusione del complessivo processo di revisione catastale, il

periodo d'imposta dal quale sono applicati le nuove rendite e i nuovi valori patrimoniali;

i) garantire l'invarianza del gettito delle singole imposte il cui presupposto e la cui base imponibile sono influenzati dalle stime di valori patrimoniali e rendite, a tal fine prevedendo, contestualmente all'efficacia impositiva dei nuovi valori, la modifica delle relative aliquote impositive, delle eventuali deduzioni, detrazioni o franchigie, finalizzate ad evitare un aggravio del carico fiscale, con particolare riferimento alle imposte sui trasferimenti e all'imposta municipale propria (IMU);

l) prevedere un meccanismo di monitoraggio, attraverso una relazione del Governo da trasmettere alle Camere entro sei mesi dall'attribuzione dei nuovi valori catastali, nonché attraverso successive relazioni, in merito agli effetti, articolati a livello comunale, del processo di revisione di cui al presente articolo, al fine di verificare l'invarianza del gettito e la necessaria gradualità, anche mediante successivi interventi correttivi;

m) prevedere, 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 nella forma dell'autotutela amministrativa, con obbligo di risposta entro sessanta giorni dalla presentazione della relativa istanza;

n) prevedere, contestualmente all'efficacia dei nuovi valori ai fini impositivi, l'aggiornamento delle modalità di distribuzione dei trasferimenti perequativi attraverso i fondi di riequilibrio e i fondi perequativi della finanza comunale;

o) prevedere un regime fiscale agevolato che incentivi la realizzazione di opere di adeguamento degli immobili alla normativa in materia di sicurezza e di riqualificazione energetica e architettonica;

p) per le unità immobiliari colpite da eventi sismici o da altri eventi calamitosi, prevedere riduzioni del carico fiscale che

tengano conto delle condizioni di inagibilità o inutilizzabilità determinate da tali eventi;

q) prevedere che le funzioni amministrative di cui al comma 1 del presente articolo e al presente comma siano esercitate dalle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 280, e dalla regione autonoma e dagli enti locali della Valle d'Aosta, ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 3 agosto 2007, n. 142;

r) riformare, d'intesa con la regione autonoma Friuli Venezia Giulia, la disciplina della notificazione degli atti tavolari.

4. Dall'attuazione dei commi 1 e 3 del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, né un aumento della pressione fiscale complessiva a carico dei contribuenti. A tal fine, per le attività previste dai medesimi commi 1 e 3 devono prioritariamente essere utilizzate le strutture e le professionalità esistenti nell'ambito delle amministrazioni pubbliche.

