



Presidenza del Consiglio dei Ministri

SEGRETERIA GENERALE
SEGRETERIA DELLA CONFERENZA STATO-CITTA' ED AUTONOMIE LOCALI



**Comitato di monitoraggio paritetico sul processo di revisione dei
classamenti degli immobili**

(Legge 30 dicembre 2004, n. 311, articolo 1, commi 335 e 336)

***I risultati dell'attuazione dei commi 335 e 336
dell'articolo unico della legge 30 dicembre
2004, n. 311***

Roma, 18 giugno 2015

Il documento è stato elaborato dai componenti del *Comitato di monitoraggio paritetico sul processo di revisione dei classamenti degli immobili* e precisamente da¹:

Caterina CITTADINO	<i>Direttore dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città e autonomie locali</i>
Franco MAGGIO	<i>Direttore della Direzione Centrale Catasto e cartografia dell'Agenzia delle Entrate</i>
Gianni GUERRIERI	<i>Direttore della Direzione Centrale Osservatorio Mercato immobiliare e servizi estimativi dell'Agenzia delle Entrate</i>
Claudio CONTARDI	<i>Responsabile del Settore Servizi Catastali dell'Agenzia delle Entrate</i>
Oscar CADDIA	<i>Dirigente del Comune di Torino</i>
Ennio DINA	<i>Consulente IFEL</i>
Andrea FERRI	<i>Responsabile finanza locale e catasto ANCI e IFEL</i>
Fabio PETTERINI	<i>Funzionario e corresponsabile del Polo Catastale del Comune di Milano</i>

¹ Il Comitato di monitoraggio ringrazia gli ingegneri Michele LIZZI e Giovanni REINA della Direzione Centrale Catasto e Cartografia dell'Agenzia delle Entrate per i contributi forniti.

Indice:

Sintesi del documento.....	3
1 Premessa	11
2 Il contesto socio politico che determina l'adozione dei commi 335 e 336 dell'articolo unico della legge 311/2004.....	12
3 Gli strumenti a disposizione dei Comuni per intervenire sui classamenti catastali	16
4 Le attività sviluppate per l'attuazione del comma 336: il quadro normativo di riferimento	20
4.1 Le attività sviluppate per l'attuazione del comma 336	23
4.1.1 L'esperienza di Milano	26
4.1.2 L'esperienza di Roma.....	29
4.2 Le attività di revisione dei classamenti attivati mediante "avviso bonario" da parte dei Comuni .	
.....	30
4.2.1 Le attività di revisione dei classamenti attivati mediante "avviso bonario" da parte dei Comuni – L'esperienza di Genova.....	36
4.2.2 Le attività di revisione dei classamenti attivati mediante "avviso bonario" da parte dei Comuni – L'esperienza di Roma.....	38
4.2.3 Le attività di revisione dei classamenti attivati mediante "avviso bonario" da parte dei Comuni – L'esperienza di Torino	42
5 Le attività sviluppate per l'attuazione del comma 335	46
5.1 Le attività per la revisione del classamento delle unità immobiliari urbane nel territorio di Roma Capitale	51
5.2 Le attività per la revisione del classamento delle unità immobiliari urbane nel territorio del Comune di Milano	57
6 Sviluppi futuri	64

Sintesi del documento

Il presente documento, predisposto dal Comitato di monitoraggio paritetico sul processo di revisione degli immobili previsto dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311, articolo 1, commi 335 e 336, punta a far conoscere, a oltre dieci anni dall'entrata in vigore della norma, l'impegno profuso dai Comuni e dalle strutture agenziali del Catasto nel dare concreta attuazione al dettato del legislatore, che ha definito specifici ambiti applicativi, al fine di circoscrivere i fenomeni più rilevanti che inevitabilmente possono riscontrarsi nella base imponibile catastale, mai aggiornata con specifiche procedure straordinarie.

Il documento, nel rammentare i profili normativi stabiliti dal legislatore, in tema di collaborazione fra il Catasto e gli enti locali, è specificamente dedicato a rendere note le risultanze conseguite alla concreta applicazione dei menzionati commi 335 e 336. Da tali esperienze possono ipotizzarsi scenari futuri, anche al fine di meglio attivare sinergie in tema di attuazione del processo di riforma del Catasto, delineato dalla legge 11 marzo 2014, n. 23, per il quale sono in corso di emanazione i decreti legislativi delegati.

Nel **secondo paragrafo** il documento illustra il contesto socio-politico che ha determinato l'adozione del provvedimento normativo in questione.

Viene illustrato il ruolo che il Catasto, come strumento di ausilio all'imposizione tributaria, ha avuto nel corso degli anni dalla sua istituzione in poi, e vengono analizzate le ragioni della riduzione della sua importanza, per l'aspetto fiscale, a partire dal secondo dopoguerra, soprattutto a causa del gettito limitato connesso alla imposizione immobiliare nel nostro paese.

Solo con l'introduzione dell'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI), il Catasto è tornato a rivestire un ruolo rilevante nel sistema fiscale italiano.

L'ICI è di fatto la prima imposta patrimoniale immobiliare di carattere generale, rilevante sotto il profilo del gettito e mette in evidenza, fin dalla sua prima applicazione nel 1993, la necessità di una revisione dell'impianto del Catasto e soprattutto del suo sistema estimale.

L'imposizione immobiliare connessa alla base imponibile catastale, pur in presenza di elementi sperequati nella stessa base imponibile presa a riferimento, fornisce risorse indispensabili per la fiscalità locale; sotto il profilo tecnico, il relativo impianto ha consentito di superare le difficoltà in precedenza incontrate, per l'introduzione di una imposta patrimoniale, soprattutto con riferimento a profili equitativi e gestionali.

La gestione dell'Ici, nei suoi primi dieci anni, mette in evidenza l'esigenza di una revisione del sistema estimale, quella di affiancare i Comuni all'Agenzia nella gestione del Catasto e la necessità di intervenire per correggere le casistiche di classamenti non corretti.

Nel **terzo paragrafo** vengono illustrati gli strumenti a disposizione dei Comuni per intervenire sui classamenti catastali già esistenti al momento di entrata in vigore dei commi 335 e 336 dell'art. 1 della legge 311 del 2004 e quelli adottati successivamente.

Vengono illustrati i seguenti provvedimenti normativi:

L'art. 38 del D.P.R. 917 del 1986

La norma citata prevede che, nel caso siano interessate al processo revisionale molteplici unità immobiliari della medesima zona, il Comune può sollecitarne il procedimento di attivazione, che è comunque subordinato al vaglio tecnico della Commissione censuaria centrale ed alla valutazione politica del competente Ministro delle finanze.

I ricorsi ai sensi dell'art. 2 della legge 75 del 1993

La norma prevede la possibilità di richiedere, per ambiti territoriali costituiti da uno o più fogli, la riduzione delle tariffe d'estimo adottate a seguito dell'emanazione del decreto del Ministro delle finanze 1° gennaio 1990 e dei successivi provvedimenti legislativi

L'aggiornamento del classamento ai sensi dell'art. 3, comma 58 della legge 662 del 1996

Un significativo ruolo attivo dei Comuni in tema di Catasto è stato introdotto dall'articolo 3, comma 58, della legge 23 dicembre 1996 n. 662, secondo cui: *"Gli uffici tributari dei comuni partecipano alla ordinaria attività di accertamento fiscale in collaborazione con le strutture dell'amministrazione finanziaria"*, di cui si è fatto cenno.

La verifica dei classamenti ai sensi dell'art. 34-quinquies del D.L. 4 del 2006

La norma prevede che l'Ufficio Provinciale del Territorio deve inviare ai Comuni, per via telematica, le dichiarazioni di variazione e di nuova costruzione presentate a far data dal 1° gennaio 2006 e i Comuni ne verificano la coerenza, confrontando le caratteristiche dichiarate per ciascuna unità immobiliare con le informazioni disponibili. Eventuali incoerenze riscontrate dai Comuni sono segnalate all'Agenzia del Territorio, che provvede agli adempimenti di competenza.

Vengono infine illustrati i **commi 335 e 336 della legge 311 del 2004** che sono l'argomento fondamentale del documento.

Il **comma 335** prevede che 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 decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, e il corrispondente valore medio catastale determinato ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili, si discosta significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali, è richiesta dai Comuni agli Uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio. Secondo la medesima disposizione,

all'Agenzia è demandato il compito di stabilire i criteri per la determinazione dei valori da prendere a riferimento.

Il **comma 336** è finalizzato a meglio disciplinare l'intervento dei Comuni nella segnalazione delle unità immobiliari che necessitano di una variazione del classamento. La disposizione normativa evidenzia che *“i comuni, constatata la presenza di immobili di proprietà privata non dichiarati in catasto ovvero la sussistenza di situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali per intervenute variazioni edilizie, richiedono ai titolari di diritti reali sulle unità immobiliari interessate la presentazione di atti di aggiornamento redatti ai sensi del regolamento di cui al D.M. 19 aprile 1994, n. 701 del Ministro delle finanze”*. La norma prevede che la richiesta, contenente gli elementi constatati, tra i quali, qualora accertata, la data cui riferire la mancata presentazione della dichiarazione catastale, è notificata ai soggetti interessati e comunicata, con gli estremi di notificazione, agli Uffici provinciali dell'Agenzia. Tale comunicazione consente all'Agenzia di procedere nell'esecuzione degli adempimenti previsti per la dichiarazione catastale, attribuendo le spese e i tributi previsti a carico del soggetto coinvolto, se inadempiente.

L'introduzione delle norme sopra indicate è apparsa immediatamente un'occasione fondamentale per iniziare un ampio aggiornamento delle rendite catastali in attesa della riforma del Catasto e della istituzionalizzazione della partecipazione dei Comuni alla gestione dello stesso, per la quale sono state attivate significative sperimentazioni.

Nel **quarto paragrafo** viene illustrato in maniera dettagliata e approfondita il quadro normativo e applicativo del comma 336 e descritte in maniera particolareggiata le procedure poste in essere per la sua attuazione, sia nella fase preliminare, mediante l'invio di “avvisi bonari” sia in quella effettiva, caratterizzata da notifiche con l'invito formale a presentare un nuovo atto di aggiornamento catastale e a modificare il classamento.

Si passa poi a prendere in esame le attività sviluppate dai diversi Comuni italiani nel corso del decennio e i risultati ottenuti, processi che sono stati oggetto del monitoraggio effettuato del Comitato istituito presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Alla data del 31 dicembre 2014 i Comuni che hanno attivato almeno una volta il procedimento, utilizzando le applicazioni informatiche all'uopo realizzate, sono stati **1.300**, su un totale potenziale di 7.774, pari al 17% dei Comuni totali.

L'attività riguardante l'attuazione del comma 336, che peraltro sta proseguendo in molti Comuni, in considerazione della sua valenza retroattiva, non ha avuto ampia diffusione, anche se il numero di 1.300 Comuni è comunque significativo se si tiene conto delle dimensioni dei Comuni italiani, soprattutto per la difficoltà a reperire le risorse tecniche per effettuare l'attività.

La stessa si è concentrata soprattutto in alcuni grandi Comuni che hanno potuto creare strutture tecniche dedicate.

Il documento riporta infatti le esperienze maturate dai Comuni di Milano e Roma.

Il Comune di Milano ha inoltrato fino al 31 dicembre 2014, circa **2.500 inviti** per sollecitare l'aggiornamento degli atti catastali, che hanno interessato **5.500 unità immobiliari**, circa 4.500 unità residenziali e circa 1.000 per le altre tipologie di unità immobiliari urbane (UIU) non dichiarate in Catasto, o per le quali sussistono situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali, per intervenute variazioni edilizie.

Con riferimento alle dichiarazioni catastali connesse al comma 336, si è osservato che l'incremento della rendita catastale operato dall'Ufficio, a seguito di esame della rendita proposta dal tecnico in sede dichiarativa, è stato costante, attestandosi intorno al 46%, a partire dal biennio 2005/2006.

Il Comune di Roma, al termine della fase definita "di autoregolamentazione", ha proceduto all'individuazione di unità immobiliari per le quali, sulla base della documentazione disponibile, doveva essere richiesto il riclassamento. Sono state esaminate 11.000 unità e per le 6.531 che presentano anomalie è stata attivata la procedura di revisione del classamento.

In seguito a questa attività sono state inviate notifiche che hanno interessato 3.629 unità immobiliari urbane (UIU), mentre sulle altre sono stati effettuati ulteriori approfondimenti.

Grazie a questa attività il Comune di Roma ha accertato circa 11 milioni di euro di tributi arretrati e determinato un aumento del gettito annuo per IMU e Tasi di circa 4 milioni di euro.

Come si è già ricordato, molti Comuni, sulla base dell'intervento normativo in commento, hanno ritenuto di attivare azioni preliminari mirate a rendere nota ai proprietari di immobili la necessità di procedere negli aggiornamenti catastali sulla base di semplici comunicazioni.

Tale modalità procedurale, che è stata attivata principalmente nel quinquennio 2005-2009, in considerazione delle sue caratteristiche, non è stata monitorata per tutti i Comuni, per cui non è possibile avere dati statistici puntuali sulla dimensione dell'operazione. Tuttavia, sulla base delle informazioni raccolte, è possibile stimare che dai diversi Comuni interessati siano stati inviati circa 400.000 avvisi bonari, con risultati molto significativi, grazie all'adesione da parte dei contribuenti. Ad oggi questa fase può considerarsi conclusa.

Nel documento, a testimonianza della rilevanza di questa fase, sono riportate le esperienze di Genova, Roma e Torino.

Nei paragrafi dedicati alle esperienze maturate nel gestire la fase volontaria da parte di questi tre Comuni vengono descritti in maniera ampia e dettagliata tutti gli aspetti organizzativi e operativi sviluppati in questa fase.

Vengono anche messi in rilievo i risultati ottenuti.

Per quel che riguarda il **Comune di Genova** l'invio di circa 80.000 avvisi bonari ha comportato nel triennio 2005-2007, un incremento delle unità censite nella categoria A/3 (abitazioni di tipo economico), che ha coinvolto circa 7.000 abitazioni. Tale incremento ha comportato di conseguenza un decremento del numero delle unità censite nelle categorie A/4 (abitazioni di tipo popolare) e A/5 (abitazioni di tipo ultrapopolare). Si rileva inoltre che, nel medesimo triennio, l'incremento della rendita catastale di carattere straordinario ammonta a circa 2 milioni di euro.

Relativamente al **Comune di Roma**, le attività poste in essere sono state svolte nel triennio 2005-2007 ed hanno portato ad un incremento delle unità censite nella categoria A/2, interessante circa 30.000 abitazioni. Tale incremento ha comportato un decremento di circa 20.000 abitazioni censite nella categoria A/4 e di una quantità scarsamente significativa di quelle censite nella categoria A/5. Le attività in commento hanno avuto altresì un impatto marginale sul numero dei classamenti in categoria A/3. Con tutta probabilità si è rilevato anche un recupero complessivo delle unità censite in banca dati pari a 10.000 cespiti, in parte dichiarate, ma non correttamente censite in banca dati ed in parte non dichiarate.

Per quel che riguarda il **Comune di Torino** le attività poste in essere sono state svolte nel triennio 2005-2007 ed hanno portato ad un incremento delle unità censite nelle categorie A/3 e soprattutto A/2, di circa 4.000 abitazioni. Tale incremento ha comportato un decremento di circa 3.000 abitazioni censite nella categoria A/4 e di circa 500 di quelle in precedenza censite nella categoria A/5. Le attività in commento hanno avuto altresì un impatto marginale sul numero dei classamenti in categoria A/3. Con tutta probabilità si è rilevato anche un recupero delle unità non censite in banca dati, in parte dichiarate ma non correttamente censite nella base informativa ed in parte non dichiarate. Appare interessante rilevare che il riclassamento ha interessato, per un numero significativo di UIU, la sola classe di redditività; è interessante infatti notare come, nel medesimo triennio, l'incremento della rendita catastale globale, di carattere straordinario, ammonta a circa 3,5 milioni di euro.

Nel **quinto paragrafo** vengono illustrate le attività sviluppate per l'attuazione del comma 335 della legge 311 del 2004.

Nella prima parte il paragrafo illustra in maniera approfondita la norma e le procedure attivate per la sua attuazione.

Nel contesto della avvenuta articolazione territoriale in microzone, introdotta dal D.P.R. 23 marzo 1998, n. 138, si è inserita la disciplina introdotta dalla norma in questione in materia di revisione del classamento delle unità immobiliari situate all'interno delle stesse microzone.

L'obiettivo è quello di recuperare fasce generalizzate di elusione fiscale e la norma rappresenta uno strumento per la revisione "massiva" dei classamenti degli immobili di proprietà privata, ubicati in un medesimo comune, al fine di perequare le rendite e rimuovere significative sperequazioni rinvenibili fra ambiti territoriali diversi, rappresentati da

costruzioni di massima omogenee, con riferimento alle caratteristiche tecnico-economiche della destinazione d'uso individuata come prevalente.

Tali sperequazioni sono evidenziate dal confronto tra i valori medi catastali ed i valori medi di mercato rilevati nelle diverse microzone in cui risulta suddiviso il territorio comunale e attribuibili, sostanzialmente, a variazioni del contesto urbano verificatesi nel tempo, che nella maggior parte dei casi interessano le zone centrali o quelle di particolare pregio di ciascun Comune.

A fronte di un potenziale di 1.725 Comuni con più di tre microzone (corrispondenti a circa 8.300 microzone totali) e circa 399 Comuni in cui l'analisi dei parametri ha rilevato la presenza di microzone "anomale" (650), le attività di riclassamento ex comma 335 avviate dall'Agenzia sul territorio nazionale, a richiesta dei singoli Comuni, hanno riguardato 17 città, per un totale di 38 microzone revisionate. Al riguardo si può rilevare che il numero ridotto di Comuni che ha attivato la procedura con l'Agenzia è dovuto soprattutto alla platea poco numerosa di Comuni potenzialmente interessati, al fatto che le microzone "anomale" in molti Comuni sono risultate scarsamente significative. In molti altri casi i problemi attuativi sono stati di natura essenzialmente tecnico-catastale.

L'attività di riclassamento realizzata nei Comuni che hanno aderito, ai sensi del comma 335, ha generato un incremento della rendita catastale complessivo computabile in oltre **183 milioni** di euro.

Nella seconda parte del paragrafo sono riportate le attività per la revisione del classamento delle unità immobiliari urbane nel territorio di Roma Capitale e del Comune di Milano.

Per quel che riguarda **Roma Capitale**, l'Amministrazione Comunale e l'Agenzia del Territorio hanno definito un piano contenente la specificazione delle fasi operative e la relativa tempistica di esecuzione.

Le microzone "anomale" interessate dall'attività di revisione del classamento sono risultate 17, sul totale delle 237 microzone, e sono il Centro Storico, Aventino, Trastevere, Borgo, Prati, Flaminio 1, XX Settembre, Monti, San Saba, Testaccio, Gianicolo, Delle Vittorie-Trionfale, Flaminio 2, Parioli, Salaria Trieste, Esquilino e Ville dell'Appia.

Le unità immobiliari presenti in tali microzone sono state, in molti casi, censite nell'immediato dopoguerra, in un contesto urbano e socio-economico ancora degradato e del tutto differente da quello rilevabile con riferimento all'epoca censuaria vigente. Ciò spiega la presenza significativa di unità immobiliari qualificate come popolari o addirittura ultrapopolari in un'area che ha completamente perso quei caratteri popolari o economici che aveva al momento del classamento di molte delle sue unità immobiliari, adottato nella fase d'impianto del N.C.E.U..

Le zone oggetto di intervento si sono rilevate come aree di pregio della città, ben servite dai mezzi pubblici, con una diffusa presenza di uffici pubblici e di rappresentanza, di strutture

ricettive e di servizi di intrattenimento, con traffico commerciale orientato verso un'utenza sia di livello nazionale che internazionale.

Le unità immobiliari esaminate risultano essere oltre 224.000 (circa il 9% del patrimonio immobiliare urbano), di queste, risulta variato il classamento per circa 175.000 (il 79 % di quelle esaminate); le variazioni di classamento hanno generalmente, ma non esclusivamente, comportato un incremento della rendita. Circa il 10% dei classamenti variati hanno comportato una modifica in diminuzione della rendita, al fine di perseguire effetti perequativi.

La stima di incremento di rendita catastale, derivante dalla attribuzione delle nuove rendite, è pari a oltre **123** milioni di euro.

Per quel che riguarda il **Comune di Milano** le operazioni relative al processo di revisione ex comma 335 sono state avviate con l'analisi dei dati, che hanno consentito di individuare i parametri di microzona, il Valore medio di Mercato (VM), il Valore Medio Catastale (VC) ed i conseguenti rapporti R per ognuna delle 55 microzone catastali.

L'analisi condotta ha portato ad evidenziare la presenza di scostamenti ($rs = R/RC$) tra i rapporti (R) di microzona ed il rapporto RC comunale superiori al 35% in quattro microzone, ubicate nella zona centrale della città.

Microzona	Denominazione MZ	Valore medio catastale (VC)	Valore medio di mercato (VM)	$R=VM/VC$	$Rs=R/RC$ con $RC=3,03$
Microzona 1	Manzoni - Montenapoleone - Venezia	€ 1.474	€ 7.188	$R = 4,88$	$rs = 1,61$
Microzona 2	Duomo - Brera - Torino- S. Ambrogio	€ 1.327	€ 5.463	$R = 4,12$	$rs = 1,36$
Microzona 8	Venezia - Monforte - Majno	€ 1.228	€ 5.321	$R = 4,33$	$rs = 1,43$
Microzona 14	Sempione - V. Monti - M. Pagano	€ 867	€ 4.100	$R = 4,73$	$rs = 1,56$

Le unità immobiliari presenti nelle quattro microzone sono circa **40.200** ivi incluse le unità a destinazione speciale (616) e particolare (23). Esse rappresentano circa il 3,2% delle oltre 1,2 milioni di unità presenti nella città.

Le unità immobiliari oggetto di intervento, sono state nella maggioranza dei casi classificate dall'Ufficio nell'immediato dopoguerra in un contesto urbano e socio-economico del tutto differente da quello attuale. Infatti numerosi e significativi sono stati gli interventi dell'Amministrazione comunale nell'area interessata.

Individuate le microzone oggetto di intervento, si è proceduto a pianificare le attività e ad attuarle.

Il lavoro di analisi delle tariffe e dei valori di mercato e l'individuazione delle unità da prendere a riferimento dall'altro, è stato affiancato da una costante verifica sul territorio realizzata, in una prima fase, attraverso una ricognizione generale dei luoghi più significativi,

in modo da catalogare le caratteristiche più rilevanti delle microzone, sia di natura posizionale all'interno delle microzone, sia di natura architettonica. In una seconda fase sono stati programmati i sopralluoghi a tappeto per classificare ciascun edificio, tenendo conto anche della documentazione fotografica acquisita, in funzione della tipologia edilizia: economica, civile o signorile.

Definiti per ciascuna microzona, gli ambiti territoriali e le tipologie degli edifici, si è proceduto a stabilire le regole di revisione dei classamenti, in modo tale da renderli coerenti con il *range* di tariffe disponibili, tenendo in considerazione le caratteristiche delle unità prese a riferimento e quindi le potenzialità tecnico-economiche associate a quest'ultime. In tale ottica, per ogni ambito, è stata individuata una tariffa media di riferimento in funzione delle potenzialità reddituali espresse.

In sintesi l'operazione ha comportato la revisione di **29.880 UIU** e l'adozione di classamenti associati alle UIU aventi una redditività media di maggiore rilevanza. Gli adempimenti svolti hanno eliminato le sperequazioni esistenti tra alcune parti della zona centrale della città e altre collocate nelle zone semiperiferiche e periferiche.

In esito a tale intervento **la rendita catastale** complessiva è stata incrementata dalla rendita dalle UIU riclassificate di circa 44 milioni di euro, con un **aumento medio di circa il 40%**.

Il **sesto paragrafo** riporta quelli che potrebbero essere gli sviluppi futuri.

I risultati illustrati dal documento evidenziano che le sinergie attivate con i Comuni hanno consentito di raggiungere risultati più che soddisfacenti sia in termini di partecipazioni che di risultati concretamente perseguiti.

Si ritiene che i profili collaborativi sperimentati consentano di ben sperare per attuare il processo di revisione del sistema estimativo del Catasto dei fabbricati, richiamato nell'art. 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23, con cui il legislatore ha delegato l'Autorità di Governo ad emanare le norme attuative.

E' notorio infatti che la collaborazione dei Comuni costituisce un punto nevralgico dell'intero processo revisionale, le cui linee direttive risultano completamente innovative, rispetto alle pregresse esperienze sperimentate nel territorio nazionale.

Le esperienze condotte con i commi 335 e 336 lasciano ben sperare per le future collaborazioni, fermo restando la necessità di attivare uno specifico piano di comunicazione e sensibilizzazione degli adempimenti da svolgere, tramite il coinvolgimento dei soggetti esponenziali a cui l'ordinamento attribuisce funzioni di coordinamento, quali la Conferenza Stato città ed Autonomie locali, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), nonché di quei soggetti presenti nella società civile che si fanno portatori degli interessi dei destinatari coinvolti dagli esiti dell'intero processo.

1 Premessa

L'iniziativa promossa dal Gruppo di Lavoro, denominato *"Comitato di monitoraggio paritetico per la verifica e l'aggiornamento sulla situazione e sull'attuazione del processo di revisione del classamento"* richiamato ai commi 335 e 336 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, istituito con deliberazione 4 febbraio 2005 della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, vuole promuovere una riflessione sulle collaborazioni in essere tra i Comuni e l'Agenzia del Territorio (ora Entrate), finalizzate al miglioramento della qualità delle banche dati catastali, o meglio a rendere più congruenti le redditività convenzionali iscritte in Catasto con quelle riferite al contesto socio-economico rilevabile prevalentemente nei centri urbanizzati.

I partecipanti al Comitato di monitoraggio, cui si sono succeduti nel tempo i tecnici designati, hanno evidenziato, di volta in volta nel corso dei lavori, gli obiettivi raggiunti, a seguito dell'attivazione degli adempimenti richiamati ai citati commi 335 e 336, valorizzandone le risultanze.

Questo documento punta a far conoscere, in primo luogo all'Autorità politica, i risultati dell'impegno trasfuso dai Comuni e dalle strutture agenziali del Catasto nel dare concreta attuazione al dettato del Legislatore, che ha definito specifici ambiti applicativi, al fine di circoscrivere i fenomeni più rilevanti che possono aver prodotto disallineamenti nella base imponibile catastale, concretamente mai aggiornata con specifiche procedure straordinarie. Infatti, come è noto, è stato attivato solo nel 1990 un procedimento per la revisione degli estimi del catasto edilizio urbano, che è entrato in vigore nella maggior parte del territorio nazionale nel lontano 1962, mentre è risultato del tutto assente ogni sistematico intervento generalizzato che coinvolgesse il classamento, nonostante la previsione legislativa ne prevedesse l'attivazione con cadenza decennale.

Il documento, pur passando in rassegna i profili normativi stabiliti dal Legislatore in tema di collaborazione fra il Catasto e gli enti locali, è specificamente dedicato a rendere note le risultanze conseguite alla concreta applicazione dei menzionati commi 335 e 336. Da tali esperienze possono ipotizzarsi scenari futuri, anche al fine di meglio attivare sinergie in tema di attuazione del processo di riforma del Catasto, delineato dalla legge 11 marzo 2014, n. 23, per il quale sono in corso di emanazione i decreti legislativi delegati.

La riforma determinerà certamente uno scenario nuovo e più avanzato di interazione tra Agenzia e Comuni, ma alcune delle acquisizioni realizzate con le iniziative descritte in questo documento mantengono il proprio rilievo nel nuovo contesto, che necessiterà di una convergenza di risorse e competenze per assicurare l'attuazione del nuovo Catasto in un quadro di condivisione, mirato soprattutto alla verifica territoriale delle ipotesi di revisione dei valori economici dei fabbricati, nonché alla prevenzione e alla deflazione dei possibili procedimenti contenziosi.

2 Il contesto socio politico che determina l'adozione dei commi 335 e 336 dell'articolo unico della legge 311/2004

La rilevanza del Catasto come strumento di ausilio all'imposizione tributaria, pur restando fondamentale nell'ambito della normativa fiscale immobiliare italiana, è via via diminuita nel corso degli anni, a partire dal secondo dopoguerra, in conseguenza della riduzione dell'importanza, soprattutto ai fini del gettito, dell'imposizione immobiliare nel nostro paese. Solo con l'introduzione dell'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI) il Catasto ha assunto nuovamente un ruolo primario nel panorama fiscale italiano.

L'esigenza di attivare un valido strumento di misurazione della rendita dei terreni e dei fabbricati era emersa in maniera prorompente dopo l'unificazione italiana con l'adozione di un'unica imposta fondiaria e con l'obiettivo di unificare i diversi catasti degli Stati preunitari, basati su criteri di misurazione diversi, ai fini della perequazione del prelievo.

L'imposizione fondiaria adottata nel corso degli anni '60 dell'800 è rimasta sostanzialmente uguale, pur con miglioramenti e integrazioni, sino alla riforma fiscale degli anni '70 del secolo scorso.

L'evoluzione sostanziale si ha invece negli strumenti per la determinazione del reddito da sottoporre a tassazione.

Nel 1886, nel contesto della legge di perequazione fondiaria, vengono istituiti il Catasto Terreni (C.T.), che sostituisce i vecchi catasti preunitari. Con la medesima riforma il catasto urbano del 1877 viene sostituito dal Catasto Edilizio Urbano (C.E.U.), che risponde all'esigenza di valorizzare la redditività che nel nuovo contesto post-unitario assume il patrimonio immobiliare degli agglomerati urbani.

Nel 1939 avvengono alcune modifiche e attività sostanziali che producono effetti anche sul Catasto vigente ai giorni nostri: viene istituito il Nuovo Catasto Edilizio Urbano (N.C.E.U.), con lo scopo di aggiornare e sostituire il vecchio Catasto Edilizio Urbano.

Il N.C.E.U. nasce con il regio decreto legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 1939, n. 1142 e poi ancora integrato con il regio decreto legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 1939, n. 976 e con il decreto legislativo 8 aprile 1948, n. 514. I provvedimenti normativi sopra richiamati hanno delimitato l'ambito tecnico per la costituzione di un Catasto:

- geometrico;
- formato per singole proprietà e non globale, poiché vengono denunciate le singole unità immobiliari urbane (UIU);
- riferito al periodo censuario 1937-1939, per la determinazione delle redditività da riportare negli atti.

Le risultanze del Catasto Urbano entrano in conservazione il 1° gennaio 1962 e il 1° gennaio 1966, rispettivamente con decreto del Ministro delle finanze 4 dicembre 1961, per la maggior parte del territorio nazionale e con decreto del Ministro delle finanze 28 ottobre 1965, per la provincia di Trieste. La struttura normativa del Catasto rimane, sotto il profilo sostanziale intatta fino ai nostri giorni, con l'eccezione degli estimi che sono stati ridefiniti negli anni '90 del secolo scorso, allorché viene indetto, con decreto del Ministro delle finanze 20 gennaio 1990, il procedimento di revisione degli estimi urbani, indicando il periodo censuario di riferimento nel biennio 1988-1989.

È da sottolineare che il Legislatore della fine degli anni '40 del secolo scorso ha previsto forme di collaborazione con gli enti locali, già nella predisposizione della legge fondamentale n. 1142 del 1939, così come rivisitata nel 1948, dove all'articolo 28 è richiesto ai Comuni di comunicare all'Amministrazione deputata alla conservazione del Catasto, il rilascio delle licenze di costruzione, richiamate dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150. La richiamata legge fondamentale con l'art. 18, già consentiva l'accesso gratuito dei Comuni agli atti del catasto.

L'esigenza di un marcato rinnovamento del Catasto emerge però nel momento in cui l'Autorità politica, a fronte dell'esigenza di recuperare a favore dei Comuni l'autonomia finanziaria perduta con la riforma fiscale degli anni '70 del secolo scorso, introduce l'ICI (Imposta comunale sugli immobili), quale imposta patrimoniale immobiliare.

L'ICI è di fatto la prima imposta patrimoniale immobiliare di carattere generale, rilevante sotto il profilo del gettito, che viene introdotta nel sistema fiscale dell'Italia unita, e mette in evidenza, fin dalla sua prima applicazione nel 1993, la necessità di una revisione dell'impianto del catasto e soprattutto del suo sistema estimale.

L'imposizione immobiliare connessa alla base imponibile catastale, pur in presenza di elementi di sperequazione nella base imponibile presa a riferimento, fornisce risorse indispensabili per la fiscalità locale e sotto il profilo tecnico, il relativo impianto ha consentito di superare le difficoltà in precedenza incontrate, per l'introduzione di una imposta patrimoniale, soprattutto con riferimento a profili equitativi e gestionali.

Gli unici tributi patrimoniali immobiliari, prima dell'ICI, sono stati tributi dalle caratteristiche parziali ed aventi un ambito di applicazione contenuto. Si tratta della Tassa comunale sulle aree fabbricabili, introdotta nel 1904 e soppressa nel 1927, basata sul valore venale risultante in comune commercio e dell'Invim, imposta sull'incremento del valore degli immobili, introdotta nell'ambito della riforma fiscale del 1970 e abrogata con l'entrata in vigore dell'ICI.

L'introduzione dell'ICI nell'ordinamento è stata possibile, perché da un lato si prendevano a riferimento le risultanze dell'aggiornamento tariffario più recente del Catasto riferito al biennio 1988-89 e dall'altra si sfruttavano i soddisfacenti esiti dell'imposta straordinaria immobiliare (ISI), applicata solo per il 1992, basata su un impianto normativo che verrà poi trasfuso pressoché integralmente nella disciplina dell'ICI.

In tema di Catasto, il Legislatore ha proposto nell'ultimo decennio del secolo scorso norme tendenti ad un migliore aggiornamento degli atti e ad incrementare forme di collaborazione tese ad una più efficace gestione. In particolare la legge 23 dicembre 1996, n. 662, al comma 154 dell'articolo 3, ha previsto con uno o più regolamenti, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, l'adozione di norme per l'aggiornamento del Catasto, introducendo una *governance* partecipativa, che prevedeva il coinvolgendo in parte delle Province e di altre rappresentanze territoriali della società civile, e soprattutto dei Comuni, anche per favorire il recupero dell'evasione.

In tale contesto è stata disposta la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo, della qualificazione, classificazione e classamento delle unità immobiliari e dei relativi criteri, nonché delle commissioni censuarie. Le previste procedure revisionali sono state introdotte con il decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, che non ha avuto, per diversi motivi, attuazione.

Il trasferimento di una parte delle funzioni catastali ai Comuni è stato previsto invece, nel più ampio disegno di decentramento delle funzioni amministrative, delineato dalla legge "Bassanini" e in particolare dal conseguente decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, alla stessa conseguente, che agli articoli 65 e 66 ha elencato le funzioni di competenza dello Stato e dei Comuni.

Il processo di decentramento catastale inizierà solo successivamente, e non avrà, per molteplici motivi, successo. Tuttavia, un più attivo ruolo dei Comuni nelle attività di aggiornamento catastale si realizza a seguito della possibilità, prevista dall'art. 3, comma 58, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, di richiedere la revisione del classamento, in presenza di circostanze che evidenziano sperequazioni nelle rendite catastali attribuite e con la partecipazione alla formazione delle microzone catastali previste dal citato D.P.R. n. 138 del 1998.

Le analisi condotte al fine della formazione delle microzone evidenziano complessivamente notevoli difformità nei classamenti effettuati nel corso degli anni e la mancanza di aggiornamenti nelle rendite in conseguenza di interventi di ristrutturazione edilizia, nonché la inadeguatezza delle tariffe d'estimo per intere zone urbane in conseguenza sia della rivalutazione ottenuta con interventi di riqualificazione urbanistica ed infrastrutturale, sia della svalutazione dovuta a sopravvenuti fenomeni di spopolamento o di degrado urbano.

In questo contesto di collaborazione, anche informale, tra Comuni e Uffici provinciali del Territorio vengono adottati i commi 335 e 336 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2005. La loro finalità è quella di consentire ai Comuni di promuovere interventi di revisione parziale dei classamenti, a fronte di determinate condizioni, o per intere microzone (comma 335) o per singole unità immobiliari urbane (comma 336). Vedremo nel dettaglio, nei paragrafi che seguono, il contenuto e le finalità delle due norme.

Per quel che riguarda invece la partecipazione dei Comuni alla gestione del Catasto, si deve registrare, dopo diverse vicissitudini, un lungo periodo di stallo, che potrà essere rivisto nell'ambito della riforma in corso sulla base della Delega fiscale del 2014. Il processo di decentramento funzionale, iniziato nel 1998 con il D.P.R. n. 112 del 1998, è rimasto infatti sostanzialmente fermo sino al 2007 quando, con la legge finanziaria per lo stesso anno, sono stati modificati in parte gli art. 65 e 66 del citato d.lgs. 112 e sono state previste alcune disposizioni programmatiche per dare concreta attuazione al processo di trasferimento.

In prima attuazione della norma citata, è stato siglato il Protocollo d'intesa tra ANCI e Agenzia del Territorio del 4 giugno 2007 ed è stato emanato il DPCM del 14 giugno 2007, che ha indicato le concrete misure per il trasferimento delle funzioni. Il decreto individuava le modalità, i requisiti e gli elementi utili per l'esercizio delle funzioni catastali da parte dei Comuni in forma diretta, singola o associata, ed i criteri di ripartizione, tra i singoli Comuni, delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie allo svolgimento delle funzioni assunte.

Interventi giurisdizionali e scelte politiche successive hanno di fatto interrotto l'attuazione del decentramento. Tuttavia, le esperienze e le sperimentazioni effettuate hanno prodotto significativi risultati, consolidandosi in diverse collaborazioni avanzate tuttora attive (sportelli e "poli catastali" decentrati), che potrebbero essere presi a riferimento per ridisegnare forme di collaborazione tra i Comuni e gli Uffici Provinciali - Territorio.

Le collaborazioni in questione, in molti casi anche precedenti ai tentativi di vero e proprio decentramento, sono state di norma formalizzate tramite convenzioni sottoscritte in ambito locale, che disciplinano le funzioni svolte in via decentrata e che – più in generale – puntano ad un più efficace aggiornamento degli atti catastali, alla formazione del personale comunale e al perseguimento di una migliore qualità delle banche dati censuarie, planimetriche e cartografiche.

3 Gli strumenti a disposizione dei Comuni per intervenire sui classamenti catastali

Negli ultimi 20 anni il Legislatore ha introdotto significativi spazi di intervento che consentono ai Comuni di promuovere gli aggiornamenti degli atti del Catasto, che si vanno aggiungere a quelli ordinari già previsti.

L'art. 38 del D.P.R. 917 del 1986

È opportuno, prima di approfondire le più frequenti collaborazioni istituzionali, richiamare l'attenzione sulle modalità ordinarie di attivazione delle revisioni parziali del classamento dettate all'art. 38 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e successive integrazioni. La norma citata prevede che, nel caso siano interessate al processo revisionale molteplici unità immobiliari della medesima zona, il Comune può sollecitarne il procedimento di attivazione, che è comunque subordinato al parere della Commissione censuaria centrale ed alla valutazione politica del competente Ministro dell'economia e delle finanze.

I ricorsi ai sensi dell'art. 2 della legge 75 del 1993

Un primo e più attivo intervento dei Comuni nella gestione del Catasto, è costituito dalla possibilità di richiedere, per ambiti territoriali costituiti da uno o più fogli, la riduzione delle tariffe di estimo adottate a seguito dell'emanazione del decreto del Ministro delle finanze 1° gennaio 1990 e dei successivi provvedimenti legislativi. Per tale finalità il Legislatore ha consentito ai Comuni, con l'articolo 2 della legge 24 marzo 1993, n. 75, che ha convertito con modificazioni il decreto legge 23 gennaio 1993, n. 16, di fare ricorso contro le determinazioni proposte dalla Direzione Generale del Catasto e dei Servizi tecnici erariali e adottate dalle Commissioni censuarie. Tale opzione ha consentito di promuovere oltre 1.500 ricorsi, i cui esiti hanno condotto a riduzioni generalizzate degli estimi applicabili alle categorie ordinarie, generando di fatto una contrazione del carico fiscale correlato alla richiamata imposta straordinaria sugli immobili (ISI) vigente nel solo 1992 e dell'ICI introdotta a partire dal 1993.

L'aggiornamento del classamento ai sensi dell'art. 3, comma 58 della legge 662 del 1996

Un significativo ruolo attivo dei Comuni in tema di catasto è stato introdotto dall'articolo 3, comma 58, della legge 23 dicembre 1996 n. 662, secondo cui: *"Gli uffici tributari dei comuni partecipano alla ordinaria attività di accertamento fiscale in collaborazione con le strutture dell'amministrazione finanziaria"*, di cui si è fatto cenno. La partecipazione è estesa all'elaborazione dei dati fiscali risultanti da operazioni di verifica operata dagli addetti all'accertamento. In tale contesto l'Ufficio Provinciale – Territorio dell'Agenzia, incaricato della gestione degli atti del Catasto, ha un ruolo specifico in quanto è chiamato a verificare prioritariamente la rendita degli immobili il cui classamento risulta non aggiornato ovvero palesemente non congruo rispetto a fabbricati similari e aventi le medesime caratteristiche.

La verifica dei classamenti ai sensi dell'art. 34-quinquies del D.L. 4 del 2006

Successivamente, con il decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, emanato in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione e in particolare con l'articolo 34-*quinquies*, il Legislatore ha stabilito, fra l'altro, che l'Agenzia del Territorio deve inviare ai Comuni, per via telematica, le dichiarazioni di variazione e di nuova costruzione (Docfa) presentate a far data dal 1° gennaio 2006 e i Comuni ne verificano la coerenza, confrontando le caratteristiche dichiarate per ciascuna unità immobiliare con le informazioni disponibili. Eventuali incoerenze riscontrate dai Comuni sono segnalate all'Agenzia che provvede agli adempimenti di competenza.

Con decreto del direttore dell'Agenzia, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono state poi regolamentate le procedure attuative e sono stati stabiliti tipologia e termini per la trasmissione telematica dei dati ai Comuni e per la segnalazione delle incongruenze all'Agenzia del Territorio, nonché le relative modalità di interscambio. Tale decreto, emanato in data 6 dicembre 2006 (Gazzetta Ufficiale del 12 dicembre 2006, n. 288), ha previsto fra l'altro le procedure attuative, le tipologie e i termini per la trasmissione telematica ai Comuni delle dichiarazioni di variazione e di nuova costruzione e le relative modalità di interscambio.

A tutt'oggi, in ottemperanza della richiamata previsione dirigenziale, i Comuni ricevono dall'Agenzia delle Entrate tutti gli atti di aggiornamento catastale delle rendite tramite il "Portale per i Comuni". L'inoltro delle comunicazioni è stato esteso anche agli atti di aggiornamento cartografico e alle dichiarazioni al catasto edilizio urbano connesse alle segnalazioni di cui al comma 336, menzionate nel capitolo introduttivo, oggetto nel seguito di più approfondito esame.

Gli esiti dei controlli di incoerenza delle dichiarazioni Docfa sono, tuttavia, ancora poco significativi sotto il profilo quantitativo, e, anche cogliendo l'occasione dell'attuazione della riforma del Catasto, sarà opportuno un approfondimento per verificare gli eventuali ostacoli di tipo tecnico e procedurale da rimuovere al fine di accrescere l'interesse degli Enti locali alla partecipazione nei processi di controllo delle dichiarazioni rese dai professionisti e assicurarne l'utilità e l'efficacia.

I commi 335 e 336 dell'art. unico della legge 311 del 2004

Le norme che fino ad oggi hanno consentito un più ampio intervento dei Comuni in ambito catastale sono state dettate dalla legge 30 dicembre 2004 n. 311 (legge finanziaria 2005) ed in particolare dai commi 335 e 336 dell'articolo 1.

Il comma 335 prevede che 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 decreto del Presidente della Repubblica 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, è richiesta dai Comuni agli Uffici provinciali

dell'Agenzia. Secondo la medesima disposizione, all'Agenzia è demandato il compito di stabilire i criteri per la determinazione dei valori da prendere a riferimento.

Il comma 336 è finalizzato a meglio disciplinare l'intervento dei Comuni nella segnalazione delle unità immobiliari che necessitano di una variazione del classamento. La disposizione normativa evidenzia che, in presenza *“di immobili di proprietà privata non dichiarati in catasto ovvero la sussistenza di situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali per intervenute variazioni edilizie, richiedono ai titolari di diritti reali sulle unità immobiliari interessate la presentazione di atti di aggiornamento redatti ai sensi del regolamento di cui al D.M. 19 aprile 1994, n. 701 del Ministro delle finanze”*. La norma prevede che la richiesta, contenente gli elementi constatati, tra i quali, qualora accertata, la data cui riferire la mancata presentazione della dichiarazione catastale, è notificata ai soggetti interessati e comunicata, con gli estremi di notificazione, agli Uffici provinciali dell'Agenzia. Tale comunicazione consente all'Agenzia di procedere nell'esecuzione degli adempimenti previsti per la dichiarazione catastale, attribuendo le spese e i tributi previsti a carico del soggetto coinvolto, se inadempiente.

L'introduzione degli strumenti di intervento recati dai commi 335 e 336 è apparsa come un'occasione importante per dare impulso all'aggiornamento delle rendite catastali in attesa di una più organica riforma del Catasto. L'ANCI e l'allora Agenzia del Territorio hanno formulato un'ipotesi di intervento su scala nazionale, in parte attuata attraverso una diffusa attività informativa e formativa.

E' stato ipotizzato, come viene enunciato nelle disposizioni di prassi emanate dall'Agenzia, che eventuali operazioni di revisione dei classamenti nelle microzone anomale, previste dal comma 335, fossero effettuate dopo aver terminato le attività di revisione dei classamenti previste dal comma 336, al fine di intervenire in una situazione di classamenti già aggiornati per quel che riguarda le singole unità immobiliari, così da rendere più omogenea e realistica la valutazione delle anomalie.

La realtà si è rivelata molto più complessa ed ha evidenziato gli ostacoli che si frapponevano all'attivazione di interventi di ampia portata sul comma 336, dall'opposizione di associazioni della proprietà immobiliare, alla necessità di impiego di risorse e competenze tecniche locali non sempre disponibili. Inoltre, l'attuazione del comma 335 ha vincolato la valutazione delle microzone anomale alla situazione esistente nel 2005, per cui gli eventuali aggiornamenti alla base dati, conseguenti alle revisioni del classamento effettuate ai sensi del comma 336, di fatto, non sono risultati influenti.

Questa situazione ha avuto come conseguenza alcuni aspetti significativi:

- per quel che riguarda il comma 336 si è avuta prima di tutto la scelta dei Comuni – e tra questi molti dei centri maggiori – di attivare una fase di volontaria adesione da parte dei possessori di immobili interessati dalla riclassificazione mediante l'invio di “avvisi bonari”. Questa attività ha avuto un ampio riscontro e in alcune città, come si

vedrà nei paragrafi successivi, ha prodotto risultati significativi, tra cui la drastica riduzione dei fabbricati classati nella categoria A/5, uno spostamento della numerosità delle classi a favore di quelle con rendita mediamente maggiore e una crescita significativa delle rendite complessive. Va sottolineato anche il fatto che l'adesione volontaria da parte dei cittadini è stata molto ampia e – anche per effetto delle azioni comunicative mirate che hanno generalmente accompagnato gli invii – motivata più dal desiderio di regolarizzare la propria posizione che non dalla percezione del rischio di ricevere una notifica con le relative conseguenze.

- per quel che riguarda l'attività ordinaria, che peraltro sta proseguendo in molti Comuni, anche in considerazione della sua valenza retroattiva, le difficoltà nel disporre delle risorse tecniche necessarie sono certamente alla base della diffusione relativamente scarsa delle iniziative.
- per quel che riguarda il comma 335, si può rilevare che il numero ridotto di Comuni che ha attivato la procedura con l'Agenzia è dovuto soprattutto alla platea poco numerosa di Comuni potenzialmente interessati e al fatto che le microzone "anomale" in molti Comuni sono scarsamente significative. In diversi altri casi i problemi attuativi sono stati di natura essenzialmente tecnico-catastale e precisamente si è riscontrato che nella banca dati catastale non è stata verificata l'esistenza degli elevati indici di difformità previsti dalla norma. Tuttavia, nei casi in cui la procedura è stata attivata, i risultati, come si vedrà nei paragrafi successivi, sono stati di evidente rilievo.

4 Le attività sviluppate per l'attuazione del comma 336: il quadro normativo di riferimento

L'applicazione del comma 336 dell'articolo 1, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ha costituito per i Comuni un'occasione di estrema importanza. Il potere attribuito agli enti locali di intervenire in materia di classamento e di sollecitare i cittadini ad effettuare le dovute dichiarazioni per l'aggiornamento dei dati catastali, nonché la previsione in caso di inottemperanza, dell'intervento sostitutivo dell'Agenzia fiscale poi, ha comportato una serie di conseguenze positive, contro l'evasione fiscale e a favore del miglioramento dei contenuti degli atti del Catasto. È noto infatti che molte unità immobiliari risultavano (e molte ancora oggi risultano) iscritte nei richiamati atti con categorie e classi non corrispondenti allo stato di fatto e che fino all'entrata in vigore del comma 336 della finanziaria 2005 gli strumenti a disposizione dei Comuni per intervenire in queste situazioni anomale erano di scarsa efficacia. Infatti la collaborazione, prevista dal comma 58 menzionato, non aveva l'efficacia della segnalazione richiamata al comma 336, in quanto l'ordinamento tributario non consentiva all'Agenzia fiscale di porre a carico del soggetto inadempiente le spese necessarie per la predisposizione della dichiarazione catastale.

Sul tema sono stati emanati il provvedimento del direttore dell'Agenzia del Territorio del 16 febbraio 2005, su delega del Legislatore, nonché le circolari n. 10 del 4 agosto 2005 e n. 1 del 3 gennaio 2006, che hanno fornito specifici chiarimenti sull'ambito di applicazione dell'innovativa disciplina di settore.

Il comma in questione si applica alle unità immobiliari di proprietà privata, ivi comprese quelle del patrimonio dello Stato. Rientrano nell'applicazione del comma in esame pure le opere portuali realizzate dai privati e date in proprietà temporanea agli stessi concessionari. Dette opere, di prassi, sono incorporate al demanio pubblico dello Stato solo dopo la scadenza del periodo di concessione dell'area ove la costruzione è ubicata.

Di norma le irregolarità delle risultanze riportate negli atti catastali, sono segnalate dal Comune che ha la facoltà di accedere anche alle planimetrie depositate in catasto e verificare la non coerenza tra la documentazione visionata e lo stato di fatto. Il provvedimento da ultimo richiamato, richiede la verifica delle intervenute variazioni edilizie, quale elemento prodromico, ad ogni comunicazione da inoltrare al soggetto obbligato alla dichiarazione catastale. Le concrete fattispecie possono individuarsi fra quelle *“rinvenibili nell'archivio edilizio comunale, nell'archivio delle licenze commerciali, ovvero nei verbali di accertamento di violazioni edilizie, nella cartografia tecnica, nelle immagini territoriali o tratti da ogni altra documentazione idonea allo scopo”*.

In particolare l'Agenzia delle Entrate è tenuta a prendere in considerazione e quindi valutare se debbono essere prese in considerazione e quindi verificare la rendita delle unità immobiliari segnalate, interessate:

-
- a. da interventi edilizi che abbiano comportato la modifica permanente nella destinazione d'uso, ovvero un incremento stimabile in misura uguale o maggiore al 15% del valore di mercato e della relativa redditività ordinaria derivante, di norma, da interventi edilizi di ristrutturazione edilizia come definiti alla lettera d) dell'art. 3 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nonché da quelli di manutenzione straordinaria, come definiti alla lettera b) del medesimo articolo del testo unico. Sono oggetto di esame soprattutto gli interventi che abbiano comportato una variazione della consistenza ovvero delle caratteristiche tipologiche distributive ed impiantistiche originarie delle unità immobiliari, e da quelli di restauro e risanamento conservativo, come definiti alla lettera c) dell'art. 3 del citato testo unico, qualora in particolare abbiano interessato l'intero edificio;
 - b. dagli interventi edilizi di nuova costruzione come definiti alla lettera e) dell'art. 3 del citato testo unico in materia edilizia e non dichiarate in catasto;
 - c. dal rilascio di licenze ad uso commerciale che abbiano comportato modifiche permanenti nella destinazione d'uso, come definita nelle categorie catastali, e che sono iscritte in catasto con categoria non coerente con la destinazione autorizzata;
 - d. dal passaggio dalla categoria delle esenti dalle imposte sugli immobili a quelle delle unità soggette a imposizione, quali quelle adibite ad abitazioni o ad altre destinazioni già funzionali all'esercizio dell'attività produttiva agricola e censite in catasto come fabbricati rurali, che di fatto hanno perso i requisiti oggettivi o soggettivi previsti dal decreto del Presidente della Repubblica del 23 marzo 1998, n. 139.

La disposizione di attuazione emanata su delega legislativa ha previsto in modo specifico che non sono oggetto di trattazione, in quanto prive dei requisiti necessari, le richieste dei Comuni riguardanti le unità immobiliari già censite e oggetto di interventi edilizi che non abbiano comportato una variazione di destinazione d'uso né un incremento del valore e della relativa redditività ordinaria in misura significativa ai fini della variazione del classamento, quali, di norma gli interventi:

- a. manutenzione ordinaria come definiti alla lettera a) dell'art. 3 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380;
- b. manutenzione straordinaria come definiti alla lettera b) dell'art. 3 del testo unico in materia edilizia citato e, fra questi, quelli non hanno comportato una variazione della consistenza e delle caratteristiche tipologiche distributive ed impiantistiche originarie delle unità immobiliari;
- c. restauro e risanamento conservativo, come definiti alla lettera c) dell'art. 3 del testo unico citato, qualora in particolare non abbiano interessato l'intero edificio o modificato lo schema distributivo delle unità immobiliari;

- d. adeguamento degli impianti tecnologici alle normative tecniche e di sicurezza, di riparazione e rinnovo di impianti esistenti, di consolidamento e conservazione degli elementi edilizi strutturali.

Il procedimento di cui al citato comma 336 è avviato dal Comune, inoltrando ai soggetti intestatari iscritti o da iscrivere in catasto, quali titolari di diritti sugli immobili, la richiesta di presentazione dell'atto di aggiornamento, contenente fra l'altro:

- a. i dati catastali dell'unità immobiliare, quando disponibili, ovvero del terreno sul quale insiste la costruzione non dichiarata in catasto;
- b. gli elementi oggetto della constatazione di cui al comma 1 dell'art. 2 del richiamato provvedimento;
- c. le modalità e i termini secondo i quali è possibile adempiere agli obblighi, e le conseguenze in caso di inadempienza;
- d. la data, qualora accertabile, cui riferire il mancato adempimento degli obblighi in materia di dichiarazione delle nuove costruzioni o di variazione di quelle censite al catasto edilizio urbano.

Al ricevimento della comunicazione, i soggetti obbligati alla presentazione degli atti di aggiornamento catastale sono tenuti in solido, entro 90 giorni, ad espletare tutti gli adempimenti richiesti, ossia ad incaricare un professionista per procedere nei rilievi e negli adempimenti prodromici e in quelli necessari per la presentazione delle dichiarazioni di aggiornamento del catasto terreni ed edilizio urbano, secondo le prescrizioni dettate dal decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701.

In caso di omissione degli adempimenti menzionati nel termine previsto, gli Uffici, verificati i presupposti per l'attivazione del procedimento e l'obbligo della dichiarazione, provvedono all'aggiornamento d'ufficio. A tal fine, su richiesta degli Uffici catastali, i Comuni provvedono a trasmettere i documenti, di cui al comma 1, art. 2, a supporto della notifica effettuata.

Nell'ipotesi in cui, a seguito della verifica dei richiamati documenti, nonché di quelli eventualmente fatti pervenire dai soggetti interessati, si accerti che non sussiste l'obbligo della dichiarazione in catasto, l'Ufficio competente ne dà comunicazione al Comune.

Le spese per l'accertamento catastale sono quantificate nel provvedimento del Direttore dell'Agenzia del Territorio del 13 agosto 2007, successivamente modificato con provvedimento del 29 settembre 2009.

Le modalità di scambio delle informazioni sono codificate, secondo i programmi informatici resi disponibili dall'Agenzia fiscale. I risultati degli accertamenti sono notificati a tutti i soggetti interessati, mentre le spese occorrenti sono poste a carico dei destinatari delle comunicazioni del Comune che ha attivato il procedimento di cui al comma 336.

Sulla questione si evidenzia che, sotto il profilo dell'efficacia fiscale, il comma 337 dell'articolo 1 della legge 311 del 2004 prevede che *“le rendite catastali dichiarate o comunque attribuite a seguito della notificazione della richiesta del comune di cui al comma 336 producono effetto fiscale, in deroga alle vigenti disposizioni, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data cui riferire la mancata presentazione della denuncia catastale, indicata nella richiesta notificata dal comune, ovvero, in assenza della suddetta indicazione, dal 1° gennaio dell'anno di notifica della richiesta del comune”*. Ne consegue che il Comune ha tutto l'interesse a definire, con l'avvio del procedimento, anche la specifica decorrenza fiscale della rendita attribuita e che, in assenza la stessa, è individuata nell'anno di notifica della richiesta di adempimento.

L'attuazione della norma in commento ha previsto anche il coinvolgimento attivo dei professionisti incaricati dalle parti ad eseguire le dichiarazioni catastali. Per tali dichiarazioni è infatti stata prevista una specifica modalità, proprio dedicata all'adempimento correlato all'attivazione del comma in esame, individuata fra quelle rese disponibili dalla procedura informatica (Docfa). Inoltre, lo stesso professionista è tenuto a rappresentare nella dichiarazione catastale, e precisamente nel quadro D del modello D1, *“Note relative al documento e relazione tecnica”* della dichiarazione Docfa, la data e il numero di protocollo della notifica ricevuta dal Comune. Le stesse modalità sono state adottate in caso di adempimento tecnico (Docfa) prodotto d'Ufficio.

Sotto il profilo operativo gli Uffici provinciali dell'Agenzia procedono alla verifica puntuale di tutte le rendite proposte nell'ambito del procedimento di cui al citato comma 336 con carattere di priorità rispetto agli ordinari accertamenti. Nel caso in cui gli interventi edilizi effettuati siano tali da giustificare la modifica del classamento e della connessa rendita, i medesimi Uffici procedono nella variazione prevista, tralasciando – in una prima fase - di intervenire su eventuali ulteriori unità immobiliari presenti nell'edificio, con classamenti incoerenti. Successivamente, a conclusione del procedimento di cui al comma 336 - e sempreché dette unità non siano oggetto di revisione parziale ai sensi del comma 335 - con procedimento di autotutela l'Ufficio provvede al loro riclassamento, laddove ne ricorrano i presupposti.

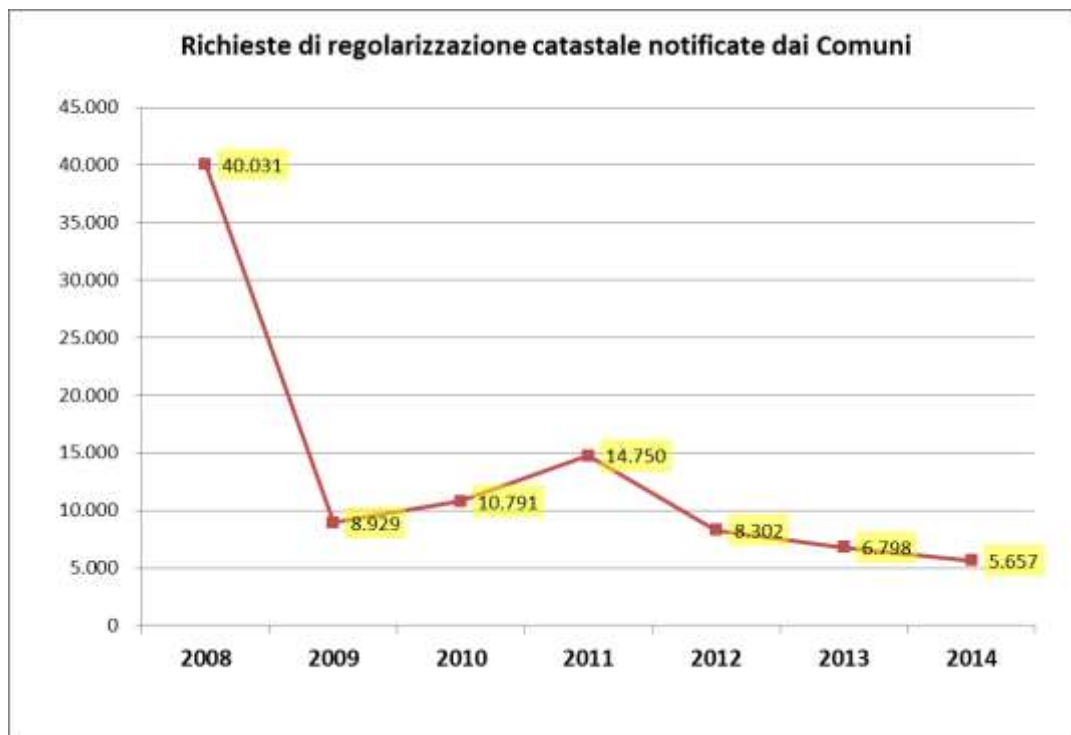
4.1 Le attività sviluppate per l'attuazione del comma 336

Le procedure di attuazione del comma 336 della finanziaria 2005, come emerge dalla descrizione in precedenza effettuata, sono risultate in fase di attuazione notevolmente complesse e impegnative per tutti i soggetti coinvolti.

Nonostante l'impegno sia dell'ANCI che dell'allora Agenzia del Territorio, l'applicazione della norma è apparsa da subito difficoltosa. La diffusione di note esplicative e l'attività formativa sviluppata sul territorio hanno portato a risultati molto differenziati tra Comune e Comune, e si è constatato che molti Comuni non hanno utilizzato le possibilità di intervento nel procedimento catastale offerto dalla norma o l'hanno utilizzata in maniera episodica.

La complessità connessa all'attuazione operativa ha determinato risultati non del tutto soddisfacenti, da un lato per le difficoltà incontrate dai Comuni alle prese spesso con archivi non completamente informatizzati e di complessa consultazione, oltre che per difficoltà "politiche", specie nelle piccole realtà, a intervenire sulla base imponibile di singoli contribuenti e, dall'altro, a criticità correlate agli adempimenti di competenza degli Uffici provinciali dell'Agenzia, la cui tempestiva attuazione non è stata sempre possibile per la ridotta disponibilità di personale tecnico, da dedicare allo scopo.

Complessivamente le risultanze conseguite a livello generale possono ritenersi più che soddisfacenti come si può constatare dalle figure sotto riportate.



Alla data del 31 dicembre 2014, i Comuni che hanno attivato almeno una volta il procedimento, utilizzando le applicazioni informatiche all'uopo realizzate, sono stati **1.300**, su un totale potenziale di 7.774, pari al 17% dei Comuni totali.

Le segnalazioni complessive monitorate dal sistema informativo dell'Agenzia ammontano a circa **94.500** e hanno interessato, in particolare, 32.733 cespiti del catasto terreni (pari al 35%) e 60.961 unità immobiliari censite al catasto edilizio urbano (pari al 65%).

L'Agenzia, a partire dell'emanazione della legge 311 del 2004, ha concluso l'accertamento di richieste di regolarizzazione catastale per un totale di **90.090** (pari al 95%) e ha in corso l'accertamento per **4.421** richieste di regolarizzazione (pari al 5%).

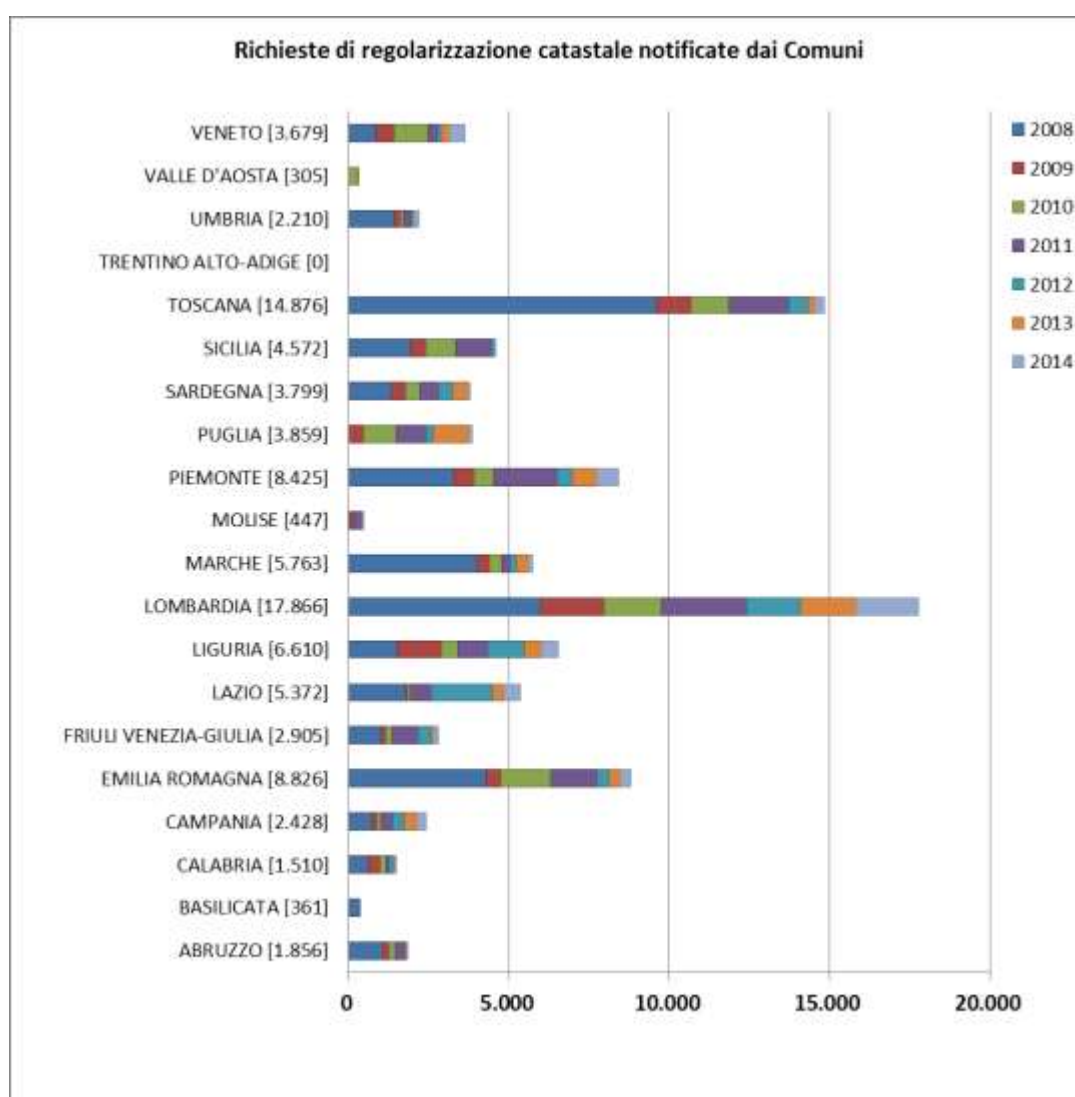
Delle 90.090 richieste accertate, per **56.395** di queste (pari al 62.6%) i soggetti interessati hanno prodotto un atto di aggiornamento; per **4.055** (pari al 4.5%) l'Ufficio ha prodotto un atto di

aggiornamento in surroga del soggetto inadempiente e per **29.640** richieste (pari al 32.9%) non è stato necessario produrre l'atto di aggiornamento catastale.

L'incremento di rendita catastale complessivo è risultato pari a circa **181** milioni di euro.

Come si può evincere le richieste di regolarizzazione catastale avviate dai Comuni negli ultimi due anni sono quantificabili in circa 6.000 all'anno, dopo i picchi rilevati a ridosso dell'emanazione della norma.

Dalla tabella seguente emerge come le richieste di regolarizzazione siano rilevabili in numero maggiore nelle regioni del nord ed in particolare in Piemonte, Toscana, Emilia Romagna e Lombardia. A quest'ultima regione spetta il primato delle richieste con circa 18.000 segnalazioni.



Di seguito si riassumono due significative esperienze maturate nei Comuni di Milano e Roma, correlate all'attivazione del comma 336.

4.1.1 L'esperienza di Milano

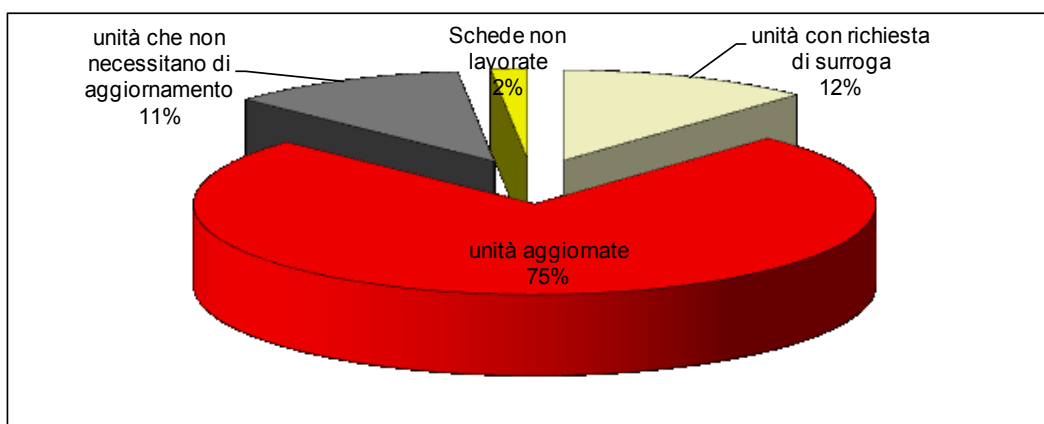
In attuazione al disposto di cui all'articolo 1, comma 336, della legge 30 dicembre 2004 n. 311, il Comune di Milano ha inoltrato fino al 31 dicembre 2014, circa **2.500 inviti** per sollecitare l'aggiornamento degli atti catastali, che hanno interessato **5.500 unità immobiliari** (circa 4.500 unità residenziali e circa 1.000 per le altre tipologie di UIU) non dichiarate in Catasto, o per le quali sussistono situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali, per intervenute variazioni edilizie.

L'Ufficio Provinciale – Territorio dell'Agenzia e il Comune hanno congiuntamente individuato per tutte le casistiche definite dal predetto comma 336, alcuni schemi di nota da inviare ai cittadini con lo scopo di monitorare l'attività dei contribuenti e quantificare la mole degli interventi successivi da pianificare.

Nello specifico gli ambiti di intervento sono stati:

- variazione di destinazione d'uso, in modo del tutto indipendente dalla presenza del titolo edilizio:
 - i. studi medici e professionali censiti come abitazioni (invito a provvedere a revisione in caso di variazione, nella presunzione che la trasformazione avesse comunque comportato interventi edilizi, anche se di carattere minore);
 - ii. strutture ricettive (hotel, pensioni e residence) censiti come abitazioni;
 - iii. banche e supermercati ubicate in unità con destinazione catastale apparentemente non congruente;
 - iv. discoteche e club *privè*, ubicate in unità con destinazione catastale apparentemente non congruente;
- interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia ed interventi di nuova costruzione;
- interventi di riqualificazione sull'intero fabbricato con migliorie sulle parti comuni e sugli impianti tecnologici - installazione dell'impianto ascensore;
- analisi dei fabbricati commerciali di categoria D e C/1, nella fattispecie utilizzando strumenti di indagine reperibili nella rete informatica, con i quali è stato possibile individuare tutte quelle modifiche nella destinazione d'uso e nella sagoma (es. unità immobiliari a laboratorio e deposito utilizzate come superfici commerciali, fusione di piccoli negozi per la creazione di unità più grandi con redistribuzione delle superfici principali ed accessorie) che avrebbero potenzialmente comportato una revisione della rendita;
- classamento di immobili non presenti in catasto: posti auto e parcheggi.

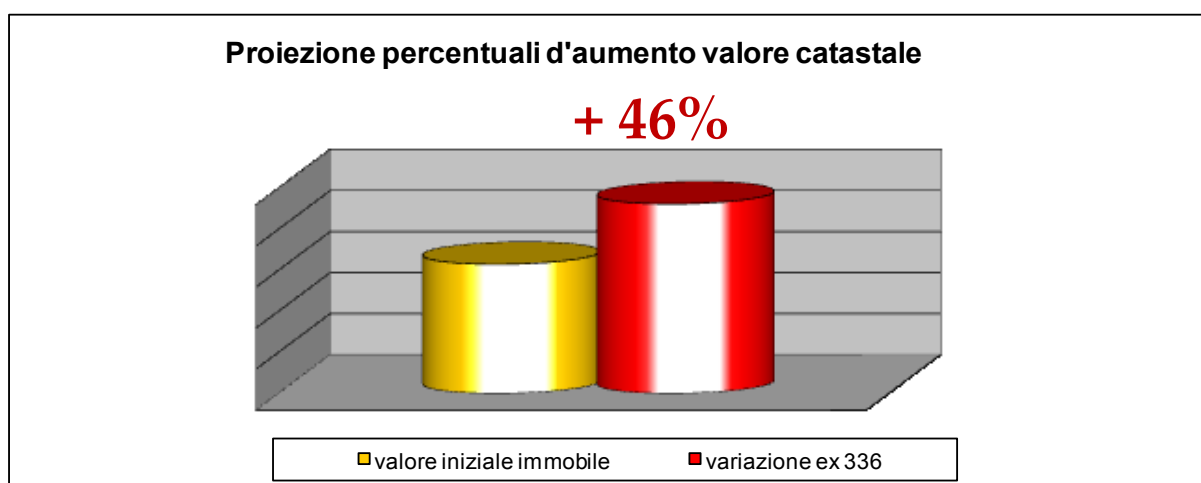
A seguito degli inviti, alla data del 31 dicembre 2014, con riferimento alle comunicazioni per le quali è scaduto il termine dei novanta giorni previsti per legge, si è avuto il seguente esito:



In molti casi i soggetti interessati hanno autonomamente provveduto alla variazione richiesta (75%), una piccola parte aveva già presentato la scheda catastale di rettifica (2% - l'Ufficio ha provveduto a far elaborare le variazioni sospese e non lavorate) e alcune comunicazioni non hanno generato alcuna revisione in quanto congruenti con lo stato di fatto (11%).

La percentuale delle comunicazioni relative ad unità dove la revisione catastale si è rilevata non necessaria è fortemente condizionata dalle pratiche relative agli ascensori, che interessano un gran numero di unità immobiliari interessanti particelle in cui sono ubicati più fabbricati serviti da vani scala. In tale contesto il provvedimento edilizio abilitativo non consente di dedurre le unità immobiliari interessate dall'intervento di miglioria dell'edificio.

Con riferimento alle dichiarazioni catastali connesse al comma 336, si è osservato che l'incremento della rendita catastale operato dall'Ufficio, a seguito di esame della rendita proposta dal tecnico in sede dichiarativa, è stato costante, attestandosi intorno al 46% a partire dal biennio 2005/2006.



Pur sottolineando l'alto profilo collaborativo fra l'Ufficio Provinciale – Territorio e il Comune di Milano, le più urgenti priorità definite in sede di pianificazione delle attività istituzionali e la carenza di risorse non hanno consentito di avviare tempestivamente gli adempimenti sostitutivi posti dalla legge a carico del Catasto. Le prime surroghe risalgono all'anno 2008,

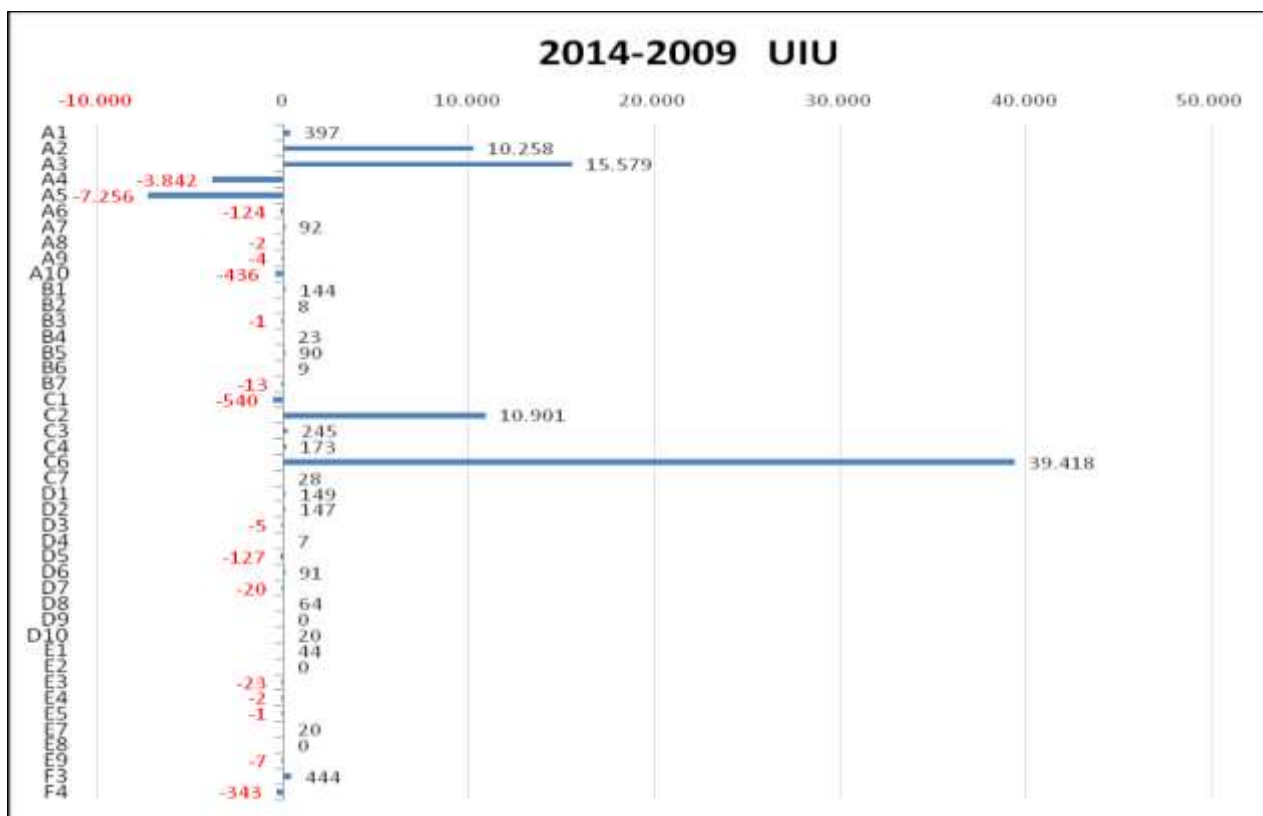
anche se da qualche anno tali adempimenti vengono svolti in tempi compatibili con le aspettative dell'ente locale.

In sede locale provinciale oltre ad attivare le collaborazioni previste dalle circolari e dalla normativa disciplinante la materia, si è concordato un "vademecum" condiviso che potesse esemplificare con maggior precisione i parametri per l'attribuzione di categorie e classi, legato alle tipologie edilizie e più in generale alle caratteristiche intrinseche ed estrinseche delle unità immobiliari presenti nel Comune di Milano.

Dall'analisi dei dati resi disponibili attraverso il "Portale per i Comuni" relativi alle unità immobiliari censite in Catasto e alle relative rendite per gli anni compresi fra il 2009 e il 2014, quindi anche quelle correlate al comma 336, emergono le seguenti riflessioni:

- le unità immobiliari complessive appartenenti alle categorie (A - B - C - D) sono aumentate di oltre 65.000 unità (circa il 5%); in termini di rendita l'aumento è pari a oltre 41 milioni (circa il 3%);
- in termini assoluti le unità che hanno avuto un **incremento numerico maggiore, risultano correlate alle categorie:**
 - C/6: + 39.418
 - A/3: + 15.579
 - C/2: + 10.901
 - A/2: + 10.258
- in termini assoluti le **categorie** che hanno avuto un **decremento numerico maggiore:**
 - A/5: - 7.256
 - A/4: - 3842
- in termini di **rendita** complessiva le classi che hanno avuto un **incremento maggiore:**
 - A/10: + 19.363.210 euro
 - C/1: + 19.186.779 euro
 - A/2: + 11.965.093 euro
 - D/8: + 11.330.511 euro
 - A/3: + 9.307.406 euro
- in termini di **rendita** complessiva le classi che hanno avuto un **decremento maggiore:**
 - D/2: - 27.361.579 euro (a seguito di bonifica in banca dati)
 - D/4: - 12.285.929 euro

Si rimanda ogni ulteriore valutazione alle risultanze emergenti nella tabella seguente:



4.1.2 L'esperienza di Roma

Al termine della fase chiamata “di autoregolamentazione” il Comune ha proceduto, sulla base delle casistiche individuate dalla norma, all’individuazione di unità immobiliari, per le quali, sulla base della documentazione disponibile, doveva essere richiesto il riclassamento.

Sono state esaminate 11.000 unità e di queste **6.531** presentavano anomalie, per le quali si è ritenuto necessario attivare le procedure di cui al comma 336 (le unità richiamate sono presenti in un totale di 3.680 fascicoli di istruttoria).

In seguito a questa attività, sono state effettuate notifiche che hanno riguardato 3.629 UIU (corrispondenti al contenuto di 2.162 fascicoli di istruttoria).

La rimanente parte delle unità, alla data del 31 dicembre 2014, è oggetto di ulteriore approfondimento.

I principali risultati ottenuti con questa attività, ad oggi, sono i seguenti:

- UIU variate con Docfa di parte validato dall’Agenzia n. 1.095;
- UIU variate per surroga o rettifica del Docfa proposto n. 598.

Detti interventi hanno consentito il recupero delle basi imponibili e del gettito evidenziato nelle tabelle seguenti:

	ICI	IMU/TASI
Imponibile di partenza degli immobili variati in ambito applicativo del comma	€ 535.903.635,83	€ 800.834.934,80
Imponibile risultante dopo le variazioni	€ 999.953.338,99	€ 1.325.375.897,16
Differenze incrementalì sul gettito annuo:	€ 3.248.347,92	€ 3.986.511,31

calcolo indicativo effettuato con l'applicazione di aliquote medie

2011	emessi atti di liquidazione sulle annualità dal 2006 al 2009 per un importo pari a:	€ 1.100.000,00
2012	emessi atti di liquidazione sulle annualità dal 2007 al 2010 per un importo pari a:	€ 3.094.645,85
2013	emessi atti di liquidazione sulle annualità dal 2008 al 2010 per un importo pari a:	€ 4.115.392,00
2014	emessi atti di liquidazione sulle annualità dal 2009 al 2011 per un importo pari a:	€ 2.600.000,00

4.2 Le attività di revisione dei classamenti attivati mediante “avviso bonario” da parte dei Comuni

Si osserva che, sulla base dell'intervento normativo in commento, alcuni Comuni hanno ritenuto di attivare azioni parallele a quelle previste in sede legislativa e codificate dall'Agenzia del Territorio, mirate a rendere nota ai proprietari di immobili la necessità di procedere negli aggiornamenti catastali sulla base di semplici comunicazioni. Tale modalità procedurale, che è stata attivata principalmente nel quinquennio 2005-2009, ha comportato l'inoltro ai soggetti intestatari catastali dei cosiddetti “avvisi bonari”, cioè di comunicazioni in cui l'Amministrazione comunale rendeva noti ai soggetti obbligati i dati in proprio possesso, desunti dalle richieste di interventi edilizi, dalle autorizzazioni commerciali rilasciate e dagli atti catastali, in modo da sollecitare l'aggiornamento delle rendite. Nelle comunicazioni, si evidenziava che, di massima, il Comune avrebbe tenuto conto degli adempimenti svolti dai soggetti obbligati, definendo in modo vantaggioso le procedure connesse al recupero delle imposte locali dovute.

Nei grafici seguenti sono riportati i dati disponibili a livello nazionale, correlati agli adempimenti svolti a seguito dei cosiddetti “Avvisi bonari”.

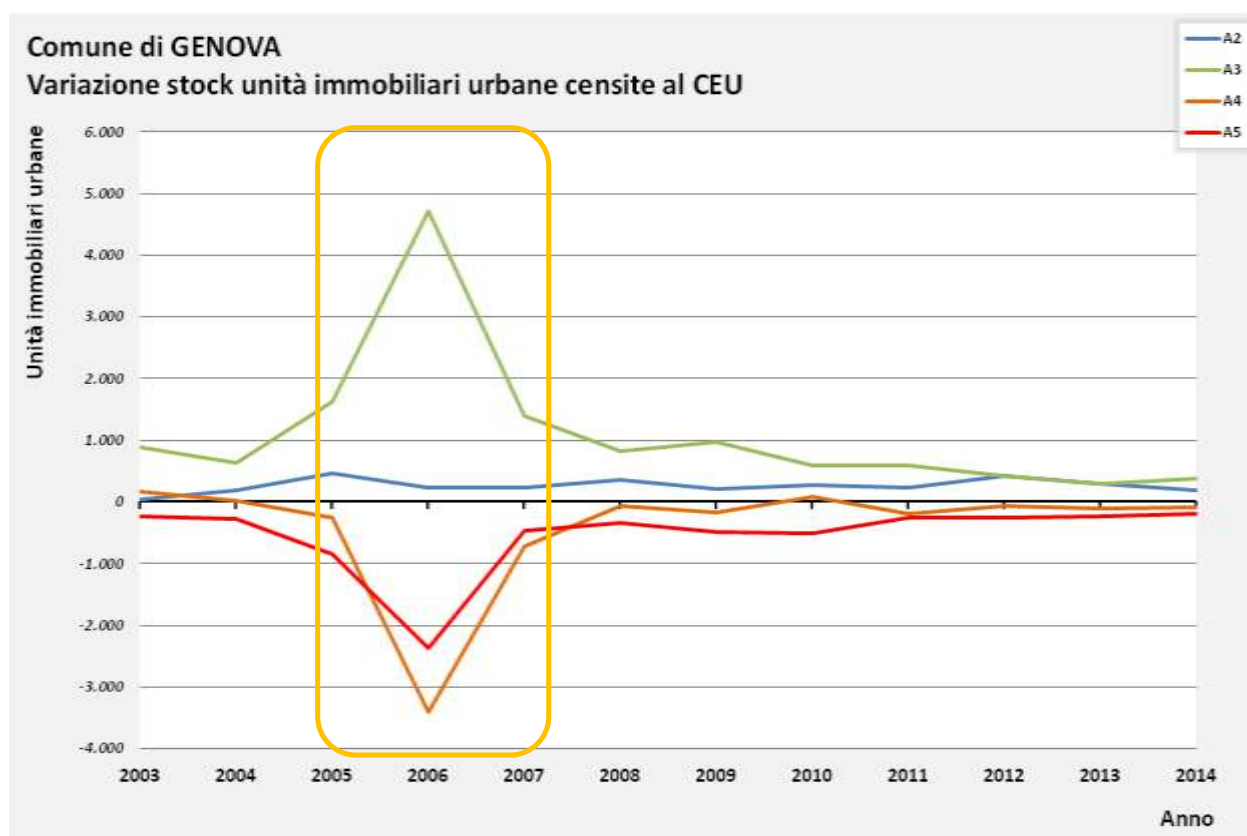
Da quanto rappresentato, si evidenzia che ad oggi tale esperienza possa ritenersi conclusa, per il carattere residuale che le quantità in tabella evidenziano. Occorre comunque evidenziare che l'intuizione relativa al procedimento in questione ha consentito ai Comuni di reperire significative risorse finanziarie e perseguire concrete finalità perequative.

L'attività in questione, in considerazione delle sue caratteristiche, non è stata monitorata per tutti i Comuni, per cui non è possibile avere dati statistici puntuali sulla dimensione dell'operazione. Tuttavia, sulla base delle informazioni raccolte, è possibile stimare che dai diversi Comuni interessati siano stati inviati circa 400.000 avvisi bonari. Ad oggi questa fase può considerarsi conclusa.

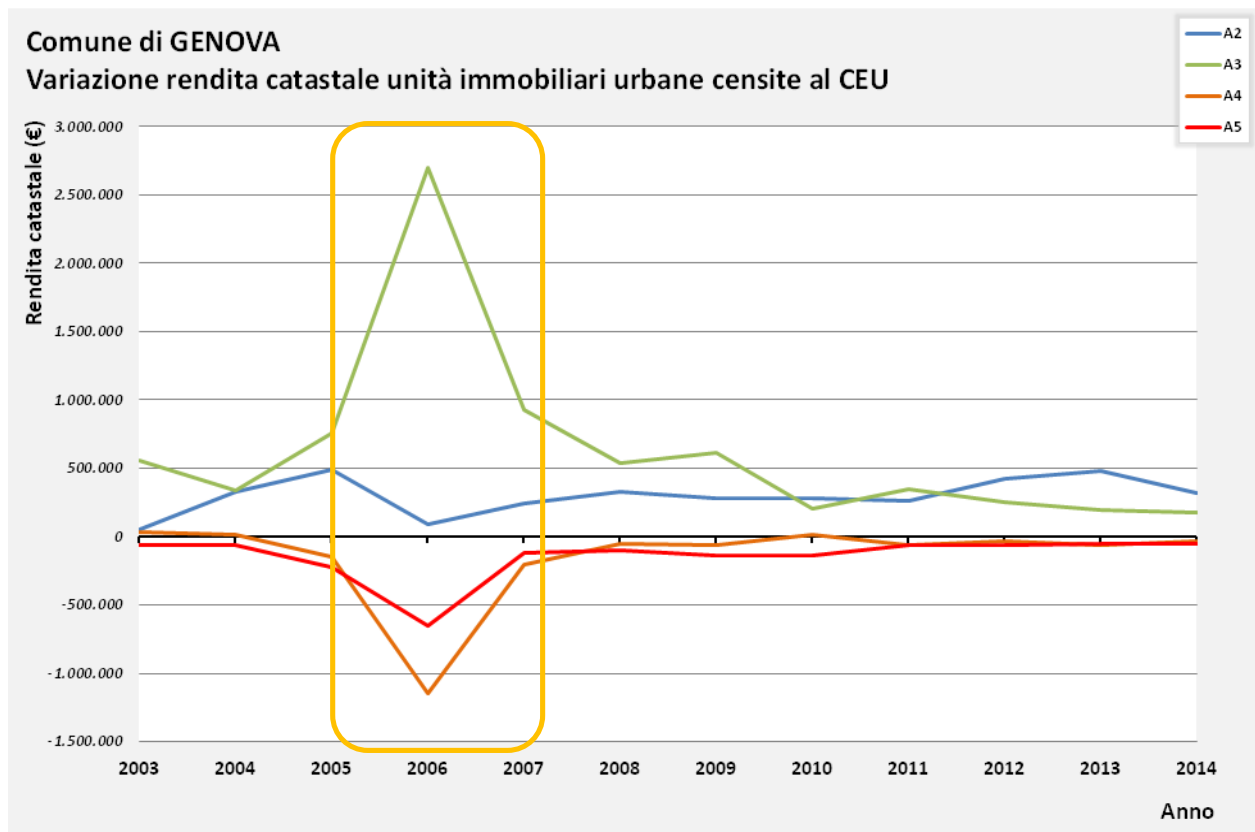
Di seguito si riportano le metodologie adottate e le risultanze conseguite nelle attività svolte nei Comuni di Genova, Torino e Roma.

Risultanze di Genova

L'intervento in esame è stato avviato all'indomani dell'attivazione della legge n. 311 del 2004, per poi concludersi nell'anno 2007 ed ha interessato in primo luogo le residenze. Le attività poste in essere hanno prodotto, nel triennio 2005-2007, un incremento delle unità censite nella categoria A/3, che ha coinvolto circa 7.000 abitazioni, come risulta evidente comparando gli afflussi correnti rispetto a quelli straordinari rilevabili nel periodo. Tale incremento ha comportato un decremento del numero delle unità censite nelle categorie A/4 e A/5. Le attività in commento non hanno generato un impatto rilevabile sul numero dei classamenti in categoria A/2.

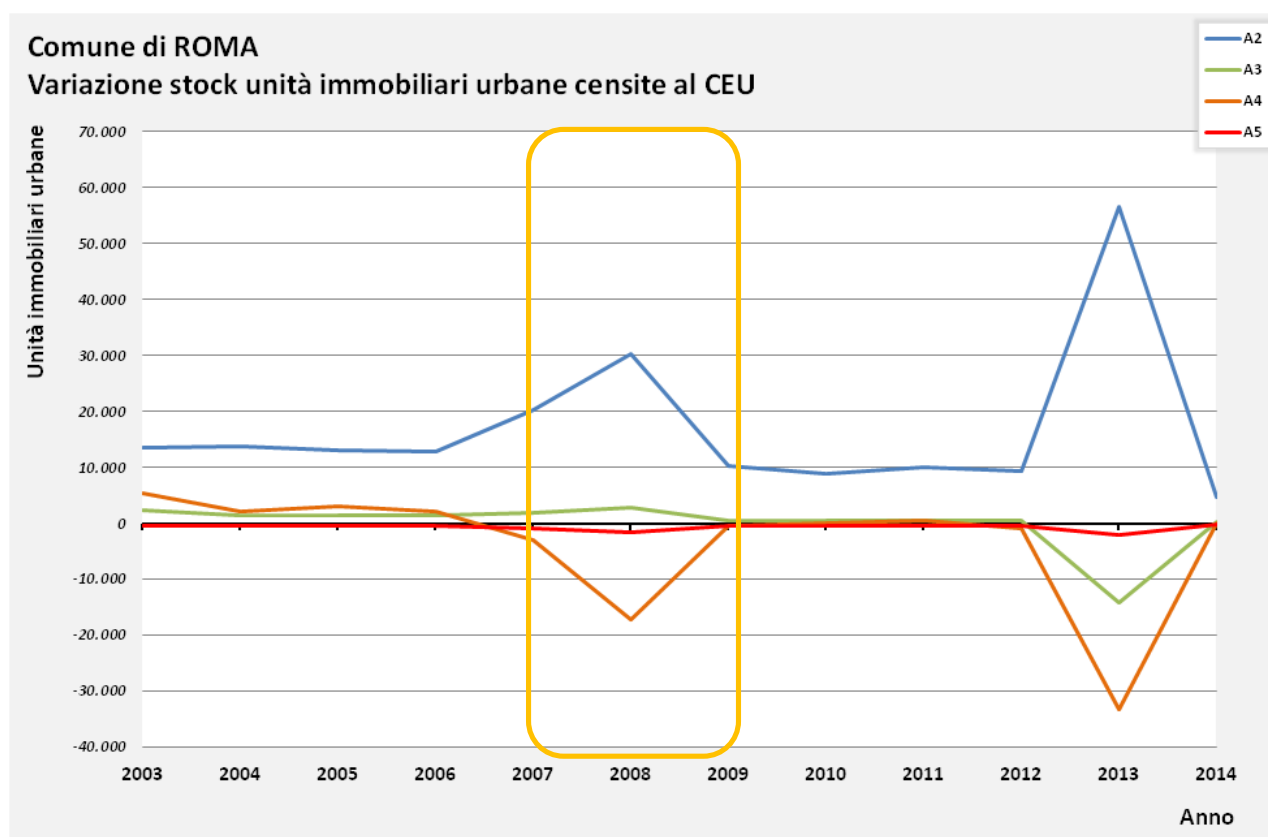


Nella tabella seguente sono state riportate le variazioni di rendita che confermano l'analisi sopra espletata. È interessante notare come, nel medesimo triennio, l'incremento della rendita catastale di carattere straordinario ammonta a circa 2 milioni di euro.



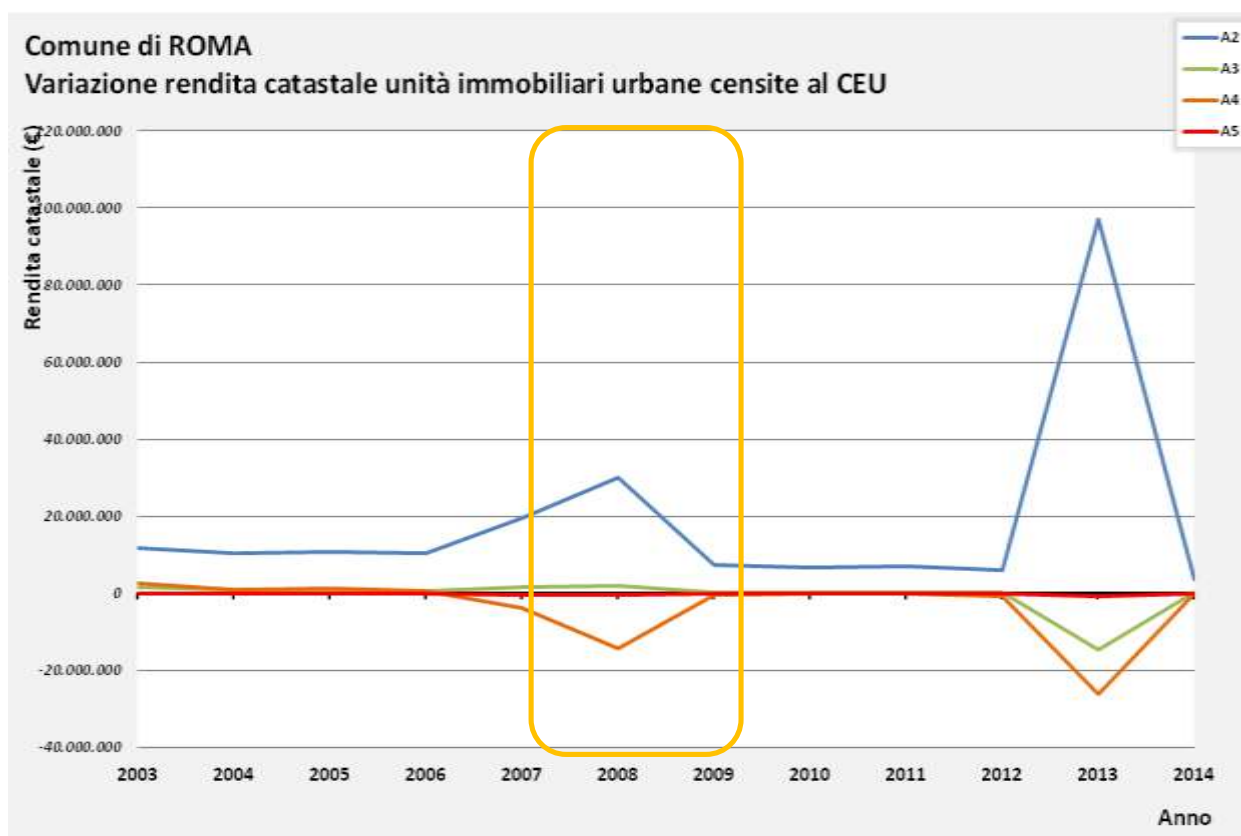
Risultanze di Roma Capitale

L'intervento posto in essere nella Capitale ha avuto la necessità di una fase progettuale più ponderata, per poi concludersi nell'anno 2009, ed ha interessato principalmente le residenze. Le attività poste in essere sono state svolte nel triennio 2005-2007 ed hanno condotto ad un incremento delle unità censite nella categoria A/2, che ha interessato circa 30.000 abitazioni, come risulta evidente comparando gli afflussi correnti rispetto a quelli straordinari rilevabili nel periodo. Tale incremento ha comportato un decremento di circa 20.000 abitazioni censite nella categoria A/4 e di una quantità scarsamente significativa di quelle censite nella categoria A/5. Le attività in commento hanno avuto altresì un impatto marginale sul numero dei classamenti in categoria A/3. Con tutta probabilità, si è rilevato anche un recupero delle unità censite in banca dati, pari a 10.000 cespiti, in parte dichiarate, ma non correttamente censite in banca dati ed in parte non dichiarate.



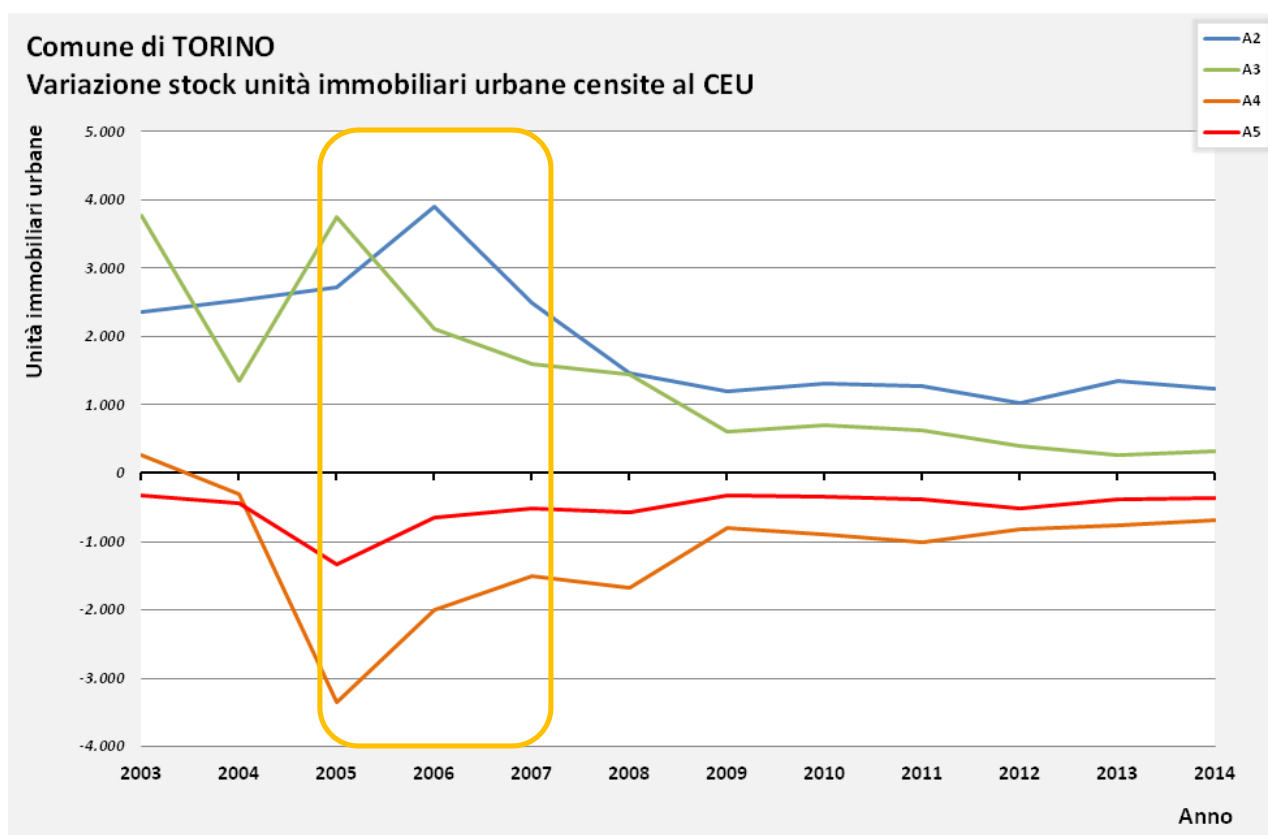
Nella tabella seguente sono state riportate le variazioni rilevate in termini di rendita che confermano l'analisi sopra espletata. È interessante notare come, nel medesimo triennio, l'incremento della rendita catastale globale, di carattere straordinario, è stato pari a circa 30.000.000 di euro.

Il sostanziale incremento delle rendite (per la categoria catastale A/2) rilevato nella tabella sottostante nell'anno 2013, risulta correlato alle attività di revisione del classamento connesse all'espletamento delle procedure di cui al comma 335, che saranno successivamente oggetto di commento.

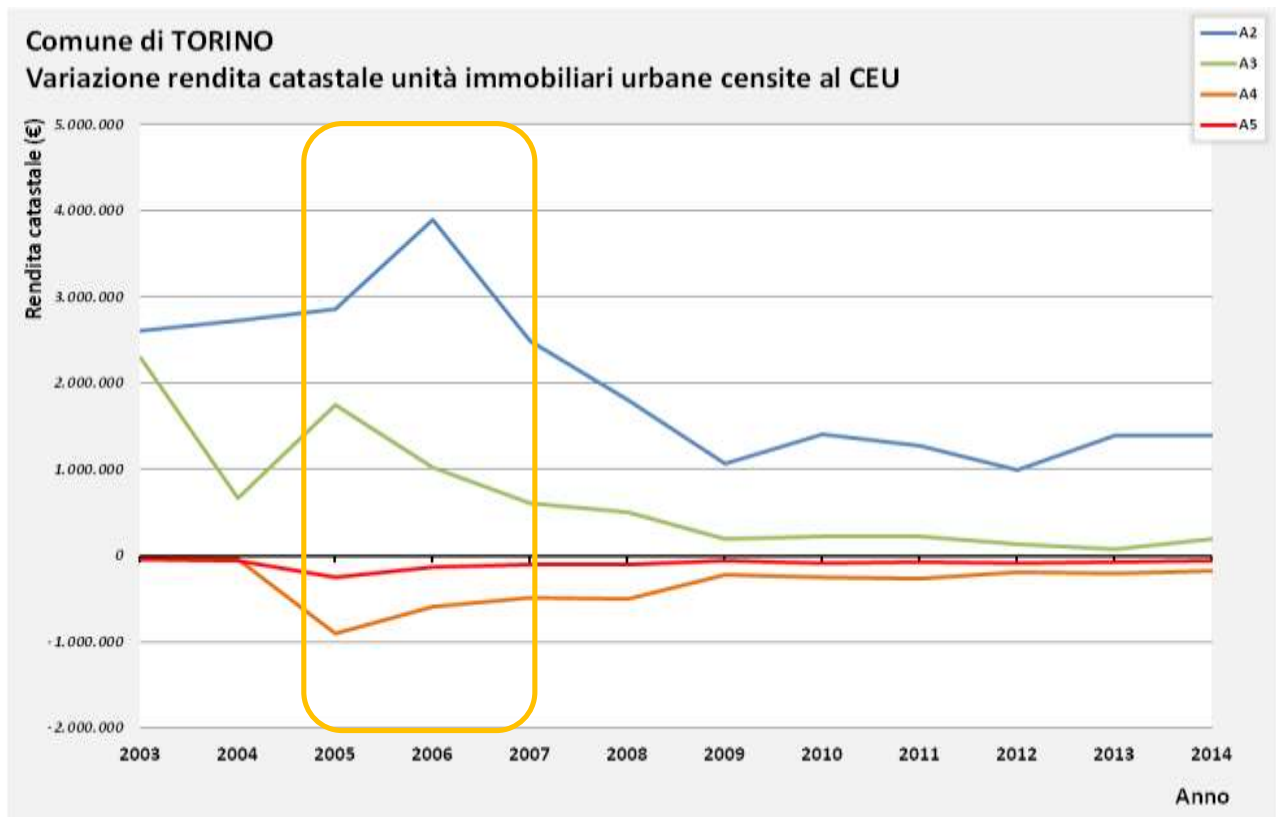


Risultanze di Torino

L'intervento posto in essere nel capoluogo regionale piemontese è stato attivato a partire dal secondo semestre 2005, all'indomani dell'emanazione della legge n. 311 del 2014, per poi concludersi nell'anno 2007 ed ha interessato principalmente le residenze. Le attività poste in essere sono state svolte nel triennio 2005-2007 ed hanno portato ad un incremento delle unità censite nelle categorie A/3 e soprattutto A/2, di circa 4.000 abitazioni, come risulta evidente comparando gli afflussi correnti rispetto a quelli straordinari rilevabili nel periodo. Tale incremento ha comportato un decremento di circa 3.000 abitazioni censite nella categoria A/4 e di circa 500 di quelle in precedenza censite nella categoria A/5. Le attività in commento hanno avuto altresì un impatto marginale sul numero dei classamenti in categoria A/3. Con tutta probabilità si è rilevato anche un recupero delle unità non censite in banca dati, in parte dichiarate ma non correttamente censite nella base informativa ed in parte non dichiarate. Appare interessante rilevare che il riclassamento ha interessato, per un numero significativo di ricorrenze, la sola classe di redditività.



Nella tabella seguente sono state riportate le variazioni rilevate in termini di rendita che confermano l'analisi sopra espletata. È interessante notare come, nel medesimo triennio, l'incremento della rendita catastale globale, di carattere straordinario, ammonta a circa 3.500.000 di euro.



Per un miglior approfondimento delle esperienze relative alle collaborazioni tra l'Agenzia del Territorio e i Comuni di Roma, Genova e Torino, riguardanti le attività promosse in merito agli "avvisi bonari", si rimanda a quanto rappresentato ai paragrafi 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3.

4.2.1 Le attività di revisione dei classamenti attivati mediante "avviso bonario" da parte dei Comuni - L'esperienza di Genova

Per attenuare l'impatto dell'applicazione del comma 336, il Comune di Genova, con delibera del Consiglio comunale n. 40 del 24 maggio 2005, ha introdotto un'importante agevolazione per i contribuenti, concedendo ai titolari degli immobili, che si trovavano nelle condizioni stabilite dalla norma in questione, la possibilità di regolarizzare la loro posizione mediante una serie di adempimenti meno onerosi di quelli richiesti dal richiamato comma 336.

Gli interessati dovevano prima di tutto presentare l'atto di aggiornamento catastale ai sensi del D.M. n. 701 del 1994, poi versare, entro i trenta giorni successivi, una somma pari alla differenza di imposta ICI dovuta per gli ultimi cinque anni in conseguenza del nuovo classamento determinato dall'atto di aggiornamento, senza sanzioni e interessi, ed infine presentare, entro sessanta giorni dalla presentazione della dichiarazione Docfa, una comunicazione ICI al fine di segnalare al Comune la variazione di rendita catastale.

La scadenza della presentazione degli atti di aggiornamento catastale, fissata in un primo tempo per il 30 novembre 2005, è stata successivamente prorogata al 31 marzo 2006.

Per poter gestire in maniera efficiente l'operazione, che ha comportato l'invio di circa 80.000 comunicazioni contenenti l'invito alla regolarizzazione agevolata, secondo le modalità sopra descritte, il Comune ha messo a punto una serie di iniziative, sia per chiarire la portata della norma, che i suoi aspetti interpretativi e gli adempimenti procedurali.

In primo luogo si sono svolti incontri tra Comune e l'allora Agenzia del Territorio per stabilire i criteri e le modalità pratiche della collaborazione, che doveva realizzarsi nell'ambito previsto dalla legge finanziaria 2005. Negli incontri sono stati verificati parametri tecnici da applicare nella disamina delle situazioni immobiliari e le opere edilizie, che potevano determinare una variazione di categoria, classe e consistenza.

Inoltre, al fine di rendere meno pesante l'impatto nei confronti dei soggetti interessati, sono stati attivati numerosi incontri con le associazioni di categoria dei proprietari immobiliari, per fornire chiarimenti da divulgare nei confronti degli iscritti, e con le associazioni degli amministratori condominiali, al fine di concordare iniziative che rendessero più economici e omogenei gli interventi di aggiornamento dei classamenti, nel caso di ristrutturazioni a livello condominiale (impianti di riscaldamento, ascensori, ecc.).

Particolare attenzione, nelle attività di diffusione delle informazioni, è stata rivolta ai proprietari di immobili censiti in categoria A/4 e A/5 (circa 80.000), sulla base della duplice considerazione: da una parte perché la maggioranza dei soggetti coinvolti appartenevano con tutta probabilità alla fascia meno abbiente della popolazione e dall'altra perché tali beni erano stati quasi certamente interessati da interventi edilizi, rilevanti sotto il profilo catastale.

L'invio della comunicazione, contenente l'informazione di poter accedere ad una definizione agevolata per la regolarizzazione del classamento catastale, si è concentrata soprattutto nei confronti dei proprietari di immobili censiti nelle categorie meno pregiate.

Le informazioni riguardo l'iniziativa comunale sono state divulgate anche attraverso la stampa locale, le trasmissioni locali di radio e televisioni e il sito internet del Comune.

Inoltre, al fine di limitare le spese che i cittadini si trovavano a dover fronteggiare per la presentazione degli atti di aggiornamento catastale, il Comune ha siglato un accordo con gli ordini professionali di geometri, architetti e ingegneri, fissando una somma di 350 euro più Iva come tetto per il compenso dovuto per la presentazione della dichiarazione catastale, relativa ad immobili di superficie inferiore ai 90 metri quadrati.

Grazie a questo intervento calmieratore i compensi professionali si sono attestati mediamente anche su cifre inferiori, soprattutto dove sono stati stipulati accordi a livello condominiale. Sempre per aiutare le categorie meno abbienti, il Comune ha previsto, per coloro che dovevano

regolarizzare la propria abitazione e si trovavano in particolari condizioni, un contributo per ridurre l'onere a carico del soggetto obbligato per l'intervento professionale.

Al tempo stesso è stata attivata l'apertura di uno sportello dedicato in grado di fornire, oltre che alle informazioni di carattere generale, anche risposte specifiche in rapporto alle singole fattispecie oggetto di dichiarazione.

Riguardo le casistiche specifiche, i tecnici comunali hanno verificato, sulla base del materiale e delle informazioni fornite da ciascun singolo utente, nonché delle banche dati informatiche a disposizione, se il classamento in atti poteva essere considerato adeguato rispetto allo stato di fatto in cui l'immobile risultava essere. Naturalmente le indicazioni fornite dallo sportello non erano impegnative e, in caso di dubbio o di situazioni complesse, qualsiasi decisione veniva rinviata ad un eventuale intervento da parte di un professionista qualificato.

Lo sportello attivato durante il periodo in cui è stata possibile la definizione agevolata, cioè dal 6 settembre 2005 al 31 marzo 2006, è stato predisposto nello stesso edificio della Direzione Tributi del Comune. Il personale era costituito, oltre che da tecnici comunali, da tecnici dell'allora Agenzia del Territorio, e da alcuni giovani geometri, che hanno effettuato il loro praticantato presso il Comune, grazie ad una apposita convenzione con il Collegio dei Geometri.

L'affluenza del pubblico è stata notevole, in quanto l'ufficio ha ricevuto oltre 7.000 persone e ha risposto ad oltre 6.000 richieste telefoniche.

I quesiti più frequenti hanno riguardato l'installazione di nuovi impianti, primi fra tutti l'impianto di riscaldamento e l'ascensore, in particolare erano finalizzati a valutare l'influenza delle nuove installazioni sul classamento e sulla rendita catastale.

Al termine del periodo temporale in cui era consentita la definizione agevolata, il Comune di Genova ha immediatamente utilizzato il gruppo di lavoro dedicato a tale attività, per l'analisi delle fattispecie oggetto di attivazione del comma 336 e nel rispetto delle procedure fissate sotto il profilo regolamentare, sono state trasmesse dal medesimo gruppo le comunicazioni dirette ai titolari dei diritti reali. Detti adempimenti sono stati inizialmente molto laboriosi per l'inderogabile necessità di effettuare istruttorie documentate. I risultati sono stati soddisfacenti e oggi l'attività risulta inserita negli ordinari compiti istituzionali degli Uffici comunali.

4.2.2 Le attività di revisione dei classamenti attivati mediante "avviso bonario" da parte dei Comuni - L'esperienza di Roma

La finalità della revisione dei classamenti delle UIU, attraverso la procedura appositamente denominata "auto-regolarizzazione", ha preso avvio da una serie di azioni finalizzate al perseguimento di un maggior grado di equità nell'imposizione immobiliare. Equità intesa come rapporto simile per tutti i possessori immobiliari fra lo sforzo fiscale richiesto e la

ricchezza posseduta. E' evidente, infatti, che la misurazione dell'imponibile fiscale immobiliare risulta inadeguata se posta in relazione ai valori delle ricchezze patrimoniali registrati dal mercato e alla loro dinamica nel tempo, con riferimento ai valori catastali desunti sulla base delle rendite riferite al biennio economico 1988-1989, cosiddetto biennio censuario di riferimento.

Gli obiettivi strategici diretti e gli effetti indotti, alla base dell'operazione e del suo sviluppo, possono essere così sintetizzati:

- aggiornare i classamenti, e pertanto il valore catastale, in relazione alle modificazioni intervenute nel tessuto edilizio, nei singoli manufatti e nelle unità immobiliari;
- fornire l'opportunità ai titolari di sanare situazioni di inadeguatezza pregresse, altrimenti di difficile bonifica (immobili censiti in modo non adeguato in Catasto o allo stesso sconosciuti, modifiche di destinazioni d'uso con opere, frazionamenti e fusioni, identificazioni errate degli immobili e dei soggetti titolari, carenze documentali, ecc.);
- sensibilizzare e coinvolgere responsabilmente ed attivamente la cittadinanza, attraverso l'impiego di uno strumento "bonario", in luogo dell'applicazione immediata degli strumenti di attivazione della revisione del classamento, di cui al comma 336 della legge finanziaria per il 2005 (L. 311/2004);
- diffondere una maggior consapevolezza degli obblighi di comunicazione al Catasto delle variazioni edilizie - ampiamente disattesi nel passato, soprattutto con riferimento ai lavori edilizi di minor entità - e della valenza anche culturale della capacità dinamica del Catasto nel rappresentare il patrimonio immobiliare;
- consolidare e sviluppare la conoscenza dei processi e delle logiche catastali nelle strutture comunali e della società Roma Entrate, a cui è stata demandata dallo stesso Comune l'attività di gestione del processo "bonario". Le azioni prodotte, mirate al raggiungimento di tali obiettivi sono state molteplici: ricerca dei parametri base capaci di individuare l'inadeguatezza "presuntiva", esame delle unità immobiliari caratterizzate da tali parametri e memorizzazione dei soggetti titolari, predisposizione e invio di avvisi, campagna di comunicazione basata sull'impiego di un "call center" e di un sito web, nonché su interventi presso gli organi di stampa, coinvolgimento attivo degli Ordini professionali, monitoraggio in itinere delle operazioni svolte.

I Risultati raggiunti

L'invito alla "auto-regolarizzazione" è stato rivolto a tutti i soggetti possessori di immobili a maggior rischio di incongruenza tra la classificazione catastale e lo stato di fatto. L'invito diretto, ha raggiunto i proprietari di **113.376 unità immobiliari** ad uso residenziale (di cui

112.910 identificati nell'archivio catastale "di partenza"), individuati sulla base di parametri presuntivi che esprimevano la possibile inadeguatezza della rendita catastale.

La quantificazione dell'impatto del procedimento in esame può tuttavia essere descritta attraverso le seguenti grandezze relative ai Docfa pervenuti all'Ufficio Provinciale di Roma - Territorio riguardanti 35.694 unità immobiliari complessive, di cui 32.274 residenziali, nel periodo settembre 2007-giugno 2008.

Di queste:

- **20.084 unità residenziali** oggetto delle istanze di variazione pervenute all'Agenzia da parte dei soggetti invitati con specifica comunicazione;
- **12.190 unità residenziali** oggetto di istanze di variazione, non sollecitate direttamente, ma i cui titolari hanno aderito all'operazione a seguito delle comunicazioni pubbliche della campagna di stampa;
- **3.420 unità non residenziali** oggetto di regolarizzazione della posizione catastale.

L'analisi di tale risultato porta a sottolineare i seguenti rilevanti aspetti:

1. la massiccia reazione, immediatamente successiva all'invio della comunicazione, si è riscontrata a ridosso delle scadenze fiscali (il 10,7% del totale delle comunicazioni è stato "esitato" nell'ottobre del 2007, l'11,3% nel marzo 2008 e il 35,0% nel mese di giugno 2008);
2. il sensibile incremento del valore della rendita dichiarata dai soggetti aderenti all'invito, che ha prodotto significativi incrementi della base imponibile;
4. la significativa adesione dei grandi e medi proprietari;
5. la reazione più intensa nelle aree centrali della città, dove la ricchezza immobiliare e le incongruenze relative alla classificazione catastale erano più evidenti;
6. l'esperienza positiva che le risultanze dell'operazione hanno evidenziato, rende auspicabile la possibilità di replica in altri ambiti, anche del settore fiscale. La comunicazione ha interessato trasversalmente tutti i ceti sociali. Le unità immobiliari interessate dal procedimento risultano ubicate nelle zone catastalmente più stabili, ossia non interessate da variazioni oggettive riguardanti i beni. A titolo esemplificativo si evidenzia che la percentuale di aggiornamento dei dati catastali, interessanti le aree ove risultano ubicate le UIU oggetto di segnalazione, è passata dall'1,8 al 4,8%, che si attesta quindi ad un valore di poco superiore a quello comunale (4,2%).

L'esito delle operazioni conseguenti all'inoltro della comunicazione ha incrementato la rendita catastale del 51,1%. Le attività poste in essere hanno dimostrato una forte incisività, che può essere riscontrata nelle variazioni di categoria rilevate negli atti del Catasto, rappresentate nella tabella seguente:

Variazione di categoria per le unità immobiliari oggetto di dichiarazione Docfa	
A/4	- 15.308
A/5	-1.356
A/6	- 15
A/2	+ 15.239
A/3	+ 1.426

Il risultato economico

La procedura di adeguamento catastale in commento ha prodotto un ulteriore risultato positivo in termini economici; infatti, molti cittadini, grazie ai benefici connessi alla definizione agevolata e alle tariffe concordate in convenzione con Ordini e Collegi professionali, hanno ritenuto conveniente regolarizzare la propria posizione sia dal punto di vista catastale che dell'imposizione correlata. Per comprendere appieno la portata "economica" dell'iniziativa, derivante prevalentemente dall'effetto divulgativo delle comunicazioni "bonarie", è opportuno, oltre che misurare i risultati, riflettere sulle due seguenti circostanze: la prima che ha favorito l'aggiornamento degli atti del Catasto, la seconda che ha consentito di regolarizzare la correlata imposizione Ici, usufruendo dello sconto del 50%, approvato in sede comunale, con delibera n. 8 dell'1 febbraio 2007.

La risposta dei medi e grandi proprietari

Il 19,3% delle UIU regolarizzate sono risultate in carico ai medi e grandi proprietari: in particolare i grandi proprietari (coloro che posseggono più di 25 abitazioni ciascuno) hanno denunciato variazioni per l'8,2% delle abitazioni complessivamente aggiornate a seguito dell'invito diretto. E' presumibile che tali soggetti abbiano provveduto a sanare anche situazioni catastali (relative sia ad abitazioni che ad altri immobili) non direttamente coinvolte dall'operazione, ma "trascinate" dall'opportunità offerta dall'Amministrazione capitolina.

L'impatto sul territorio

La geografia dell'impatto dell'operazione sul territorio urbano è risultata correlata agli obiettivi pianificati in fase di attivazione della campagna stampa. Sono stati di seguito rilevati i fattori più evidenti nella distribuzione territoriale:

- gli inviti diretti sono stati indirizzati ai proprietari di abitazioni situate nelle zone di particolare pregio ed in particolare dove la differenza tra valori catastali e valori di mercato è risultata maggiore. A titolo esemplificativo nella microzona "Trastevere" le comunicazioni hanno riguardato il 56,5% delle abitazioni complessive; tale quantità è stata rilevata nel 52% per le microzone "XX Settembre"

e "Prati", mentre nella maggioranza degli altri Rioni storici è stata individuata nel 40%;

- l'analisi dei nuovi classamenti proposti dai proprietari restituisce un quadro di sensibile contenimento della sperequazione fiscale sul territorio. L'aumento delle rendite è vistosamente elevato in quelle microzone dove il divario fra imponibile fiscale e valore del mercato era particolarmente ampio: nella microzona "XX Settembre" la rendita proposta è più che raddoppiata rispetto a quella preesistente, mentre ha avuto un incremento del 70% nelle microzone "Centro Storico" e "Monti".

4.2.3 Le attività di revisione dei classamenti attivati mediante "avviso bonario" da parte dei Comuni - L'esperienza di Torino

L'esperienza del Comune di Torino adottata nell'ambito degli "avvisi bonari" si intreccia con gli adempimenti finalizzati ad attivare le procedure ufficiali correlate al comma 336. In tale contesto il Comune di Torino, sulla base degli obiettivi perseguiti dalla norma, mirata a recuperare basi imponibili correlate alla rendita catastale, ha adottato le seguenti modalità operative:

- 1) da un lato ha affiancato alle procedure prescritte dalla legge, più azioni mirate ad attivare adempimenti volontari da parte del cittadino, con l'obiettivo di sollecitare un comportamento collaborativo, denominato in senso atecnico "ravvedimento operoso", al fine di consentire allo stesso cittadino inadempiente di aggiornare la propria posizione catastale e fiscale in modo semplice e in tempi relativamente brevi;
- 2) dall'altro ha attivato una metodologia per l'individuazione ed il classamento di unità immobiliari non accatastate o con accatastamento incoerente.

In merito al primo punto va sottolineato, infatti, che si è deciso di intraprendere un percorso, per alcuni aspetti integrativo e parallelo a quello correlato alla norma, confidando in quella fascia di proprietari che, informata adeguatamente, risulta disponibile all'assolvimento degli obblighi previsti dalla legge.

Parallelamente a tale iniziativa, sono state avviate le attività per la determinazione di una metodologia mirata ad individuare unità immobiliari, per le quali risulta dovuto l'aggiornamento catastale per intervenute variazioni. Del pari dette attività hanno consentito di avviare l'accertamento per unità sfuggite al classamento, come previsto dal comma 336 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004.

È bene ricordare che il patrimonio immobiliare torinese è caratterizzato da una forte presenza di immobili costruiti nel secondo dopoguerra, periodo in cui le contingenze storiche, economiche e sociali condussero ad un'urbanizzazione convulsa, scarsamente programmata e, talvolta, di scarsa qualità.

In un tale contesto, il Catasto, che proprio in quegli anni veniva formato, si limitava correttamente a registrare nei propri atti il contesto socio-economico rilevabile, privilegiando l'attribuzione di categorie e classi con bassa redditività, non più attuale alla data di emanazione della legge n. 311 del 2004.

Il "ravvedimento operoso" da parte del cittadino

Contestualmente all'attuazione, da parte del Comune di Torino, delle azioni per il recupero dell'evasione fiscale regolate dal comma 336, si è provveduto ad attivare, come detto, un'azione massiva per incentivare l'adempimento spontaneo. Quest'ultimo, secondo le linee dettate dagli Organi comunali era attivabile fino al 31 ottobre 2005 e prevedeva l'autodenuncia da parte del proprietario dell'irregolarità catastale, il riclassamento dell'unità immobiliare a carico dello stesso, il pagamento dell'ICI per gli anni relativi all'irregolarità fino ad un arretrato massimo di cinque anni, senza alcun onere aggiuntivo connesso a sanzioni o interessi.

I vantaggi ed i termini correlati all'adempimento spontaneo sono stati resi noti all'opinione pubblica ed ai soggetti interessati attraverso:

- i quotidiani e notiziari locali;
- l'invio di comunicazioni a circa 50.000 proprietari di UIU censite nelle categorie A/4 e A/5;
- informazioni al numero verde attivato presso lo sportello catastale decentrato;
- la consulenza al cittadino allo sportello attivato presso la sede del Settore Catasto del Comune.

Gli utenti che si sono avvalsi della consulenza dello sportello comunale, dal gennaio 2005 ad oggi, sono stati circa 8.000 e, di essi, 4.000 hanno chiesto consulenza relativa all'adempimento spontaneo o al comma 336.

Contestualmente alle operazioni relative al "ravvedimento operoso", sono state individuate alcune linee metodologiche per individuare unità immobiliari non dichiarate in Catasto o con classamento non più rispondente alla situazione reale.

Relativamente alle unità immobiliari non dichiarate, l'indagine è stata prevalentemente condotta con il confronto (sovrapposizione) della mappa catastale con il reale stato di fatto del territorio rappresentato attraverso la carta tecnica comunale (aggiornata trimestralmente), così da individuare gli edifici non rappresentati o aventi una rappresentazione difforme e, probabilmente, non accatastati. In tale contesto sono state riscontrate due diverse fattispecie:

- 1) l'edificio o il relativo ampliamento non è stato rappresentato sulla mappa catastale in quanto il relativo tipo mappale non era depositato presso l'Agenzia del Territorio (edificio non accatastato);

- 2) l'edificio, o il relativo ampliamento, non è stato rappresentato sulla mappa catastale in quanto il relativo tipo mappale era depositato presso l'Agenzia del Territorio, ma non era stato inserito in banca dati (edificio accatastato e mappa non aggiornata).

L'analisi del patrimonio immobiliare torinese ha interessato dapprima le unità immobiliari censite nelle categorie catastali A/4 ed A/5. Ciò non significa che le altre unità immobiliari non appartenenti a tali categorie catastali non siano state oggetto di analisi approfondite, tuttavia, è parso opportuno concentrarsi, in primo luogo, sui casi più eclatanti di disallineamento fra classamento catastale e qualità dell'immobile. Oggetto di indagine sono state anche le UIU censite nella categoria A/6: fabbricati di tipo rurale. Detti immobili, in verità scarsamente presenti nel territorio comunale, potrebbero essere stati oggetto di qualificati interventi di ristrutturazione, che non ne avrebbero consentito la permanenza in tale categoria.

Le principali fasi messe in atto nello svolgimento delle attività di controllo hanno riguardato la predisposizione di una tabella metodologica per l'individuazione delle incoerenze e le operazioni di notifica.

La tabella finalizzata ad individuare le incoerenze è riportata di seguito:

caratteristiche			1	2	3	4	5
Unità immobiliare cat. A4 e A5			Ubicazione in zona di pregio	Dimensioni notevoli dell'unità in relazione alla categoria	Presenza di ascensore	Variazione presentata presso l'archivio edilizio	Richiesta del contributo del 36%
FC	N	SUB					
x	y	z	X	X	X	X	X
k	w	j	X	X	X	X	
			X	X	X		
			X	X			
						X	X
						X	
					X		X

La scelta delle unità da indagare (categorie A/4 e A/5) è stata fatta per scremature successive e nell'ordine indicato in tabella e cioè:

1. ubicazione in zona di pregio;
2. dimensioni notevoli dell'unità in relazione alla categoria;
3. presenza di ascensore;
4. variazione presentata presso l'archivio edilizio;

5. richiesta della detrazione fiscale del 36%.

La rispondenza a tutte le caratteristiche individuate ha generato un primo gruppo di unità che primariamente sono state analizzate poiché maggiore era la probabilità che il classamento non fosse più attuale. La rispondenza alle caratteristiche da 1) a 4) ha generato il gruppo di unità che doveva essere analizzato con priorità immediatamente inferiore. La rispondenza alle caratteristiche 1), 2), 3) o 1), 2), 4) ha consentito di individuare gruppi di unità che son state analizzate con priorità ancora inferiore e così via.

5 Le attività sviluppate per l'attuazione del comma 335

Nel contesto della avvenuta articolazione territoriale in microzone introdotta dal D.P.R. 23 marzo 1998, n. 138, si è venuta ad inserire la disciplina introdotta dalla “legge finanziaria” per l’anno 2005 in materia di revisione del classamento delle unità immobiliari situate all’interno delle stesse microzone.

L’articolo 1, comma 335, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, sopra richiamato ha l’obiettivo di recuperare fasce generalizzate di elusione fiscale e rappresenta, soprattutto uno strumento previsto dal Legislatore per la revisione “massiva” dei classamenti degli immobili di proprietà privata, ubicati in un medesimo Comune, al fine di perequare le rendite e rimuovere significative differenze rinvenibili fra ambiti territoriali diversi, rappresentati da costruzioni di massima omogenee, con riferimento alle caratteristiche tecnico-economiche della destinazione d’uso individuata come prevalente.

Tali sperequazioni sono evidenziate dal confronto tra i valori medi catastali ed i valori medi di mercato rilevati nelle diverse microzone in cui risulta suddiviso il territorio comunale e attribuibili, sostanzialmente, a variazioni del contesto urbano verificatesi nel tempo, che nella maggior parte dei casi interessano le zone centrali o zone di particolare pregio di ciascun Comune.

La sperequazione in ambito comunale, che la norma intende rimuovere, è pertanto connessa alla perdita di uniformità nella correlazione tra i valori catastali e valori di mercato degli immobili ubicati nelle diverse microzone della città, condizione che, per taluni ambiti territoriali, si traduce, quindi, in basi imponibili non coerenti con i valori espressi dal mercato immobiliare di riferimento.

E’ abbastanza chiaro, anche al Legislatore, che l’intervento ex comma 335 è da qualificarsi come “tampone”, in quanto può essere considerato migliorativo nel risolvere in parte le criticità presenti nelle microzone “anomale”, non intervenendo affatto sulle microzone restanti.

L’iniziativa per l’attivazione del procedimento revisionale compete ai Comuni. L’attività volta alla revisione vera e propria e al conseguente riclassamento, invece, rientra nelle competenze dell’Agenzia del Territorio (ora Agenzia delle Entrate). Il citato comma 335 dispone infatti che la revisione di cui trattasi “è richiesta dai comuni agli Uffici provinciali dell’Agenzia del territorio. ... 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.”.

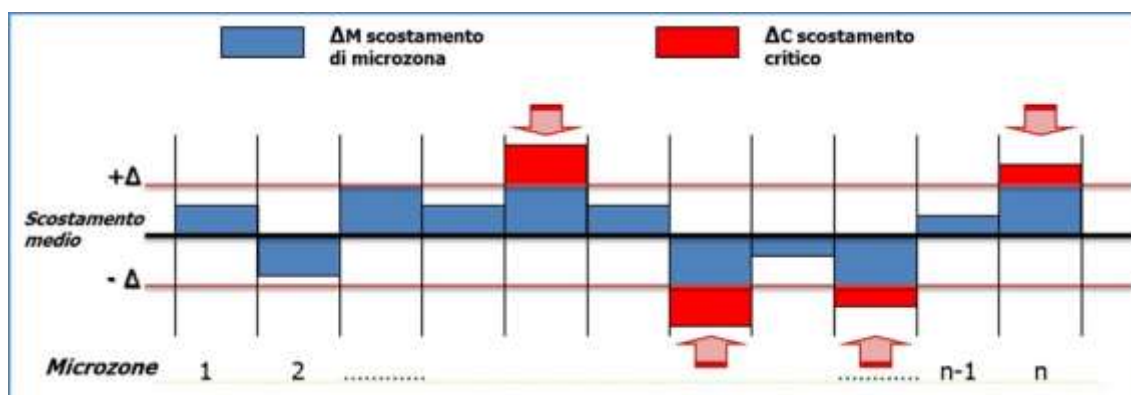
Si rammenta, per completezza, che a seguito dell’entrata in vigore della legge n. 311 del 2004, l’Agenzia del Territorio ha emanato, ai sensi dell’articolo 1, comma 339, tenuto conto dell’intesa sancita dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il provvedimento 16 febbraio 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 40 del 18 febbraio 2005, con allegate, fra l’altro, delle “linee guida” come strumento per garantire la migliore collaborazione tra Comuni

e Agenzia, nel rispetto dei reciproci ruoli e con chiari criteri operativi in ordine alla fase della richiesta avanzata dai richiamati enti locali - ed alla successiva verifica - per l'eventuale attivazione del processo revisionale del classamento di singole microzone.

Inoltre, l'Agenzia del Territorio ha emanato la circolare n. 9 del 1° ottobre 2005, che ha disciplinato la complessa macro-fase di individuazione delle microzone per le quali, ricorrendo le condizioni previste dalla legge, può essere attivato il processo revisionale (ed in particolare il processo operativo per la determinazione del rapporto caratterizzante le microzone anomale, la gestione delle comunicazioni e delle richieste inoltrate dai Comuni interessati all'attivazione e il monitoraggio delle attività più propriamente operative).

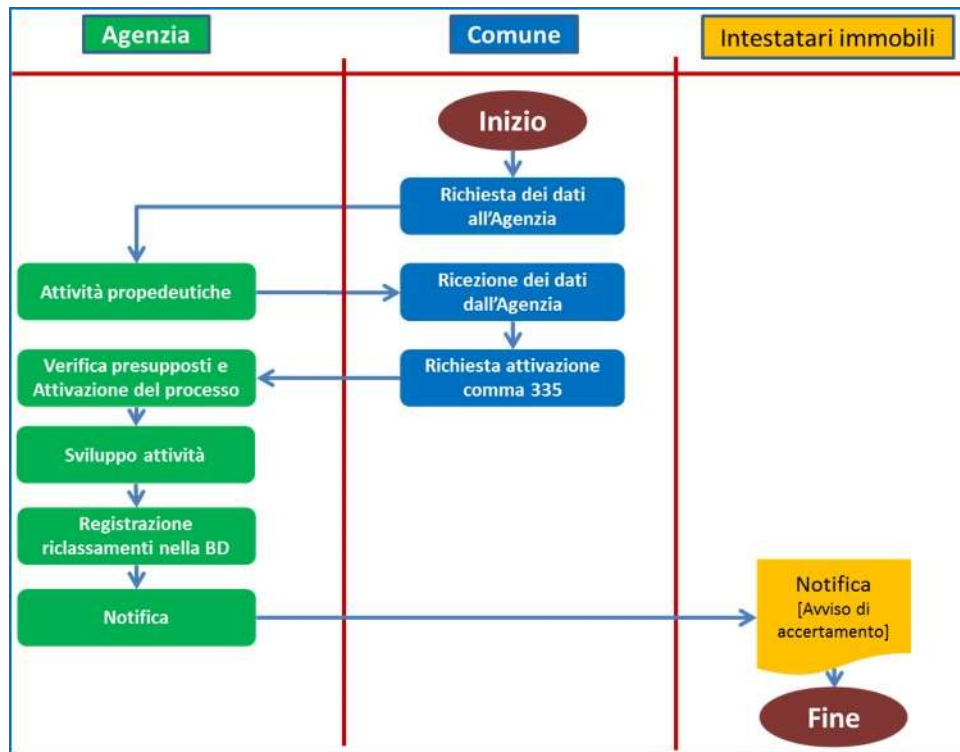
In particolare, attraverso le "linee guida" del Provvedimento del 16 febbraio 2005 citato, sono state stabilite le modalità di aggiornamento del valore medio di mercato, come disposto dal comma 335, secondo periodo, dello stesso articolo, nonché l'individuazione della soglia minima di significatività (pari al 35%, eventualmente innalzabile da ciascun Comune) dello scostamento, fra il rapporto del valore medio di mercato e il corrispondente valore medio catastale, rispetto all'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali.

L'aggiustamento (*adjustment*) avverrà in modo sostanzialmente proporzionale, traslando eventualmente verso l'alto, con variazione di categoria o nella scala delle classi, le unità immobiliari site nelle microzone esterne a detti intervalli (si veda immagine successiva) ed integrando se necessario i quadri tariffari con l'aggiunta di nuove classi di redditività.



Per il calcolo dei rapporti previsti dai criteri operativi, il periodo di riferimento dei valori pubblicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia è quello relativo al secondo semestre 2004. L'Agenzia, una volta accertata la sussistenza dei presupposti (l'esistenza di almeno tre microzone nelle città e lo scostamento fra valore medio di mercato e quello medio catastale maggiore o minore almeno del 35% rispetto all'analogo rapporto riferito all'insieme delle microzone comunali), avvia l'attività di riclassamento e revisione delle rendite catastali.

Più in generale, nel seguente diagramma *workflow* sono schematicamente riportate le principali fasi e attività relative al processo ex comma 335 e i relativi attori/responsabilità coinvolti nel procedimento di revisione.



La nuova rideterminazione del classamento e la conseguente attribuzione della nuova rendita catastale è notificata ai soggetti intestatari mediante un apposito avviso di accertamento catastale.

A fronte di un potenziale di 1.725 comuni con più di tre microzone (corrispondenti a circa 8.000 microzone totali) e circa 399 comuni in cui l'analisi dei parametri ha rilevato la presenza di microzone "anomale" (650), le attività di riclassamento ex comma 335 avviate dall'Agenzia sul territorio nazionale, a richiesta dei singoli Comuni, hanno riguardato 17 città, per un totale di 38 microzone revisionate (i dettagli nelle successive tabelle).

Comuni

Con almeno 3 microzone	1.725
Che hanno richiesto i dati	288
Con dati validati dall'Ufficio	1.176
Che hanno richiesto la revisione del classamento [*]	17
Con soglia di attivazione diversa da quanto previsto dalla Determinazione dell'Agenzia del Territorio 16/02/2005	0

Microzone

Totale (appartenenti a Comuni con almeno 3 microzone)	8.307
Anomale (relative a 399 Comuni)	650
Con Valore medio catastale nullo	787
Con Valore medio di mercato nullo	907
Revisionate ai sensi dell'art. 1 comma 355 della Legge 311/2004	38

Dati aggiornati a GENNAIO 2014

[*] Comuni che hanno richiesto la revisione ai sensi dell'art. 1, comma 355, della Legge 311/2004				
Determinazione AdT	Comune	Prov.	Microzone	Stato avanzamento
Totali >	17	13	38	
30 novembre 2005	Casale Monferrato	ALESSANDRIA	2	Completata
30 novembre 2005	Ferrara	FERRARA	1	Completata
30 novembre 2005	Milano	MILANO	4	Completata
31 maggio 2006	Bari	BARI	1	Completata
31 maggio 2006	Perugia	PERUGIA	1	Completata
31 maggio 2006	Spello	PERUGIA	1	Completata
31 maggio 2006	Spoletto	PERUGIA	1	Completata
31 maggio 2006	Cervia	RAVENNA	1	Completata
31 maggio 2006	Orvieto	TERNI	1	Completata
30 novembre 2006	Mirandola	MODENA	1	Completata
30 novembre 2006	Ravarino	MODENA	1	Completata
31 maggio 2007	Atri	TERAMO	1	Completata
30 novembre 2007	Todi	PERUGIA	1	Completata
28 novembre 2008	Castellaneta	TARANTO	1	Completata
26 maggio 2010	Bassano del Grappa	VICENZA	1	Completata
29 novembre 2010	Lecce	LECCE	2	Completata
29 novembre 2010	Roma	ROMA	17	Completata

L'attività di riclassamento realizzata nei Comuni che hanno aderito, ai sensi del comma 335, ha generato un incremento complessivo della rendita catastale computabile in oltre **183 milioni** di euro.

I principali dati segnaletici (n° di microzone revisionate, n° di UIU variate) e gli effetti dell'attività di riclassamento, in termini di incremento di rendita, realizzati nei 17 Comuni sopracitati, sono rappresentati nello schema seguente²:

Dati statistici revisione classamento per microzone (comma 335) (31 ottobre 2013)						
Regione	Provincia	Comune	n. microzone revisionate	u.i.u. presenti	u.i.u. variate	Incremento rendita catastale [euro]
PIEMONTE	ALESSANDRIA	Casale Monferrato	2	1.235	591	-1.897
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	Ferrara	1	32.724	26.798	5.385.546
EMILIA ROMAGNA	MODENA	Mirandola	1	4.322	1.979	354.440
EMILIA ROMAGNA	MODENA	Ravarino	1	176	47	8.600
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	Cervia	1	6.124	4.965	1.067.661
LOMBARDIA	MILANO	Milano	4	37.733	29.972	43.748.130
UMBRIA	PERUGIA	Perugia	1	9.027	2.029	198.769
UMBRIA	PERUGIA	Spello	1	1.506	436	30.827
UMBRIA	PERUGIA	Spoletto	1	4.718	1.420	101.454
UMBRIA	PERUGIA	Todi	1	2.946	522	45.336
UMBRIA	TERNI	Orvieto	1	5.360	2.780	541.213
PUGLIA	TARANTO	Castellaneta	1	1.116	1.108	446.159
ABRUZZO	TERAMO	Atri	1	1.681	632	43.626
VENETO	VICENZA	Bassano del Grappa	1	3.893	2.380	441.755
PUGLIA	LECCE	Lecce	2	76.578	73.155	7.341.301
PUGLIA	BARI	Bari	1	4.694	3.481	405.478
LAZIO	ROMA	Roma Capitale	17	224.285	175.354	123.603.654
TOTALI			38	418.118	327.649	183.762.051

² I dati sono riferiti al 31.12.2013 e non tengono conto del contenzioso amministrativo e tributario. Le attività relative alla revisione ex comma 335 di Roma Capitale (postalizzazione delle notifiche ai soggetti intestatari) sono state prodotte in modo massivo, nel biennio 2013-2014.

5.1 Le attività per la revisione del classamento delle unità immobiliari urbane nel territorio di Roma Capitale

L'attività di revisione dei classamenti prevista dall'articolo 1, comma 335, della legge n. 311 del 2004, è stata promossa dall'Amministrazione di Roma Capitale con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 5 dell'11 ottobre 2010 ed attivata con Determinazione del direttore dell'Agenzia del Territorio, protocollo n. 64238 del 30 novembre 2010.

Le principali fasi e attività di revisione.

Roma Capitale e l'Agenzia del Territorio, nell'ambito del protocollo d'intesa in essere tra le due amministrazioni, hanno definito un piano contenente la specificazione delle fasi operative e la relativa tempistica di esecuzione.

Il progetto si è articolato in varie fasi ed attività che si riassumono sinteticamente:

- adempimenti propedeutici per l'analisi e la definizione del metodo, riguardanti in particolare lo studio del tessuto urbano, delle caratteristiche di mercato e di omogeneità dei parametri di classamento, nonché per la definizione degli ambiti territoriali di intervento;
- ricognizione documentale e mediante sopralluogo con cui sono state svolte indagini per il completamento delle schede di fabbricato già parzialmente predisposte "a tavolo", nonché rilievi fotografici e analisi di singole unità meritevoli di particolare attenzione;
- correzione delle anomalie della banca dati emerse nelle fasi precedenti in cui si è provveduto alla rettifica di ciascuna UIU, caratterizzata da dati impropri (Toponomastica, duplicati di particella, etc.) e alle variazioni d'ufficio per l'allineamento mappe;
- sperimentazioni per il riclassamento e la definizione delle regole con una prima attribuzione del classamento ai fabbricati relativamente alle categorie A e C, propedeutica alla definizione delle regole di riclassamento;
- simulazione e verifica dei risultati e degli esiti, di modifica e integrazione degli ambiti territoriali e/o delle regole di riclassamento, di nuova simulazione e analisi. Sono state effettuate in tutto più di 20 simulazioni: le prime sono servite per testare il programma informatico e valutarne la potenzialità. Ogni successiva simulazione è servita per introdurre correttivi sulle regole di riclassamento precedentemente introdotte e per correggere eventuali errori o scarti che si sono evidenziati dalla lettura dei risultati.

Per affinamenti successivi, e con riguardo alla verifica di coerenza dei classamenti nelle microzone risultanti "anomale", oggetto di revisione, ed in quelle confinanti, si è conseguito l'obiettivo del progetto, ovvero si è ricondurre il rapporto tra valore catastale e valore di mercato delle microzone "anomale" a valori il più possibile coerenti con il medesimo rapporto calcolato sull'intero territorio comunale. L'ultima simulazione è stata validata dall'Ufficio

Provinciale – Territorio ed è diventata conseguentemente operativa, con l'introduzione in banca dati delle note di variazione, riportanti i nuovi classamenti.

Le microzone “anomale” interessate dall'attività di revisione del classamento sono risultate 17 sul totale delle 237 microzone, così come approvate dal Comune di Roma, ai sensi dell'articolo 2 del D.P.R. 138 del 1998, e sono il Centro Storico, Aventino, Trastevere, Borgo, Prati, Flaminio 1, XX Settembre, Monti, San Saba, Testaccio, Gianicolo, Delle Vittorie-Trionfale, Flaminio 2, Parioli, Salaria-Trieste, Esquilino e Ville dell'Appia.

Individuazione delle unità di riferimento

In coerenza con le regole dell'estimo catastale, nell'ambito di ciascuna zona censuaria, sono state individuate in modo più appropriato le unità, caratterizzanti ciascuna categoria e classe ivi presente, da assumere a riferimento per il nuovo classamento delle unità oggetto di revisione. A tal fine, è stata condotta un'analisi che ha interessato tutte le unità immobiliari presenti nelle 17 microzone anomale. Attraverso l'esame dei classamenti esistenti e della documentazione disponibile agli atti dell'Ufficio (cartografia catastale, elaborati planimetrici, planimetrie, ecc.), sono state individuate, per ciascuna categoria e classe, almeno due unità immobiliari che, per le loro caratteristiche intrinseche, per la posizione occupata nell'ambito della microzona e per il classamento ad esse attribuito sono state considerate idonee ad essere prese a riferimento.

Le motivazioni alla base dell'incoerenza dei classamenti.

Le unità immobiliari presenti in tali microzone sono state, in molti casi, classificate nell'immediato dopoguerra, in un contesto urbano e socio-economico del tutto differente da quello rilevabile con riferimento all'epoca censuaria vigente. Ciò spiega la presenza significativa di unità immobiliari qualificate come popolari o addirittura ultrapopolari, in un'area che ha completamente perso quei caratteri popolari o economici che aveva al momento del classamento di molte delle sue unità immobiliari, adottato nella fase d'impianto del N.C.E.U..

Le zone oggetto di intervento si sono rilevate come aree di pregio della città, ben servite dai mezzi pubblici, con una diffusa presenza di uffici pubblici e di rappresentanza, di strutture ricettive e di servizi di intrattenimento, con traffico commerciale orientato verso un'utenza sia di livello nazionale che internazionale.

A fronte della progressiva trasformazione urbana e socio-economica, se da un lato i nuovi classamenti hanno seguito le mutate condizioni della zona, dall'altro lato, buona parte dei classamenti originari sono rimasti immutati nel tempo e, all'atto della verifica, sono stati catalogati come non più rappresentativi delle effettive redditività riscontrabili nel territorio. Nella valutazione si è tenuto debitamente conto del periodo censuario di riferimento (1988-1989) e, in ogni caso, si è rilevata una diffusa disomogeneità reddituale tra le unità immobiliari classate in epoca remota e quelle classate più di recente.

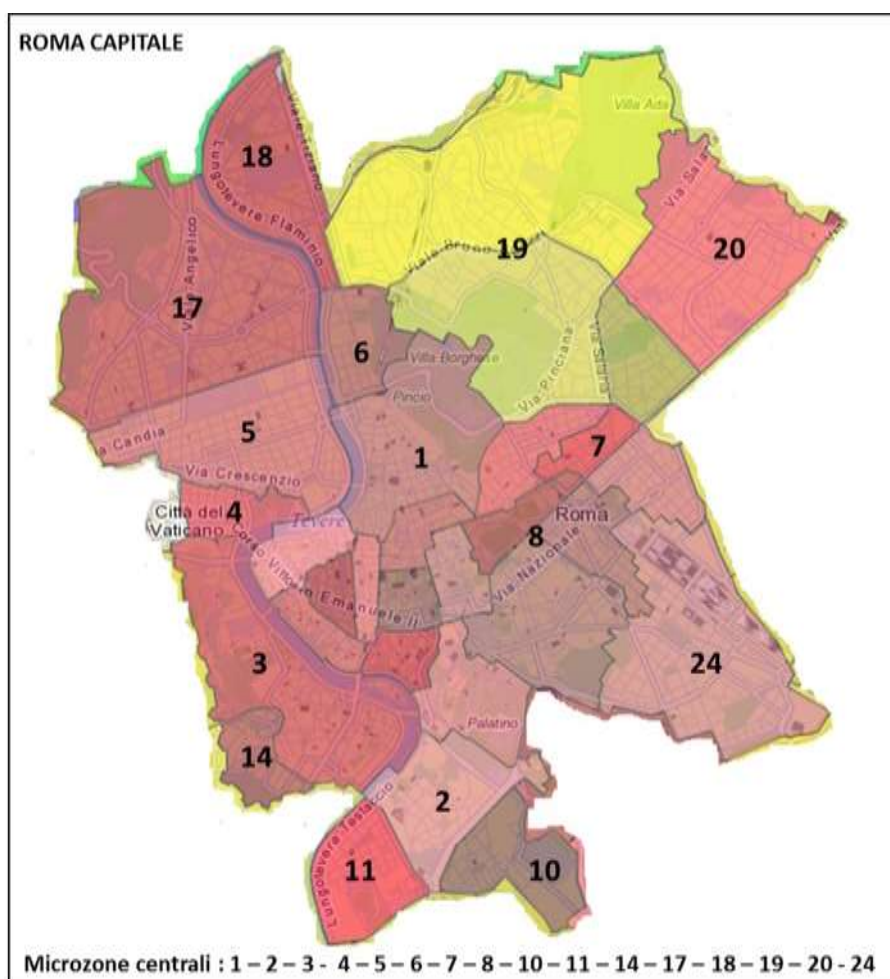
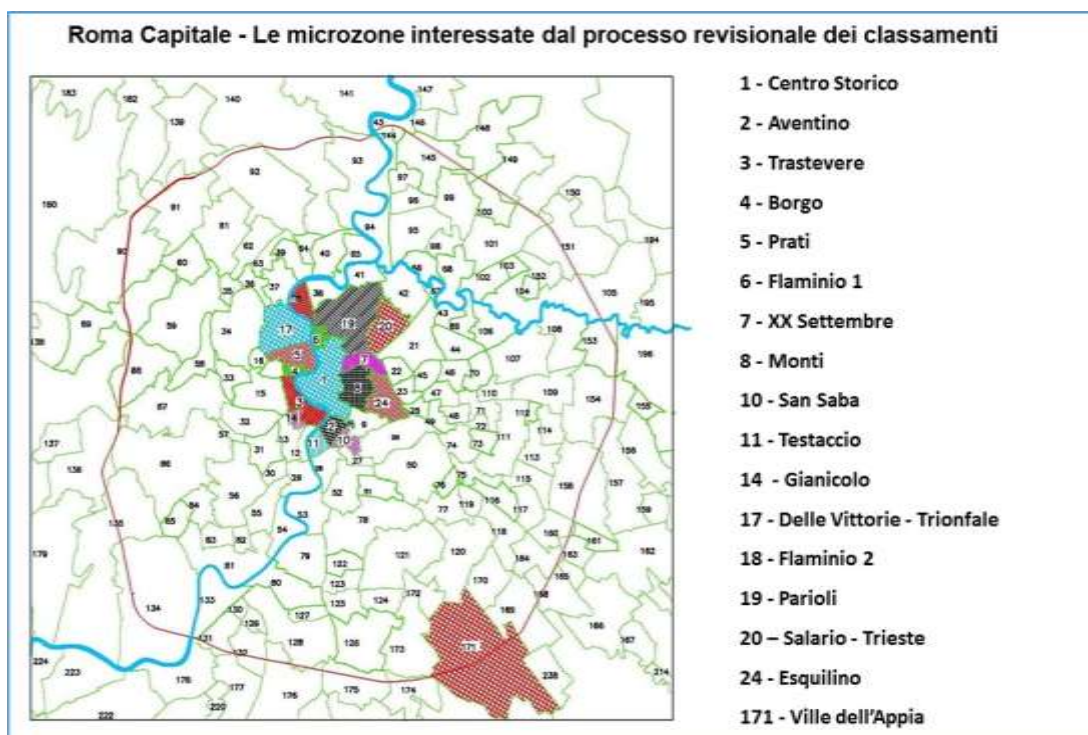
Esiti del riclassamento

Di seguito è riportato il dettaglio degli scostamenti (rs), rilevati tra il rapporto valore medio di mercato/valore medio catastale e l'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali, che sono risultati superiori alla soglia di significatività del 35% ("rs" maggiore di 1,35) individuati secondo le modalità definite dalla Determinazione del Direttore dell'Agenzia del Territorio 16 febbraio 2005.

Nuovi valori dei rapporti tra valore medio di mercato e valore medio catastale							rs	
MICRO ZONA	DENOMINAZIONE MICROZONA	DESTINAZIONE Prevalente	Valore medio CATASTALE (VC)	Valore medio di MERCATO (VM)	$R_M = VM / VC$	Scostamento $rs = R_M / R_C^*$	rs	ANTE VARIAZIONE
1	Centro Storico	Residenziale	1.977	6.560	3,32	1,31	←	2,21
2	Aventino	Residenziale	1.636	5.325	3,25	1,28	←	1,70
3	Trastevere	Residenziale	1.733	5.200	3,00	1,18	←	1,99
4	Borgo	Residenziale	1.503	4.600	3,06	1,20	←	1,65
5	Prati	Residenziale	1.390	4.650	3,35	1,32	←	1,60
6	Flaminio I	Residenziale	1.572	4.700	2,99	1,18	←	1,39
7	XX Settembre	Residenziale	1.787	5.183	2,90	1,14	←	1,50
8	Monti	Residenziale	1.669	4.633	2,78	1,09	←	1,44
10	San Saba	Residenziale	1.653	4.300	2,60	1,02	←	1,38
11	Testaccio	Residenziale	1.370	3.950	2,88	1,13	←	1,44
14	Gianicolo	Residenziale	1.513	5.100	3,37	1,33	←	1,83
17	Trionfale - Delle Vittorie	Residenziale	1.376	4.250	3,09	1,22	←	1,38
18	Flaminio II	Residenziale	1.429	4.750	3,32	1,31	←	1,48
19	Parioli	Residenziale	1.678	5.300	3,16	1,24	←	1,41
20	Salario - Trieste	Residenziale	1.516	4.450	2,94	1,16	←	1,43
24	Esquilino	Residenziale	1.674	4.150	2,48	0,98	←	1,52
171	Ville dell'Appia	Residenziale	1.634	5.500	3,37	1,33	←	2,37

(*) Nuovo rapporto tra valore medio di mercato e valore medio catastale relativo all'insieme delle microzone comunali: $R_C = 2,54$

L'immagine che segue evidenzia la collocazione territoriale delle 17 microzone "anomale" e la loro concentrazione prevalente nell'area centrale della città (fatta eccezione per la zona 171 - Ville dell'Appia).





Valutazioni in merito agli effetti fiscali

Le unità immobiliari esaminate risultano essere oltre 224.000 (circa il 9% del patrimonio immobiliare urbano), di queste, risulta variato il classamento per circa 175.000 (circa il 79 % di quelle esaminate), le variazioni di classamento hanno generalmente, ma non esclusivamente, comportato un incremento della rendita. Circa il 10% dei classamenti variati hanno comportato una modifica in diminuzione della rendita, al fine di perseguire effetti perequativi.

Attese le modalità di selezione ed i criteri che sottendono all'individuazione delle unità immobiliari sottoposte alla revisione del classamento, le rendite attribuite in aumento, in realtà, non costituiscono un aggravio della pressione fiscale sugli immobili interessati, ma l'eliminazione di un ingiustificato beneficio di cui quegli immobili hanno goduto fin dall'istituzione dell'ICI (1993), ovvero per circa 20 anni.

La stima di incremento di gettito, derivante dalla attribuzione delle nuove rendite, è pari a oltre **123** milioni di euro.

Di seguito i dati segnaletici aggregati per **microzona**³

³ I dati sono provvisori, in via di consolidamento e non tengono conto degli esiti di contenzioso in corso in sede tributaria o amministrativa.

***I risultati dell'attuazione dei commi 335 e 336 dell'articolo
unico della legge 30 dicembre 2004, n. 311***

MICRO ZONA	DENOMINAZIONE MICROZONA	UIU COMPLESSIVE	UIU VARIATE	RENDITA CATASTALE COMPLESSIVA ANTE VARIAZIONE	NUOVA RENDITA CATASTALE COMPLESSIVA	VARIAZIONE RENDITA CATASTALE
1	Centro Storico	33.671	29.179	100.050.902	147.886.668	47.835.766
2	Aventino	2.008	1.232	4.187.939	4.586.432	398.493
3	Trastevere	10.694	9.244	16.421.043	22.247.363	5.826.320
4	Borgo	2.655	2.070	6.495.017	7.598.280	1.103.263
5	Prati	20.608	16.169	44.790.022	53.536.353	8.746.331
6	Flaminio I	2.057	1.509	7.047.774	8.085.957	1.038.183
7	XX Settembre	10.350	8.431	36.110.223	43.483.141	7.372.919
8	Monti	15.150	11.163	47.834.569	56.430.841	8.596.272
10	San Saba	2.858	2.212	4.303.399	5.125.380	821.980
11	Testaccio	6.196	5.488	7.029.940	8.573.673	1.543.733
14	Gianicolo	1.080	842	1.850.917	2.185.660	334.744
17	Delle Vittorie - Trionfale	27.580	20.632	37.894.207	45.694.629	7.800.422
18	Flaminio II	10.215	7.718	13.515.365	15.483.181	1.967.815
19	Parioli	31.584	20.059	60.809.014	70.924.149	10.115.135
20	Salario - Trieste	28.625	22.768	50.227.877	61.185.924	10.958.047
24	Esquilino	18.010	15.836	30.736.806	39.167.668	8.430.862
171	Ville dell'Appia	944	802	1.139.913	1.853.280	713.367
		224.285	175.354	€ 470.444.927	€ 594.048.581	€ 123.603.654

Di seguito i dati aggregati per **Categorie catastali** (vedi nota 2)

Categoria	UIU Totali ANTE	Rendita Catastale ANTE	UIU Totali POST	Nuova Rendita Catastale
A1	1.786	9.823.776	2.943	17.052.080
A2	73.533	128.761.841	122.240	220.563.213
A3	21.010	22.091.281	5.962	6.697.317
A4	38.167	29.354.108	5.269	3.487.323
A5	1.859	632.910	28	9.370
A6	1	97	0	0
A7	2.707	6.349.246	2.551	7.072.514
A8	66	1.344.359	136	1.973.915
A10	14.810	115.431.423	14.810	143.538.338
C1	20.164	108.679.042	20.164	140.943.236
C2	25.746	7.435.354	25.746	10.871.138
C3	853	1.361.321	853	1.517.590
C6	22.101	7.399.887	22.101	8.502.451
Altre categorie	1.482	31.780.278	1.482	31.820.096
	224.285	470.444.927	224.285	594.048.581

	Incremento complessivo RENDITA CATASTALE	123.603.654
--	---	-------------

Tra le conseguenze più evidenti del processo di riclassificazione, si segnala la sostanziale scomparsa di alcune categorie non più attuali, come ad esempio quella ultrapopolare (A/5, da oltre 1.800 a 28), e la forte riduzione delle abitazioni di tipo popolare (A/4, da oltre 38.000 a poco più di 5.000) ed economico (A/3, da oltre 21.000 a circa 6.000), che erano ancora presenti in diverse zone centrali della Capitale.

Consolidamento del processo

Il processo revisionale sulle circa 175.000 unità immobiliari, per la parte più propriamente fiscale, è proseguito nel periodo tra ottobre e dicembre 2013 con l'avvio delle operazioni di notifica degli avvisi di accertamento (circa 237.000 avvisi), in collaborazione con Poste Italiane, mediante postalizzazione automatica degli avvisi di accertamento (Servizio Integrato di Notifica, detto SIN).

L'attività di elaborazione degli avvisi da notificare è stata articolata in sette "macro-lotti" (a cui si sono aggiunti successivamente ulteriori fasi richieste dall'Ufficio Provinciale - Territorio in riferimento alla registrazione del nuovo classamento di ulteriori UIU) e, a valle di ciascuno di questi, Poste Italiane ha provveduto ad effettuare le relative azioni di postalizzazione che si sono concluse nella prima parte del 2014⁴.

Dal 28 ottobre 2013 è stato reso operativo un servizio di assistenza tramite call-center (numero verde). Gli addetti, oltre a fornire informativa sull'operazione, hanno effettuato, fino a maggio 2014, la prenotazione degli appuntamenti con gli addetti dell'Ufficio Provinciale - Territorio.

A conclusione delle attività di assistenza sono state registrate circa 7.500 chiamate al call-center.

5.2 Le attività per la revisione del classamento delle unità immobiliari urbane nel territorio del Comune di Milano

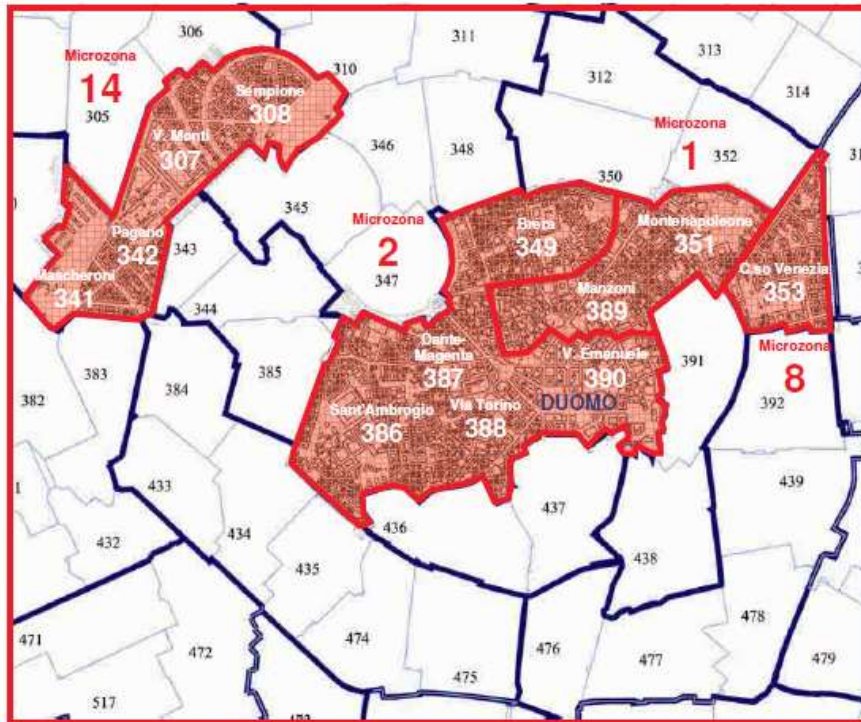
Il Comune di Milano ha approvato un piano di suddivisione del proprio territorio in 55 microzone con delibera consigliare n. 67 del 21 giugno 1999.

Le operazioni relative al processo di revisione ex comma 335 sono state avviate con l'analisi dei dati ottenuti seguendo le istruzioni della citata circolare n. 9 del 2005, che hanno consentito di individuare i parametri di microzona, il Valore medio di Mercato (VM), il Valore Medio Catastale (VC) ed i conseguenti rapporti R per ognuna delle 55 microzone catastali.

L'analisi condotta ha portato ad evidenziare la presenza di scostamenti ($rs = R/RC$) tra i rapporti (R) di microzona ed il rapporto RC comunale superiori al 35% in quattro microzone, ubicate nella zona centrale della città.

Microzona	Denominazione MZ	Valore medio catastale (VC)	Valore medio di mercato (VM)	$R=VM/VC$	$Rs=R/RC$ con $RC=3,03$
Microzona 1	Manzoni - Montenapoleone - Venezia	€ 1.474	€ 7.188	$R = 4,88$	$rs = 1,61$
Microzona 2	Duomo - Brera - Torino - S. Ambrogio	€ 1.327	€ 5.463	$R = 4,12$	$rs = 1,36$
Microzona 8	Venezia - Monforte - Majno	€ 1.228	€ 5.321	$R = 4,33$	$rs = 1,43$
Microzona 14	Sempione - V. Monti - M. Pagano	€ 867	€ 4.100	$R = 4,73$	$rs = 1,56$

⁴ Nel corso dello stesso anno sono state realizzate ulteriori attività di recupero di posizioni prodotte e non notificate per vari motivi, legati ad incoerenze di carattere anagrafico o catastale.



La richiesta dell'Amministrazione comunale è stata formalizzata in data 14 ottobre 2005; il Direttore dell'Agenzia del Territorio, verificata la sussistenza di tutte le condizioni previste dal comma 335, con Determinazione 30 novembre 2005 (G.U. 284 del 6 dicembre 2005) ha sancito l'avvio delle attività necessarie alla revisione dei classamenti delle unità immobiliari di proprietà privata nelle quattro microzone, conformemente alla richiesta del Comune di Milano.

Le unità immobiliari presenti nelle quattro microzone sono circa **40.200** ivi incluse le unità a destinazione speciale (616) e particolare (23). Esse rappresentano circa il 3,2% delle oltre 1,2 milioni di unità presenti nella città.

Cause di disomogeneità dei classamenti

Le unità immobiliari oggetto di intervento sono state nella maggioranza dei casi classificate dall'ufficio nell'immediato dopoguerra in un contesto urbano e socio-economico del tutto differente da quello attuale. Infatti numerosi e significativi sono stati gli interventi dell'Amministrazione comunale nell'area interessata.

Sono state realizzate tra il 1964 e il 1990, le linee metropolitane 1, 2 e 3, che complessivamente hanno otto fermate ricadenti nell'area; sono stati attuati interventi di riqualificazione della viabilità interna e di arredo urbano, che hanno consentito tra il 1985 e il 2005 di disporre un'ampia area pedonale che va da piazza San Babila al Castello Sforzesco attraverso corso Vittorio Emanuele, piazza Duomo, via dei Mercanti, piazza Cordusio e via Dante.

Analoghi interventi sono stati realizzati in epoca più recente nel quartiere Brera, in corso Sempione e in altre vie della zona centrale della città. Ma soprattutto a queste opere pubbliche

si sono affiancati innumerevoli interventi, da parte dei privati, orientati per lo più alla riqualificazione degli edifici e al recupero di aree sotterranee da destinare ad autorimesse.

Nell'arco di poco più di 50 anni si è passati da una zona centrale di Milano in cui coesistevano numerosi edifici (quali quelli popolari - le tipiche case di ringhiera – ed edifici con elementi distintivi di alta qualità - ospitanti abitazioni civili e signorili, di solito site al piano nobile o di rappresentanza, unitamente alle abitazioni della servitù, poste agli ultimi piani, con finiture e caratteri aventi scarsa appetibilità economica e limitata potenzialità reddituale) dalle caratteristiche diversificate che, a seguito delle menzionate operazioni di riqualificazione, sono stati oggetto di massivi interventi edilizi di ristrutturazione, che hanno inciso sul rendimento economico di ciascuna UIU negli stessi ubicata.

Il rinnovato quadro socio-economico descritto ha consentito di individuare una vasta area della città avente una elevata qualità immobiliare, ben servita dai mezzi pubblici, con traffico commerciale orientato verso la clientela di livello nazionale e internazionale e con una diffusa presenza di uffici di rappresentanza e di servizi culturali o finalizzati all'intrattenimento (uno per tutti il Teatro alla Scala).

La fotografia del patrimonio immobiliare presente in queste zone, effettuata dall'Ufficio nell'immediato dopoguerra, all'atto della formazione del N.C.E.U., con riferimento al quadro tariffario del 1937-39, aveva correttamente attribuito alle UIU classamenti orientati verso redditualità di più basso contenuto economico. Nel tempo tali classamenti sono stati affiancati da nuovi, attribuiti a edifici di più recente costruzione e ritenuti più aderenti alle mutate condizioni della zona.

La mancata attuazione nel 1992 della revisione generale del classamento, contestualmente a quella degli estimi, ha prodotto un ulteriore scollamento tra la città reale e le redditività iscritte in catasto.

L'intervento di revisione parziale dei classamenti

Il confronto tra i rapporti R della singola microzona ed il rapporto RC a livello comunale tra valore medio di mercato e valore medio catastale, previsti dal comma 335, ha rappresentato per il territorio milanese un significativo "indicatore di qualità" dello scostamento medio delle rendite catastali rispetto alla realtà esistente nelle microzone su cui è occorso intervenire. Questo indicatore non è stato però in grado di cogliere gli aspetti di disomogeneità di classamento che si sono riscontrate tra unità immobiliari urbane appartenenti alla stessa microzona ed aventi identiche caratteristiche posizionali, tipologiche e di redditività, sulle quali è stato necessario intervenire anche puntualmente per perequare le rendite catastali sull'intera zona di intervento.

Il progetto attuativo dell'intervento revisionale è stato basato sulle seguenti direttrici, mirate:

- a) in via generale a individuare la metodologia che consentisse di adeguare i valori medi delle rendite catastali delle quattro microzone alla media esistente nel Comune e nelle microzone circostanti;
- b) a intervenire con regole puntuali per ridurre il più possibile le disomogeneità tra le varie classificazioni, perequando le rendite catastali degli immobili aventi le medesime caratteristiche posizionali, tipologiche e di redditività;
- c) a prevedere la possibilità di rinviare la modifica del classamento di particolari tipologie di unità immobiliari, non individuabili in fase di analisi dei dati ed in sopralluogo, nella fase successiva a quella di pubblicizzazione, utilizzando altri istituti previsti dalla norma catastale.

Analisi delle tariffe catastali

Il processo è iniziato partendo da un'analisi dei prospetti tariffari in vigore dal 1992 — G.U. S.O. 229 del 30 settembre 1991 - riferiti all'epoca censuaria 1988-1989, delle tre zone censuarie esistenti a livello comunale e in particolare a quelli della prima e della seconda zona in cui ricadono rispettivamente, tre e una delle microzone oggetto di intervento. L'analisi è stata mirata a verificare se il prospetto tariffario vigente fosse in grado di rappresentare, sulla base di una adeguata coerente proporzionalità, l'escursione delle potenzialità reddituali riscontrabili nell'attuale mercato delle unità immobiliari nella città di Milano. La verifica è stata positiva e si è ritenuto pertanto di omettere la richiesta di interventi di integrazioni alla Commissione censuaria provinciale.

Individuazione delle unità di riferimento

In un'operazione di così grande rilevanza e significatività sotto l'aspetto perequativo e di modificazione dell'assetto tributario, è stato necessario fornire presupposti e basi solide, ineccepibili sia con riferimento al merito estimativo, sia a quello procedurale. Si è cercato, quindi, di individuare dapprima le unità da assumere a riferimento, in grado di rappresentare in modo esaustivo le caratteristiche tipologiche, posizionali e quindi reddituali delle categorie e classi da utilizzare nelle procedure di riclassamento. Successivamente le operazioni tecnico-estimative sono state svolte comparando le unità il cui classamento era ritenuto inadeguato, con quelle di riferimento, sulla base di metodiche sintetico-comparative, privilegiando per quanto possibile la caratteristica posizionale.

La trasformazione urbana e socio-economica del territorio in cui ricadono le microzone "anomale", non è stata accompagnata da analoga integrazione delle unità tipo che furono assunte a riferimento per l'azione di classificazione a suo tempo effettuata. E' stato, pertanto, necessario operare una nuova verifica per individuare ulteriori unità di riferimento (in aggiunta alle ancor valide "unità tipo") per l'operazione perequativa che si è condotta.

Delle unità immobiliari prese a riferimento si è costituito un archivio informatizzato costituito dall'estratto di mappa in cui era individuato l'edificio in cui si trovava l'unità immobiliare,

dalla visura con i dati di classamento in atti, dalla planimetria presentata dalla proprietà. Di ciascuna unità sono stati individuati, tramite la menzionata planimetria il numero dei vani principali, dei vani accessori diretti e di quelli indiretti, il numero dei servizi igienici, dei balconi eccedenti l'ordinarietà e dei terrazzi, l'altezza dei vani se superiore a quella ordinaria. I dati individuati sono confluiti in una scheda descrittiva dell'unità immobiliare corredata di foto dell'edificio.

Indagini in sopralluogo

Il lavoro di analisi delle tariffe e dei valori di mercato e l'individuazione delle unità da prendere a riferimento dall'altro, è stato affiancato da una costante verifica sul territorio realizzata in una prima fase attraverso una ricognizione generale dei luoghi più significativi, in modo da catalogare le caratteristiche più rilevanti delle microzone, sia di natura posizionale all'interno delle microzone, sia di natura architettonica. In una seconda fase sono stati programmati i sopralluoghi a tappeto per classificare ciascun edificio, tenendo conto anche della documentazione fotografica acquisita, in funzione della tipologia edilizia: economica, civile o signorile. I sopralluoghi iniziali sono stati effettuati in maniera congiunta da un gruppo di lavoro, in modo da omogeneizzare le valutazioni qualitative sia sugli ambiti territoriali sia sulle tipologie degli edifici.

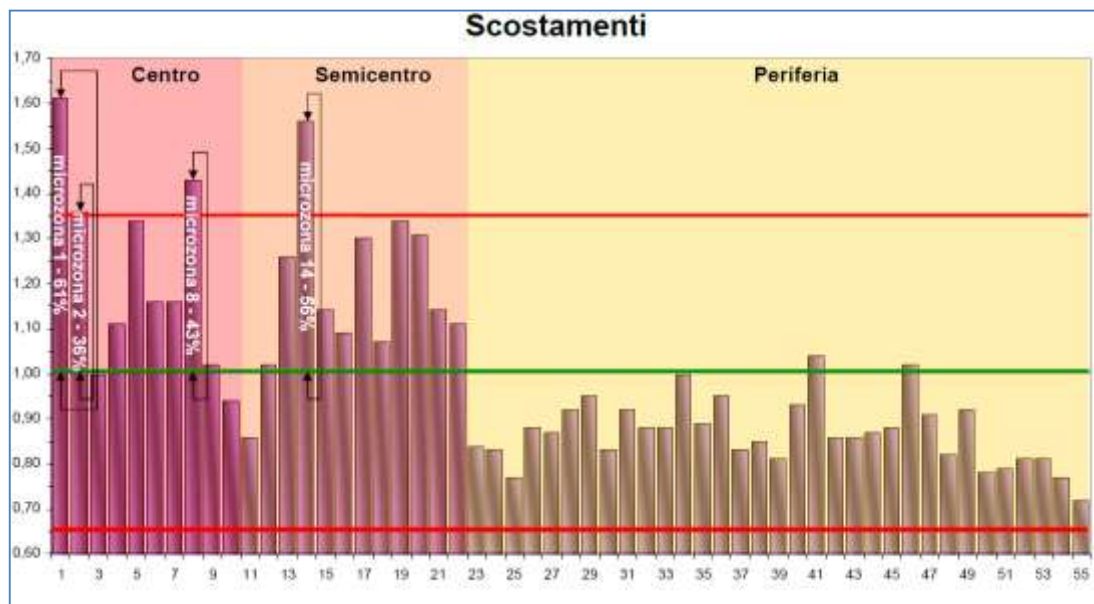
Regole di revisione del classamento

Definiti per ciascuna microzona, gli ambiti territoriali e le tipologie degli edifici, si è proceduto a stabilire le regole di revisione dei classamenti, in modo tale da renderli coerenti con il *range* di tariffe disponibili, tenendo in considerazione le caratteristiche delle unità prese a riferimento e quindi le potenzialità tecnico-economiche associate a queste ultime. In tale ottica, per ogni ambito, è stata individuata una tariffa media di riferimento in funzione delle potenzialità reddituali espresse.

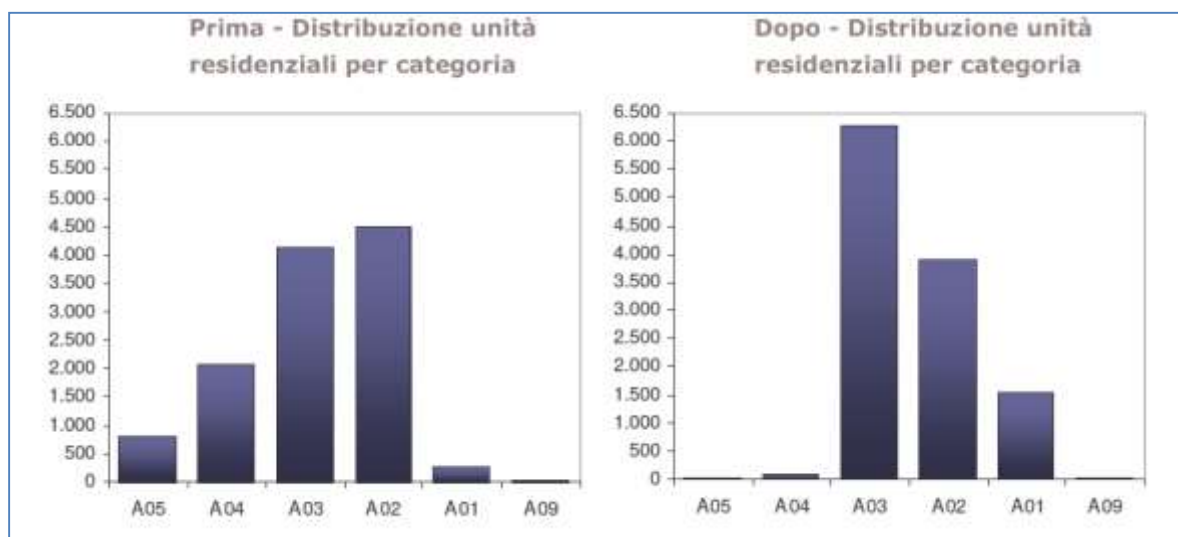
Simulazione della revisione dei classamenti

L'insieme delle operazioni condotte in fase di analisi su una banca dati di studio sono state trasposte e acquisite nel sistema informatico utilizzando la procedura di simulazione appositamente predisposta sul sistema "Territorio Web". Sono state effettuate in tutto 13 simulazioni, le prime sono servite per testare il programma, valutarne le potenzialità e le possibilità applicative e per consentire al personale incaricato del data entry di acquisire la piena conoscenza e padronanza delle procedure informatiche. Ogni successiva simulazione è servita per introdurre correttivi alle regole di riclassamento, precedentemente sperimentate e per correggere eventuali errori o limitare gli scarti che si evidenziavano dalla lettura delle risultanze delle elaborazioni fornite dal sistema.

Di seguito è riportato il grafico con il confronto del rapporto R nelle microzone di intervento e in quelle adiacenti:



I seguenti due grafici mettono a confronto i classamenti nelle zone di intervento prima e dopo l'attività di revisione per le unità censite nella prima zona censuaria ed evidenziano la scomparsa di unità classate in categoria popolare A/4 ed ultrapopolare A/5, che sono state riclassate in categoria economica A/3 e il sensibile incremento di unità, nella categoria abitazioni di tipo signorile A/1.



L'ultima simulazione è stata validata dall'Ufficio ed è diventata operativa e idonea ad introdurre in banca dati le note di variazioni dei classamenti, fino ad allora soltanto simulati. In sintesi l'operazione ha comportato l'aggiornamento di **29.880 UIU**, con l'adozione di classamenti associati alle UIU aventi una redditività media di maggiore rilevanza. Gli adempimenti svolti hanno eliminato le sperequazioni esistenti tra alcune parti della zona centrale della città e altre collocate nelle zone semiperiferiche e periferiche.

I dati complessivi dell'operazione sono riassunti nella seguente tabella.

Risultati revisione: confronti di classificazioni e rendite

	unità			rendita		
	prima	riclassate	%riclassate	prima	variazione	variazione%
abitazioni	16.408	13.642	83%	26.300.036	9.133.421	35%
A/1 abitazioni signorili	319	1.975	519%	2.536.501	7.903.199	312%
Uffici	6.167	5.541	90%	49.787.111	21.722.289	44%
Negozi	2.720	2.185	80%	19.765.190	13.094.292	66%
Box	7.616	4.932	65%	1.929.476	418.034	22%
Totale	37.892	29.972	79%	103.251.951	44.601.144	43%

Milano	1.285.920	29.878	2,3%	1.430.585.310	44.688.509	3,12%
A1-Abitazioni signorili	1.178	2.834	241%	7.840.138	6.517.549	83,13%
Provincia	3.860.572	29.878	0,8%	2.888.218.345	44.688.509	1,55%
A1-Abitazioni signorili	2.381	4.037	170%	11.490.061	6.517.549	56,72%

In esito a tale intervento **la rendita catastale** complessiva delle unità immobiliari riclassificate ha avuto un **aumento medio di circa il 40%**. Nel dettaglio della seguente tabella le variazioni delle rendite catastali nelle quattro microzone oggetto di intervento.

Rendite catastali nelle quattro microzone

microzona	unità immobiliari urbane			rendita		
	totali	riclassate	%riclassate	prima	variazione	variazione %
microzona 1	5.753	4.889	85%	23.421.508	12.387.655	53%
microzona 2	20.587	16.302	79%	61.564.934	25.019.742	41%
microzona 8	2.765	2.213	80%	9.014.248	3.776.544	42%
microzona 14	8.787	6.568	75%	9.251.260	3.417.203	37%
Totale	37.892	29.972	79%	103.251.951	44.601.144	43%

La parte conclusiva delle attività è stata dedicata alla predisposizione della nota di accompagnamento dell'avviso di accertamento nel quale, oltre alle informazioni di rito, sono stati forniti in modo sintetico elementi inerenti i presupposti normativi e regolamentari che hanno dato origine alla operazione di revisione e le motivazioni di fatto che hanno portato alla revisione dei classamenti nelle quattro microzone oggetto di intervento.

L'operazione *ex comma 335* ha rappresentato un primo importante passo per creare una banca dati catastale, nel Comune di Milano, non solo aggiornata, ma anche perequata nei redditi e nelle classificazioni, da prendere a base per i futuri classamenti da eseguire sia nelle zone interessate sia in quelle comprese nelle delle altre microzone della città.

6 Sviluppi futuri

I risultati illustrati evidenziano che le sinergie attivate con i Comuni hanno consentito di raggiungere risultati più che soddisfacenti sia in termini di partecipazioni che di risultati concretamente perseguiti. Si evidenzia, al riguardo, che le collaborazioni di fatto sono state attivate su base volontaria non avendo il Legislatore previsto azioni obbligatorie relativamente all'attivazione dei commi 335 e 336 menzionati, ma solo la previsione per le microzone e per le unità sottoposte ad indagine di puntuali requisiti tecnici.

I Comuni, che hanno aderito alle iniziative in commento, hanno accettato di svolgere un ruolo attivo, tenendo conto delle risultanze in termini economici, che l'iniziativa avrebbe potuto comportare per la fiscalità locale, e di quelle correlate agli obiettivi di perequazione, per i quali la pubblica opinione è particolarmente sensibile.

Le collaborazioni svolte, soprattutto con riferimento al comma 335, hanno dimostrato che l'intuizione del Legislatore di attivare le revisioni parziali del classamento, sulla base della verifica di semplici disomogeneità tecnico-economiche, è risultata vincente. Ne è una riprova la circostanza che le revisioni parziali correlate al comma 335 sono risultate in numero significativo ancorché contenuto. Tale conclusione non consente, comunque, un paragone con le attività di revisione parziale che avrebbe potuto attivare il Ministro delle finanze ai sensi dell'art. 38 del vigente Testo Unico delle Imposte sui redditi, per la sostanziale immobilità che ha colpito la Commissione Censuaria Centrale, negli ultimi tre lustri. Giova ricordare che di recente, con il decreto legislativo 17 dicembre 2014, n. 198, emanato in attuazione della legge delega 11 marzo 2014, n. 23, le Commissioni Censuarie centrale e locali sono state riformate sia nella composizione che nei compiti e nel relativo funzionamento.

Si ritiene che i profili collaborativi sperimentati consentano di ben sperare per attuare il processo di riforma del Catasto, richiamato nell'art. 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23, sopracitata, con cui il Legislatore ha delegato l'Autorità di Governo ad emanare le norme attuative.

E' notorio infatti che la collaborazione dei Comuni costituisce un punto nevralgico dell'intero processo revisionale, le cui linee direttive risultano completamente innovate, rispetto alle pregresse esperienze sperimentate nel territorio nazionale.

Il processo di riforma prevede inoltre che i Comuni partecipino alla raccolta e allo scambio delle informazioni necessarie all'elaborazione dei valori patrimoniali e delle rendite. Dovranno essere definiti altresì piani operativi, concordati tra Comuni o gruppi di Comuni e l'Agenzia, che riportino anche modalità e tempi certi di attuazione dei piani medesimi, nonché di potenziare e semplificare la possibilità di accesso da parte dei Comuni, dei professionisti e dei cittadini ai dati catastali, attraverso l'integrazione dei dati immobiliari e l'interoperabilità dei sistemi informativi pubblici, locali, regionali e centrali in materia catastale e territoriale.

Il coinvolgimento dei Comuni, tuttavia, è previsto soprattutto con riferimento all'individuazione delle caratteristiche tecniche di ciascuna unità oggetto di attribuzione dei nuovi estimi. E' impensabile infatti che tale obiettivo possa essere svolto in modo autonomo dall'Agenzia delle Entrate con le sole proprie risorse disponibili. L'accuratezza effettivamente applicata nel raggiungimento di tale obiettivo, consentirà sia di tarare oculatamente le funzioni di stima che di conseguire risultanze oggettive che rendano sicure, o quanto meno accettabili, le finalità perequative poste alla base dell'intero processo revisionale.

Pertanto alcuni componenti delle Commissioni Censuarie saranno nominati direttamente dalle Associazioni dei Comuni, e quindi gli stessi parteciperanno, anche se in via indiretta, a definire i processi decisionali di validazione degli esiti della riforma, che saranno resi noti ai soggetti obbligati con l'adozione di modalità semplificate di notifica mediante affissione all'Albo Pretorio.

Le esperienze condotte con i commi 335 e 336 lasciano ben sperare per le future collaborazioni, fermo restando la necessità di attivare uno specifico piano di comunicazione e sensibilizzazione degli adempimenti da svolgere, tramite il coinvolgimento dei soggetti esponenziali a cui l'ordinamento attribuisce funzioni di coordinamento, quali la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), delle categorie professionali, nonché di quei soggetti presenti nella società civile che si fanno portatori degli interessi dei destinatari coinvolti dagli esiti dell'intero processo.