

Immobili – fantasma

Una sanatoria piena di incertezze

Nel menu che il Governo sta proponendo agli italiani per mettere in sicurezza i conti pubblici, una delle voci sembrerebbe essere la «regolarizzazione catastale degli immobili mai dichiarati». A questa misura è talvolta associato il relativo «condono edilizio». Vediamo anzitutto di cosa si tratta e poi cerchiamo di capire quali sono gli interventi proposti, per come emergono dalla stampa.

Gli immobili mai dichiarati al catasto sono quelle unità che l’Agenzia del Territorio è riuscita a scovare svolgendo un’azione che si è avvalsa delle moderne tecnologie informatiche di georeferenziazione dei dati e di analisi del territorio. In tre anni, dal 2007 al 2009 sono state effettuate, in accordo con AGEA, riprese aeree del territorio italiano ad alta risoluzione. Queste «fotografie» sono state trattate per individuare alcune caratteristiche degli immobili e sono state poi sovrapposte alle mappe di cartografia catastale nelle quali sono riportate le sagome dei fabbricati. Da questa sovrapposizione sono stati evidenziati i fabbricati non riportati in cartografia. Una volta effettuate le verifiche per eliminare i casi di disallineamento tra archivio cartografico ed archivio censuario e ripulire i fabbricati che risultano non accatastati da quelli che sicuramente non sono fabbricati da accatastare (per esempio quelli sotto gli 8 mq in quanto ripostigli rurali per attrezzi, oppure i manufatti isolati privi di copertura), sono rimasti i «fabbricati mai dichiarati in catasto». Di questi sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale per ciascun Comune gli identificativi catastali delle particelle terreni, nonché, qualora accertata, la data cui «riferire la mancata presentazione della dichiarazione al catasto». Sul sito dell’Agenzia è disponibile un sistema per la ricerca di tali identificativi. A decorrere dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale il contribuente ha sette mesi di tempo per presentare spontaneamente la domanda di adempimento. La norma in questione, guarda caso, fu approvata dal Governo di centro-sinistra con l’articolo 2, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n.262, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 (e successivamente modificata dalla legge 27 dicembre 2006, n.296).

Questa norma, oltre a ripristinare un controllo effettivo sul territorio dal punto di vista fiscale, offre un potenziale strumento di controllo anche dal punto di vista urbanistico qualora i comuni si attivassero per reprimere eventuali forme di abusivismo. Tale processo ha portato, infatti, alla pubblicazione di circa 2 milioni di particelle terreni sulle quali insiste un fabbricato non risultante in catasto e per le quali il proprietario deve produrre l’acatastamento. Si premette che questo ultimo atto non è una mera dichiarazione amministrativa, ma un atto tecnico che può essere presentato solo da un professionista, in quanto occorre effettuare il rilievo, presentare il PREGEO ed il DOCFA, quindi ha un costo per il contribuente (si può andare ben oltre i mille euro). Se non si effettua

l'accatastamento entro i previsti sette mesi interviene l'Agenzia del Territorio che invia al titolare della particella terreno il preavviso dell'attività fissando la data del sopralluogo. Anche in questa fase il contribuente può ancora adempiere sostenendo le sanzioni ridotte per ritardato accatastamento. Se l'accatastamento lo svolge l'Agenzia, il contribuente oltre al pagamento delle sanzioni (da 258 euro a 2.066 euro) paga il costo della procedura di accatastamento all'Agenzia che ha fissato oneri ben superiori a quelli correnti di mercato.

L'articolo 2, comma 36, del decreto legge citato, come successivamente integrato e modificato, dispone che «le rendite catastali dichiarate o attribuite 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, ovvero, in assenza di tale indicazione, dal 1° gennaio dell'anno di pubblicazione» in Gazzetta Ufficiale dell'elenco delle particelle individuate. Poiché l'accertamento della data cui far decorrere la mancata presentazione non risulta essere stato possibile, le imposte di fatto (ICI, IRPEF) decorrono dall'anno in cui sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale i suddetti elenchi.

Allo stato attuale, secondo quanto dichiarato nelle audizioni parlamentari dal Direttore dell'Agenzia del Territorio (audizione VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati del 21 aprile 2010), nel 2009 è stata sostanzialmente completata la fase di analisi di tutto il territorio italiano e di pubblicazione degli elenchi delle particelle su cui insistono fabbricati non accatastati. Nel complesso sono state individuate oltre 2 milioni di particelle. Ad oggi tra adempimenti spontanei ed attività in sostituzione da parte dell'Agenzia, risulta la presentazione di atti di aggiornamento catastale per circa 518.000 unità ed un conseguente incremento delle rendite catastali di circa 250 milioni di euro.

Con una mera proiezione proporzionale ed ipotizzando una unità immobiliare a particella, si dovrebbero ottenere ulteriori 715 milioni di incremento di rendite.

In realtà la effettiva dimensione fiscale dell'incremento di base imponibile (rendite) dipende da svariati fattori.

In primo luogo, come emerso in un convegno tenuto a Roma a dicembre 2009 di presentazione dell'attività svolta in questo ambito da parte dell'Agenzia, non tutte le 2 milioni di particelle individuano beni da accatastare per svariati motivi. D'altra parte le tecniche usate, per quanto raffinate, si basano pur sempre su una visione aerea dall'alto che si presta a volte ad una errata interpretazione. Inoltre, possono esservi eventuali disallineamenti tra archivi catastali per cui l'immobile può risultare già in catasto (infatti, l'Agenzia ha predisposto un modulo per segnalare semplicemente queste incoerenze).

In secondo luogo, una variabile importante è data dalla tipologia di immobili da accatastare. A dicembre, al convegno citato, risultava che le tipologie prevalenti erano rappresentate da abitazioni (33%) e da magazzini o garage

(51%). Evidentemente se si assottigliasse la quota di abitazioni a vantaggio di magazzini e garage, la rendita media diminuirebbe.

In terzo luogo, non è affatto detto che ad una particella corrisponde una unità immobiliare. E' normale che insistano sulla stessa particella più unità immobiliari. In tal caso l'incremento potenziale può essere ben maggiore di quello derivante dalla mera proiezione .

Oltre a queste incertezze per la valutazione del possibile incremento delle rendite (ossia dell'imponibile), vi sono ulteriori incertezze connesse al gettito dei tributi. Anzitutto, perché talune delle abitazioni risulteranno abitazioni principali e quindi esenti da ICI e da IRPEF. Inoltre, perché non è detto che il mancato accatastamento comporti necessariamente evasione. Vi sono casi, probabilmente di numerosità limitata, in cui per ragioni di legittimazione della proprietà per usucapione, si attende a dichiarare in catasto l'immobile ma al tempo stesso, dichiarando una rendita presunta, si pagano le eventuali relative imposte.

Il punto principale, tuttavia, rimane lo scarso adempimento spontaneo da parte dei contribuenti, posto che ormai dalla pubblicazione del primo elenco di particelle sono passati circa tre anni. D'altra parte è normale che l'attività di sostituzione dell'Agenzia richieda tempi più lunghi. Un nodo, al riguardo, deriva proprio dalla possibile violazione di norme urbanistiche non condonate (né condonabili) che rende il contribuente assai poco propenso all'autodenuncia. Al riguardo, quindi, si evidenzia anche la sostanziale incapacità degli enti locali e dei Comuni in particolare, a governare il proprio territorio posto che la pubblicazione degli elenchi delle particelle è a loro disposizione e tutti i dati catastali sono ormai disponibili. I Comuni hanno ormai tutti gli elementi per verificare e sanzionare gli abusi, in quanto la fase ricognitiva è stata effettuata mediante la scansione del territorio effettuata dall'Agenzia. Eppure nella maggior parte sono fermi.

L'azione del Governo, con l'attuale manovra, per quel che si è capito, punta sostanzialmente ad una accelerazione di questa regolarizzazione. Gli strumenti che sembra voler utilizzare sono i meccanismi sanzionatori e di decorrenza del periodo di imposta della nuova rendita. Quindi anziché dall'anno in cui è pubblicato l'elenco delle particelle sulla Gazzetta Ufficiale (come recita la norma vigente), si ipotizzano decorrenze retrodatate più ampie. Questo, tuttavia, seppure può avere qualche efficacia deterrente, potrebbe non essere sufficiente ad accelerare l'operazione. Dove potrebbe indirizzarsi il Governo ? Qui ritorna il tema del condono edilizio, che limitato a quelli oggetto di regolarizzazione catastale potrebbe, da un lato, portare ad entrate di per sé, dall'altro fornire un grosso incentivo alla regolarizzazione catastale mediante adempimento spontaneo. Questa operazione, però, oltre a significare la completa accettazione dell'uso distorto del territorio (salvo poi piangere le vittime di fronte alle tragedie derivanti da catastrofi naturali che ove costruito bene potrebbero fare danni assai minori), sarebbe esposta alla stessa difficoltà del famoso iniziale «piano casa», in quanto vi sono le competenze delle regioni in materia urbanistica. Una diversa

strada potrebbe essere quella di favorire l'accelerazione delle attività in sostituzione svolte dall'Agenzia del Territorio. Di questo però, allo stato, non vi è traccia nei «*rumors*» riportati dai quotidiani e quindi non sappiamo se sia nel menu del Governo.