

CATASTO AI COMUNI: UNA STORIA SENZA FINE

Angelo Benedetti

Ancora una proroga di due anni per il trasferimento delle funzioni catastali ai Comuni. Determinante la pressione esercitata dalle associazioni che rappresentano gli interessi dei proprietari immobiliari: Confedilizia e Confagricoltura.

È stato rinviato al 26 febbraio 2006 il decentramento del Catasto ai Comuni, una proroga determinata anche dall'opposizione di Confedilizia e Confagricoltura preoccupate che il nuovo corso avrebbe introdotto un "aumento indiscriminato sia dell'Ici che dell'Irpef" sugli immobili.

Da uno studio Anci-Cresme veniva quantificato in 365 milioni di euro l'incremento potenziale annuo di gettito derivante da una gestione del Catasto da parte dei Comuni; importo questo relativo al solo recupero

È stato rinviato al 26 febbraio 2006 il decentramento del Catasto ai Comuni, una proroga determinata anche dall'opposizione di Confedilizia e Confagricoltura.

Il legislatore ha preso atto che il sistema catasto non era adeguato alle modificazioni intervenute nei tessuti e costituiva una fonte di sperequazione del prelievo fiscale.

dell'evasione e dell'elusione fiscale e ciò grazie all'integrazione fra le informazioni comunali e quelle catastali oltre che al riclassamento delle categorie A5 abolite per legge. Nessun inasprimento fiscale ma soltanto una necessaria operazione di equità contributiva per la salute dei bilanci locali.

Pare utile ripercorrere brevemente il percorso originario del decentramento catastale che comprende due elementi cardine: da una parte, la revisione del meccanismo di misurazione dell'imponibile immobiliare, dall'altra il trasferimento delle funzioni ai Comuni.

Il nuovo modello necessita di una ampia sperimentazione sul campo con il pieno impegno dei Comuni quali futuri gestori del nuovo sistema estimale.

Revisione degli estimi

Dopo circa sessant'anni dall'impianto dell'attuale Catasto e con l'aggravio della fiscalità sugli immobili dei primi anni Novanta, il legislatore (art. 3, revisione degli estimi L. 662/1997) prendeva atto che il sistema catasto non era adeguato alle modificazioni intervenute nei tessuti e costituiva una fonte di sperequazione del prelievo fiscale.

Nella prima fase della revisione (Dpr 138/1998) i Comuni erano chiamati alla suddivisione del loro territorio in microzone omogenee: nell'assolvere all'adempimento di legge si dotarono altresì di strumenti di conoscenza del proprio territorio sotto il profilo economico-immobiliare che rendeva trasparente il disallineamento tra la reale ricchezza immobiliare ed il relativo prelievo fiscale operato su base catastale, come pure le asimmetrie e carenze informative che affliggevano l'archivio immobiliare per eccellenza: il Catasto.

La riforma si è arenata sulle difficoltà tecnico-metodologiche ed operative di un processo di trasformazione ampio e complesso. Il nuovo modello

necessita, per una sua più puntuale definizione, di una ampia sperimentazione sul campo che deve vedere i Comuni impegnati sia quali coautori della sperimentazione, apportandovi il loro patrimonio informativo e di conoscenza del territorio, sia come osservatori dei risultati e della metodologia per una valutazione del processo complessivo e del suo risultato finale, quali futuri gestori del nuovo sistema estimale e delle sue dirette ripercussioni sulla base imponibile.

Decentramento delle funzioni

Parallelamente alla normativa di riforma del Catasto (D.Lgs.112 del 1998) in attuazione delle previsioni della c.d. legge Bassanini, con gli artt. 65, 66 e 67 veniva disciplinata la ripartizione di funzioni, in materia catastale, tra Stato e Comuni.

Sulla base della normativa, all'amministrazione statale competono le funzioni di indirizzo e coordinamento ed alcune funzioni amministrative sostanziali quali la tenuta dei registri immobiliari, l'esecuzione delle formalità di trascrizione e annotazione delle

visure ipotecarie, mentre alle amministrazioni comunali vengono attribuite le funzioni di tenuta ed aggiornamento degli atti catastali.

Il quadro normativo in materia di decentramento si completa con il D.P.C.M. 19 dicembre 2000 *"Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire ai Comuni per l'esercizio delle funzioni conferite dal D.Lgs 31 marzo 1998, n. 112 in materia di Catasto"* e con il D.P.C.M. 21 marzo 2001 *"Criteri di ripartizione delle risorse individuate per l'esercizio delle funzioni conferite ai Comuni in materia di Catasto"*.

Tutto ciò avviene in misura parallela con il rinnovamento della Carta Costituzionale dove, al Titolo Quinto, oltre alla *"paritetività"* fra Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato (art. 114), si argomenta di *"autonomia finanziaria"* degli Enti Locali (art. 119) e come, pertanto, l'autonomia finanziaria possa essere esercitata solo con adeguate risorse e come gran par-

Le incongruenze della valorizzazione catastale degli immobili finiscono per essere un limite insormontabile all'autonomia politica delle amministrazioni comunali.

te di queste derivino dal prelievo fiscale.

Le incongruenze della valorizzazione catastale degli immobili, rispetto alle risultanze di fatto del mercato, finiscono per essere un limite insormontabile all'autonomia politica delle amministrazioni comunali.

Convergenza dei processi di riforma

Una problematica che insorge nell'analisi dei modelli e nelle condizioni di realizzazione è la circostanza che i medesimi soggetti (Agenzia del Territorio e Comuni) si trovano ad interagire sul medesimo tema (Catasto) rispetto a due distinti processi che hanno caratteristiche di forte specificità ed autonomia e nel contempo hanno importanti fasi logiche ed operative di intersezione. Il decentramento delle funzioni catastali appare ed è, pur nella sua estrema complessità e valenza, un processo di carattere "ordinario" che

prefigura una progressiva assunzione di attività e responsabilità da parte dei Comuni in materia di catasto; ciò avverrà presumibilmente con tempistiche e modalità diverse nelle singole realtà locali e prefigura, proprio in virtù dei principi di autonomia gestionale dell'ente locale, assetti organizzativi e livelli di integrazione diversi ed autonomamente determinabili da ciascun Comune in relazione al proprio stato organizzativo e di risorse.

La revisione degli estimi, di contro, è una operazione "straordinaria", la profonda trasformazione di un sistema che avverte la necessità, ormai improrogabile, di cambiare, ma che, per l'assoluta dimensione

Il decentramento delle funzioni catastali prefigura una progressiva assunzione di responsabilità da parte dei Comuni.

La Legge ha fissato il principio dell'adeguatezza organizzativa della amministrazione ricevente a garantire l'esercizio delle funzioni.

del fenomeno, deve trovare un sostenibile equilibrio tra innovazione – miglioramento e risorse (tecniche, informative, umane, economiche).

Del resto, appare scarsamente sostenibile che le strutture tecnico-amministrative comunali di nuova istituzione, deputate alla gestione delle attività catastali possano, senza adeguato e determinante supporto, affrontare il complesso e massimo processo di revisione ed attribuzione del valore a decine di milioni di immobili. Non bisogna dimenticare, per questo e per altri temi che coinvolgono il rapporto Comuni ed Agenzia del Territorio, che

la Legge n. 59 del 1997 (art. 4, c. 3) nel determinare i principi fondamentali per il trasferimento ai Comuni delle funzioni catastali, assieme ad efficienza ed economicità, cooperazione tra Stato ed Enti locali, autonomia organizzativa e regolamentare e responsabilità dei Comuni, ha fissato il principio dell'adeguatezza ovvero dell'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire l'esercizio delle funzioni.

L'asseverazione del tecnico

Con il termine "asseverazione" si definisce l'effetto procedurale di una relazione a firma di un professionista abilitato alla progettazione (geometra, ingegnere, architetto, etc.), che consente a chi deve compiere determinate *opere edilizie*, nel rispetto delle prescrizioni legislative, di dare inizio ai lavori mediante semplice denuncia di inizio attività. Essa si inserisce in quel particolare procedimento che viene definito con l'acronimo DIA.

Il tecnico asseverante, che non necessariamente deve essere quello che ha redatto il progetto e che, per tal modo, surroga la pubblica amministrazione,

ultimati i lavori, è tenuto ad emettere il c.d. *certificato di collaudo* attestante la corrispondenza dell'opera al progetto. Egli assume così la qualità di *persona esercente un servizio di pubblica necessità* a norma degli artt. 359 e 481 del codice penale.

In caso di dichiarazioni non veritiere l'asseverante risponde sotto il profilo penale e disciplinare, con l'obbligo per l'ente pubblico di segnalare al Collegio o all'Ordine di appartenenza le false attestazioni dell'iscritto.

All'uopo, non pare sprecato ricordare che il codice penale elabora una netta distinzione

Il tecnico asseverante surroga la pubblica amministrazione, ed assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità.

In caso di dichiarazioni non veritiere l'asseverante risponde sotto il profilo penale e disciplinare.

fra il *pubblico ufficiale* (art. 357), che esercita una funzione pubblica; la *persona incaricata di un pubblico servizio* (art. 358), che esercita un servizio pubblico e la *persona esercente un servizio di pubblica necessità* (art. 359) che, obbligatoriamente iscritto ad un albo professionale, esercita un'opera di cui il pubblico è obbligato a valersi (è il caso del professionista).

Persona esercente un servizio di pubblica necessità

La definizione di persona esercente un servizio di pubblica necessità (di cui all'art. 359) è quella che codicisticamente crea meno problemi, rispetto alla definizione delle altre due figure lasciando perciò meno margine al dubbio. Brevemente occorre rammentare:

a) che vi sono casi in cui anche taluni professionisti privati possono essere *pubblici ufficiali* (vedi l'avvocato quando autentica la firma di un cliente, il medico quando è ufficiale sanitario; il geometra in qualità di C.T.U.; il teste davanti al giudice; il notaio quando redige un atto avente efficacia probatoria, etc.).

La falsità ideologica in certificati è reato commesso da persone esercenti un servizio di pubblica necessità.

b) che vi è l'obbligo di avvalersi dell'opera di uno di tali soggetti ogni qualvolta la legge impone l'assistenza di un professionista nel compimento di un atto (es. l'asseverazione di una DIA che altrimenti sarebbe nulla).

c) che per distinguere il servizio di pubblica necessità dal pubblico servizio, occorre ricordare che il *pubblico servizio* presuppone una concessione amministrativa ad esercitare una determinata attività disciplinare da norme di diritto pubblico, mentre il *servizio di pubblica necessità* è dichiarato tale mediante un atto della pubblica amministrazione.

La falsità ideologica commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità

La falsità ideologica in certificati, a norma dell'art. 481 c.p., è reato commesso da persone esercenti un servizio di pubblica necessità. Commette infatti tale delitto chiunque, nell'esercizio di una professione, o altro servizio di pubblica necessità *attesta falsamente*, in un certificato, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità.

La pena edittale è della reclusione fino ad un anno (con la possibilità di applicazione delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi previste dagli artt. 53 e seguenti della legge 689/1981) o con la multa da 51 euro a 516 euro. Pene che vengono applicate congiuntamente se il fatto fosse commesso *a scopo di lucro*.

Il reato si consuma al momento in cui si è firmato il certificato non veritiero, non occorrendo il rilascio né l'uso del medesimo.

È ipotizzabile il *concorso di colpa* di cui all'art. 485 (falsità in scrittura privata), quando emerge chiaramente un fine di procurare a sé o ad altri *un vantaggio*, con conseguente aggravamento della pena.

Il soggetto attivo del reato, ancorché la norma dica *"chiunque"*, può essere solo e soltanto chi esercita legittimamente una professione o un altro servizio di pubblica necessità, quindi un soggetto ad ogni effetto privato, mentre i certificati asseverati sono del tutto *scritture private* e non atti pubblici. Il reato si prescrive in cinque anni.

La proroga biennale del pas-

saggio ai Comuni è contenuta nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2004, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 222 del 21 settembre 2004.

