



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

CAMERA DEI DEPUTATI
Commissione Finanze

**sulla proposta di legge C. 1429, recante “Istituzione dell’imposta
municipale sugli immobili (nuova IMU)”**

Audizione informale del Consiglio Nazionale del Notariato

10 luglio 2019

Il Consiglio Nazionale del Notariato esprime anzitutto un particolare ringraziamento per l'invito ad esprimere le proprie osservazioni in relazione alla proposta di legge C. 1429, recante "Istituzione dell'imposta municipale sugli immobili (nuova IMU)", diretta a realizzare una riforma complessiva dell'imposizione immobiliare locale, pur nella tendenziale invarianza del gettito, semplificando le imposte e riconducendo la relativa disciplina ad un unico testo normativo, organico e di facile comprensione per i contribuenti.

Obiettivo che, in generale, il Consiglio Nazionale del Notariato condivide, anche tenuto conto che il confronto su questa riforma consente di richiamare l'attenzione su temi che a nostro avviso hanno alla base la necessità di un'adeguata valorizzazione del patrimonio immobiliare, in grado di incentivare la ripresa economica del mercato.

Infatti, nel nostro Paese a fronte di un sostenuto debito pubblico esiste un consolidato risparmio privato rappresentato quasi totalmente dal patrimonio immobiliare che in questo periodo sta funzionando quale vero ammortizzatore sociale.

La proprietà privata è un diritto assoluto, dotato di tutela costituzionale, segnatamente dagli articoli 42 e 47. In base all'articolo 42 della nostra Costituzione la proprietà privata è infatti riconosciuta e garantita dalla legge che ne determina i modi d'acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di renderla accessibile a tutti. Si tratta di un bene-interesse fondamentale che deve essere tutelato proprio in virtù della funzione che svolge per la collettività. Non solo, ma con specifico riferimento alla casa, l'articolo 47 della stessa Carta Costituzionale stabilisce che: *"La Repubblica (...) Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione.* Ed alcuni studi statistici, aggiornati dall'Agenzia dell'Entrate-territorio, dimostrano che il risparmio privato, rappresentato in larga parte dai valori immobiliari, è superiore al debito pubblico.

Pertanto occorre muovere dalla considerazione di questo patrimonio non solo come base imponibile per specifici tributi, ma anche e soprattutto, come una porzione della ricchezza e del reddito nazionale e come possibile motore della crescita economica.

1. L'imposizione immobiliare locale e la revisione del Catasto

Dai più recenti orientamenti della letteratura economica internazionale emerge come le imposte sugli immobili rappresenterebbero una delle forme di imposizione meno dannosa per la crescita di un Paese. Ed al riguardo la riforma in esame conferma il progressivo spostamento della tassazione dal "reddito" al "patrimonio".

Tuttavia occorre avere presente, in linea generale, che l'adozione di misure volte a trasferire il carico fiscale verso i consumi ed i beni immobili dovrebbe cercare un equilibrio tra le diverse forme di imposizione immobiliare (imposte sulla proprietà ed sul possesso ed imposte sui trasferimenti), equilibrio necessario per assicurare una tollerabilità del sistema complessivo dell'imposizione, che risulterebbe probabilmente insostenibile se concentrato esclusivamente sulle imposte sulla proprietà, ossia su un'imposizione relativa a situazioni "statiche" di relazione del soggetto con il bene (ed infatti, rispetto al pagamento di queste ultime i contribuenti potrebbero incorrere in situazioni di seria difficoltà per mancanza della liquidità necessaria per farvi fronte, mentre agli stessi potrebbe risultare più "accettabile" il pagamento delle imposte sui trasferimenti, in quanto connesse a movimentazioni di ricchezza).

Inoltre, una riforma dell'imposizione immobiliare locale (ma non solo) non dovrebbe prescindere dalla revisione del Catasto, in quanto la determinazione della base imponibile della nuova IMU mediante il ricorso ai moltiplicatori (cfr. art. 4 della proposta in esame) rischia di continuare a creare delle sperequazioni.

Infatti allo stato attuale le rendite catastali presentano profondi elementi di vetustà e obsolescenza derivanti dal fatto che il sistema a categorie e classi non è mai stato modificato, rimanendo sostanzialmente quello dell'impianto formato sulla base della Legge 11 agosto 1939, n. 1249.

L'ultima revisione degli estimi catastali, operata nell'anno 1990 con riferimento al biennio precedente, ha infatti comportato soltanto una revisione "monetaria" delle tariffe d'estimo e non anche una revisione e adeguamento della qualificazione e del classamento delle singole unità immobiliari, correlato alle evoluzioni geografiche e alle mutate situazioni economiche post industrializzazione.

È evidente che il mancato aggiornamento degli estimi catastali ha prodotto una conseguente staticità della corrispondente base imponibile rispetto ai prezzi mediamente applicati e ai redditi percepiti. Staticità, peraltro, non superabile con il semplice utilizzo di moltiplicatori lineari che - come si è verificato per l'IMU e come verrebbe confermato per la nuova IMU - possono ridurre l'incidenza della tassazione sul valore di mercato effettivo al crescere della differenza tra valore catastale e valore di mercato.

Naturalmente, in un sistema economico profondamente diverso da quello esistente al momento della formazione del catasto, la revisione degli estimi non può prescindere dal cambiamento dell'unità di consistenza alla quale riferirli, ovvero il superamento del sistema dei vani catastali. È noto che, pur considerando il puntuale metodo di calcolo dei vani catastali oggi vigente, la nuova unità di consistenza rappresenterebbe un livello di dettaglio molto più elevato e soprattutto in linea con l'unità di consistenza comunemente utilizzata ai fini delle stime immobiliari e di tutte le operazioni commerciali che interessano le unità immobiliari a destinazione ordinaria. Peraltro la nuova unità di consistenza consentirebbe una maggiore perequazione dei valori catastali utilizzati come base imponibile per tutto il sistema fiscale immobiliare correggendo le incongruenze che oggi si registrano in funzione dell'ampiezza dei singoli vani.

In quest'ottica al fine della suddetta revisione si potrebbero incentivare i soggetti titolari dei diritti reali ad autodichiarare le reali consistenze avvalendosi di tecnici iscritti agli ordini o agli albi professionali i quali potrebbero assumere l'incarico di "tecnico accertatore" asseverando di fatto la veridicità dei dati comunicati. Percorrendo questa strada sarebbe possibile perseguire inoltre il concetto di "fisco amico" e ridurre sensibilmente l'eventuale rischio di contenzioso che inevitabilmente deriverà dall'aggiornamento degli estimi e più in generale dalla revisione del Catasto fabbricati (è interesse del contribuente stesso che la superficie attribuita sia quanto più vicina alla realtà, per non rischiare che con i coefficienti di conversione venga attribuita una superficie maggiore; anche per l'amministrazione i vantaggi sarebbero notevoli).

Ed i proprietari di immobili potrebbero essere incentivati a dichiarare le reali consistenze delle unità immobiliari anche grazie ad eventuali agevolazioni fiscali agli effetti della nuova IMU.

2. L'aggiornamento e l'affidabilità dei dati relativi agli immobili

Appare essenziale ai fini di una più semplice gestione dell'imposta in esame anche un corretto flusso dei dati relativi agli immobili.

Al riguardo occorre ricordare che le banche dati pubbliche in ambito immobiliare svolgono una funzione fondamentale in ordine alla sicurezza giuridica nel mercato immobiliare ed inoltre, anche per le evidenti implicazioni fiscali, costituiscono uno strumento idoneo a contrastare il fenomeno dell'evasione tributaria ed a ridurre gli adempimenti a carico dei cittadini.

Come è noto, mentre i Registri Immobiliari (cui è affidata la funzione di pubblicità immobiliare) costituiscono una banca dati su base "personale" o "soggettiva", i registri del Catasto (la cui funzione è prettamente tributaria) costituiscono, invece, una banca dati il cui impianto è fondato su base "reale" od "oggettiva".

Più di recente, è stata istituita l'**Anagrafe Immobiliare Integrata** (Decreto Legge 31 maggio 2010, n.78, art.19), **con l'intento proprio di fornire un efficace supporto alla fiscalità immobiliare generale e locale**, per individuare correttamente oggetto e soggetto di imposta, e l'obiettivo primario di diventare lo strumento fondamentale per la fiscalità immobiliare, erariale e locale, in grado di individuare correttamente, attraverso la completa integrazione di tutte le banche dati disponibili presso l'Agenzia, oggetto e soggetto di imposta, con la prospettiva di fornire servizi di alta qualità a supporto del sistema tributario.

L'A.I.I. si pone, più in particolare, l'obiettivo di descrivere compiutamente gli immobili ed i loro legami con diritti e soggetti, garantendone il costante aggiornamento attraverso l'integrazione nativa dei dati e dei processi di aggiornamento di cui dovrà essere assicurata la consistenza intrinseca. Lo scopo dell'Anagrafe Immobiliare Integrata (A.I.I.) è quindi quello di essere di supporto alla fiscalità immobiliare, per individuare correttamente gli immobili, la relativa base imponibile ed il soggetto titolare di diritti reali, in quanto soggetto passivo d'imposta.

Ed è assolutamente necessario al perseguimento di tali obiettivi il coinvolgimento dei Comuni, i quali devono avere un chiaro quadro dell'esistente, ossia del proprio "territorio", per progettare con efficacia le azioni future, ai fini fiscali ma non solo.

Inoltre, appare necessario promuovere servizi di consultazione integrata, per permettere ad istituzioni, professionisti e cittadini di avere a disposizione, in un'unica soluzione, informazioni catastali (come ubicazione, consistenza, rappresentazione grafica e valore fiscale) e di pubblicità immobiliare (titolarità di diritti reali, ipoteche, etc.) in modo più immediato di quanto possa avvenire con le distinte modalità di visura.

La caratteristica, quindi, dell'A.I.I., come di ogni banca dati pubblica deve essere quella di eliminare le distanze e le barriere tra cittadini ed amministrazione, rendendo facilmente accessibili le informazioni contenute nelle banche dati stesse. Tuttavia, come è noto, nell'esperienza informatica "*garbage in - garbage out*" (GIGO in forma abbreviata) e, dunque, per evitare che l'immissione inesatta o incompleta di dati o l'introduzione di dati non integrati determini inefficienze nel sistema, producendo informazioni frammentate o non attendibili, è necessario che l'immissione dei dati avvenga in modo sicuro, attraverso l'intervento di soggetti che ne possano garantire la qualità e l'affidabilità.

In quest'ottica il notaio, pubblico ufficiale sottoposto a penetranti controlli riguardo agli atti da lui ricevuti o autenticati previo controllo di legalità, garantisce che i dati immessi nei pubblici

registri catastali ed immobiliari siano “certi” e “verificati”; a nulla, infatti, servirebbe un riscontro sui dati risultanti dai pubblici registri ove questi non avessero alcuna garanzia di veridicità ed attendibilità.

Ed il Notariato ritiene che la generalizzata applicazione delle procedure telematiche per gli adempimenti in materia di registrazione, trascrizione, iscrizione, annotazione e voltura relativi agli atti aventi per oggetto immobili o diritti sugli immobili e per gli altri atti formati o autenticati dai notai (procedure attualmente disciplinate dal d.lgs. n.463/1997, artt.3 bis - 3 sexies) costituiscano uno strumento privilegiato mediante il quale anche l’Anagrafe immobiliare integrata possa venire rapidamente implementata, agevolando così, a costo zero per l’Amministrazione finanziaria, la gestione dei flussi di informazione sui contribuenti, con quell’assoluta garanzia quanto all’affidabilità, certezza e qualità dei dati che il Notariato può assicurare anche in conseguenza delle caratteristiche del sistema di adempimento unico, il quale è specificamente predisposto per la gestione di dati aggregati e al contempo disaggregabili, in ragione delle specifiche realtà negoziali.

Infatti, l’obiettivo, certamente condivisibile, perseguito dal legislatore con l’istituzione dell’A.I.I., potrebbe essere facilitato se, anziché costruire detta (nuova) banca dati integrata come un archivio “di secondo livello”, alimentato mediante il prelievo dei dati dai registri catastali e da quelli di pubblicità immobiliare, si impostasse l’A.I.I. come una banca dati alimentata direttamente attraverso il modello unico informatico.

In quest’ottica, il Notariato si rende disponibile a verificare con gli Uffici competenti eventuali modifiche di configurazione da apportare al Modello unico informatico, che - senza pregiudizio dell’affidabilità dei registri catastali e dei registri immobiliari - possano consentire un’implementazione diretta anche dell’Anagrafe Immobiliare Integrata.

Non solo, ma merita di essere valutata l’opportunità di consentire ai notai l’accesso diretto all’A.I.I., ai fini di consultazione e di implementazione della stessa.

In sostanza, l’Anagrafe Immobiliare Integrata potrebbe anche diventare il luogo in cui tutti i portatori di interesse con carattere istituzionale possono rappresentare i fenomeni connessi agli immobili. Potrebbe essere previsto, in particolare, che ogni qualvolta avvenga un fatto che determina una modifica dell’immobile l’ente che ne gestisce la pratica debba preoccuparsi di verificare l’aggiornamento della banca dati (ad esempio, dovranno essere gli stessi enti che ricevono la comunicazione di inizio lavori, cioè i Comuni ad intervenire nella A.I.I. per verificare l’aggiornamento e, in mancanza, provvedere d’ufficio all’aggiornamento della situazione catastale). Analoghe considerazioni vanno fatte qualora si tratti di ridefinire nei pubblici registri assetti proprietari non rappresentati correttamente, valutando in tal caso di consentire ai notai di intervenire nell’aggiornamento dei dati indipendentemente dalla stipula di un atto soggetto a pubblicità/voltura (si pensi all’opportunità di consentire che attraverso certificati notarili vengano corrette/aggiornate le risultanze dell’A.I.I.).

3. La dichiarazione ai fini della nuova IMU (art. 8 comma 8 della proposta) e il Modello Unico Informatico

La circolazione e la fruizione dei dati relativi agli immobili da parte dei Comuni è funzionale anche alla riduzione degli adempimenti dichiarativi relativi alla nuova IMU.

Infatti, secondo il principio di collaborazione tra pubblica amministrazione e privati contenuto nell'art. 6, comma 4 dello Statuto dei diritti del contribuente (L. 212/2000) l'amministrazione finanziaria non può richiedere al contribuente informazioni e documenti che siano già in suo possesso.

Le procedure telematiche per la registrazione, trascrizione, iscrizione, annotazione e voltura degli atti formati o autenticati dai notai (procedure attualmente disciplinate dal d.lgs. n.463/1997, artt.3 bis - 3 sexies) consentono, quindi, di semplificare gli adempimenti dei contribuenti in materia di imposizione immobiliare locale, potendo essere escluso l'obbligo di presentare la dichiarazione ai fini della nuova IMU nei casi in cui gli elementi rilevanti per la suddetta imposta dipendano da atti registrati mediante il Modello Unico Informatico.

In verità, già con riguardo alla dichiarazione ai fini ICI, l'art. 37 comma 53 d.l. n. 223/2006 ne aveva escluso l'obbligo di presentazione nelle ipotesi in cui gli elementi rilevanti ai fini della suddetta imposta dipendessero da atti per i quali erano applicabili le procedure telematiche previste dall'art. 3-bis d.lgs. n. 463/1997, essendo invece dovuta la dichiarazione nei casi in cui le modificazioni soggettive e oggettive che davano luogo ad una diversa determinazione dell'imposta attenevano a riduzioni d'imposta o non erano immediatamente fruibili da parte dei Comuni attraverso la consultazione della banca dati catastali (cfr. decreto ministeriale 12 maggio 2009 e istruzioni allegate).

Una disposizione analoga non era stata riprodotta nell'ambito della disciplina dell'IMU, tuttavia, in ragione di una serie di rinvii contenuti nell'art. 13 comma 12-ter d.l. n. 201/2011 (inserito tra le abrogazioni previste dalla proposta in esame), si era concluso anche con riguardo a detta imposta che, in caso di atti ricevuti da notai, le conseguenti variazioni rilevanti ai fini dell'IMU non dovessero essere oggetto di dichiarazione (e le medesime conclusioni valgono anche per gli immobili inclusi nella dichiarazione di successione).

Considerate le finalità della proposta in esame appare quanto mai opportuno **escludere nelle medesime ipotesi e in modo espresso** (per evitare dubbi interpretativi, anche per le numerose abrogazioni che renderebbero difficile ricostruire l'esonero tramite i rinvii) **l'obbligo di presentazione della dichiarazione anche per la nuova IMU**, riproducendo una disposizione analoga a quella previgente in materia di ICI.

Inoltre, nella prospettiva di un riordino dell'imposizione, in coerenza con analoghe ipotesi previste in passato (cfr., ad esempio, la dichiarazione di cui all'art. 3, comma 13 ter del D.L. 27 aprile 1990, n. 90 convertito nella legge n. 165/1990), **il Notariato ritiene di poter svolgere un ruolo finalizzato alla verifica da parte degli Uffici finanziari dell'imposizione sulla proprietà immobiliare, con particolare riferimento all'IMU, nel contesto dell'atto di trasferimento**, quale possibile snodo di una funzione pubblica improntata alla tutela dell'interesse generale (ricordando che il credito relativo all'IMU non incide sulla circolazione dell'immobile, in quanto trattasi di credito garantito da un privilegio generale sui beni mobili del debitore ai sensi dell'art. 2752 c.c.).