

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2531

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LANTELLA, COSTA, ROCCHETTA, BONATO, FILIPPI, BATTAGLIA,  
GUBETTI, POLLI, SANDRONE, LATRONICO, CAVALLINI, BASSO,  
DALLARA, BELLOMI, MALAN, SALINO, NICCOLINI, LUCCHESI**

Delega al Governo per l'attuazione del « municipalismo fiscale » tramite la riforma degli uffici del territorio, la riforma della imposizione immobiliare, l'accorpamento e la razionalizzazione di imposte e la loro attribuzione all'autonomia comunale

Presentata il 15 maggio 1995

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il federalismo fiscale è un tema di grande rilievo nel momento politico in corso. È appunto in tale quadro che, ormai da più parti, si riconosce che occorre:

a) introdurre variazioni di rilievo entro l'andamento della politica fiscale italiana, procedendo finalmente « dal centro alla periferia » (come indicato con autorevolezza nel Libro Bianco redatto a cura del professor Tremonti in qualità di Ministro delle finanze);

b) introdurre, in conseguenza, una rilevante autonomia finanziaria degli enti locali;

c) introdurre il principio di responsabilità nel senso di condurre, alla eroga-

zione di spesa pubblica, comunità politiche rese idonee a procurarsi con efficacia le occorrenti risorse.

1) *Federalismo fiscale: generalità.* Cosa sia il federalismo fiscale non è tema affrontabile in questa sede, tranne che nella misura necessaria per escludere una concezione pur corrente ma impropria, e per richiamarsi, invece, ad orientamenti caratterizzati da più idonea funzionalità in sede di progettazione politica.

La concezione che si ritiene di dover escludere è quella che, pur diffusa tra gli studiosi di scienza delle finanze, identifica il federalismo fiscale come complesso delle relazioni finanziarie tra i vari livelli di governo entro uno Stato.

Tale concezione è da escludere poiché poco giustificata sul piano teorico e troppo debole sul piano politico. L'obiezione fondamentale è la seguente: perché mai dovrebbe essere ascrivibile al « federalismo fiscale » ogni sistema di relazioni finanziarie tra « diversi livelli di governo », anche quando il sistema dei livelli di governo non avesse nulla a che fare con il federalismo ?

Se, sul piano politico, si adottasse la concezione richiamata, il federalismo fiscale in Italia esisterebbe già: infatti i livelli di governo sarebbero ben quattro (Stato, regione, provincia e comune); e parimenti i flussi finanziari sarebbero ben presenti (seppur dal centro alla periferia, ma ciò non sarebbe di ostacolo perché, nella concezione dominante, il senso dei flussi è irrilevante).

Occorre dunque, ai fini della progettazione politica, avvalersi di concezioni secondo cui il federalismo fiscale abbia qualcosa a che vedere con il federalismo. E poiché il cuore del federalismo sta nel garantire consistenti autonomie alle comunità politiche locali (per tutelare l'identità culturale e le risorse delle popolazioni) ecco che il federalismo fiscale va inteso nel medesimo senso.

2) *Federalismo fiscale: elementi minimi.* Affinché sussista autonomia finanziaria in capo alle comunità politiche locali (e quindi sussistano elementi minimi di federalismo fiscale), occorrono almeno tre cose:

competenze normative e amministrative anche in materia di entrate;

percezione di flussi finanziari pubblici (essenzialmente flussi tributari, anche se non va esclusa la possibilità di flussi ulteriori provenienti dal ricorso al credito pubblico);

infine, prevalenza dei flussi ottenuti *in loco* rispetto a quelli ottenuti per trasferimento da altri livelli di governo.

Il federalismo fiscale, dunque, in versione minima, non è altro che una sostanziale e sostanziosa autonomia finanziaria a

livello locale; e, nel contempo, è da sottolineare che, in questa medesima versione, il federalismo fiscale non è ancora un elemento del federalismo politico.

3) *Federalismo fiscale: programma di riferimento.* Ai fini di una ridefinizione più consistente (sempre del federalismo fiscale) occorre tuttavia prendere le mosse dalla nozione di federalismo in senso proprio: orbene, tale nozione fa riferimento ad uno Stato che nasce da un « patto » degli Stati componenti, i quali rinunciano ad una parte della loro sovranità per andare a costruire lo Stato federale. Se è così, il cuore politico di una struttura federalista sta negli Stati membri, in quanto sono essi che conferiscono, al centro, sia funzioni sia risorse.

Se, dunque, si rinuncia a stravolgere il concetto di federalismo seppur fiscale, e se ne vuole utilizzare una nozione che abbia davvero a che fare con il federalismo, non si può fare a meno di riferirsi ad un sistema finanziario in cui le risorse siano prelevate localmente e poi trasferite dalla periferia al centro.

Il federalismo fiscale in senso proprio, dunque, è un sistema antitetico rispetto a quello italiano attuale (in cui la quasi totalità delle imposte è controllata dal centro, e da lì, purtroppo, è parzialmente sperperata ai danni delle comunità più responsabili ed efficienti); il federalismo fiscale è un sistema in cui la chiave delle risorse resta con saldezza in mani locali, tranne ovviamente i doverosi flussi di solidarietà, che peraltro devono essere concordati e ridistribuiti in maniera trasparente.

4) *Il municipalismo fiscale.* Quali siano, per l'Italia, le forme tecnicamente possibili di federalismo fiscale, e quali siano le forme politicamente auspicabili, sono problemi non semplici; ma sono problemi attuali ed importanti per l'avanzamento complessivo del nostro Paese.

Anche senza voler introdurre accelerazioni artificiali, urge comunque introdurre elementi di federalismo fiscale, quantomeno nel senso di rafforzare le autonomie

finanziarie degli enti locali (prescindendo pertanto dal considerare inscindibile, in questa fase, il rapporto tra federalismo fiscale e federalismo politico).

Nel quadro del federalismo fiscale, un primo e concreto obiettivo può essere utilmente individuato nel « municipalismo fiscale », cioè nel rafforzamento dell'autonomia impositiva dei comuni sino a rendere in gran parte autosufficiente, sul piano finanziario, il livello di base dei governi locali.

Lo strumento non può che essere una seria riforma nel campo della imposizione immobiliare, razionalizzando ed accorpando imposte con attribuzione del gettito ai comuni, nel quadro di una linea di tendenza che si va affermando negli Stati moderni ed efficienti.

Se poi, per quanto riguarda il nostro Paese, ci si rende conto che le funzioni pubbliche, connesse alla imposizione immobiliare, sono caratterizzate da artificiosità, duplicazioni, diseconomie ed aggravii a danno dei cittadini, è facile intuire che elementi di federalismo fiscale, seppur nella veste settoriale del « municipalismo », non possono che andare di pari passo con la razionalizzazione dell'intero settore dell'imposizione immobiliare.

5) *Municipalismo fiscale, riforma della imposizione e della pubblicità giuridica in campo immobiliare.* Gli elementi di arretratezza e di inefficienza, in campo immobiliare, sono reperibili a partire dall'attuale apparato catastale nonché dalle conservatorie: istituti che da più parti vengono concordemente indicati come uno dei settori in cui più urgente e rapido deve essere l'intervento del legislatore per porre mano ad una situazione divenuta insostenibile. Infatti, il catasto non è più in grado di svolgere adeguatamente le proprie funzioni, mentre le conservatorie evidenziano ritardi che precludono l'adempimento della funzione di pubblicità nella circolazione immobiliare.

Ciò, se da un lato può essere talora imputato a carenze di organico o di qualificazione del personale, d'altro lato è im-

putabile alla burocratizzazione eccessiva, alla quale non è estraneo il susseguirsi di leggi e circolari che hanno complicato all'inverosimile l'attività.

Urge, pertanto, un riordino globale della materia il cui primo passo deve consistere in una chiara redistribuzione dei compiti — di accertamento nonché di conservazione dei dati immobiliari — attribuendoli, da un lato, all'Amministrazione finanziaria e, dall'altro, ai comuni (unici referenti, questi ultimi, in grado di effettuare censimenti corretti e tempestivi della realtà immobiliare sul territorio).

6) *Il nuovo ufficio del registro immobiliare.* In rapporto alla indicata situazione di inefficienza degli uffici erariali del territorio, esigenze di funzionalità in concorso con il principio di economia suggeriscono di accorpate un nuovo organismo, con competenza a livello provinciale, che sostituisca i molteplici apparati che svolgono (o meglio avrebbero dovuto e dovrebbero svolgere) compiti molto simili tra loro.

Tale nuovo organismo, denominabile « ufficio del registro immobiliare », va inteso come destinato a cumulare i compiti del catasto, della conservatoria dei registri immobiliari e dei vari uffici del registro (per le competenze in merito agli atti immobiliari), con funzioni da ridefinirsi in base ad unica disciplina che accolga quanto di funzionale sia ravvisabile nelle precedenti normative e le integri adeguatamente. La denominazione dell'ufficio può non essere « felice », tuttavia sussiste l'opportunità di utilizzare denominazioni le quali si mantengono nell'ambito della tradizione e, nel contempo, siano idonee a raccordarsi con le denominazioni delle imposte la cui gestione afferisca agli uffici medesimi.

Denominazione a parte, il nuovo organismo, in ossequio al principio di economia, non sarà destinato meramente a fini impositivi, ma anche a fini di pubblicità giuridica nel campo della circolazione immobiliare.

I cardini del nuovo sistema, ed i conseguenti vantaggi in termini di efficienza ed

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

efficacia, possono essere prospettati come segue:

a) creazione di una banca dati immobiliare unica che abbia ad oggetto:

1) i beni immobili nelle rispettive consistenze e coerenze;

2) le situazioni giuridiche soggettive e le vicende giuridiche rilevanti;

3) le fattispecie causali delle situazioni e delle vicende rilevanti;

b) impostazione informatica della banca dati in modo che i contenuti siano reperibili, a fini di pubblicità, consentendo:

1) l'accesso per beni, individuabili sia tramite dati a base toponomastica sia tramite simboli alfanumerici rapportati alle posizioni di mappa;

2) l'accesso per soggetti titolari di diritti reali o di rapporti obbligatori rilevanti;

c) impostazione informatica della banca dati in modo che i contenuti informativi siano reperibili, a fini statistici, tramite chiavi di ricerca da determinare nel provvedimento delegato;

d) snellimento e velocizzazione delle funzioni di acquisizione dei dati sul territorio, trasferendo le funzioni di accertamento ed aggiornamento delle consistenze e dei valori ai comuni.

I comuni, infatti, si pongono già oggi, e sono destinati a porsi vieppiù, come i soggetti portatori del maggiore interesse ad una capillare azione di accertamento immobiliare, in quanto beneficiari (già ora e ancora più in prospettiva) del gettito dell'imposta comunale sugli immobili. Tutti i dati raccolti, sia tramite attività di accertamento sul territorio sia tramite denunce di nuova costruzione o di variazione presentate ai comuni, saranno da inserire, per via telematica, direttamente nella banca dati dell'ufficio del registro immobiliare, ottenendone il costante aggiornamento. Dal canto loro i comuni, tramite la banca dati aggiornata,

disporranno delle informazioni relative ai titolari di diritti reali sugli immobili nonché relative alla consistenza ed ai valori dei beni stessi, e ciò consentirà di effettuare i necessari atti di liquidazione e di comunicazione (con l'ulteriore vantaggio di liberare il cittadino dall'onere della denuncia, onere che una filosofia tributaria distorta ha impropriamente trasferito dalla pubblica amministrazione al cittadino);

e) razionalizzazione delle attività di certificazione: anche i comuni potranno rilasciare, limitatamente ai rispettivi territori, ogni tipo di certificazione desumibile dalla banca dati, alla stessa stregua di quanto farà l'ufficio del registro immobiliare presso le proprie sedi (ed in tal modo si potranno evitare vessatorie perdite di tempo presso le sedi provinciali dell'istituendo registro, scongiurando il ripetersi delle esperienze catastali);

f) possibilità da parte dei comuni, per svolgere le funzioni attribuite, di appaltare, singolarmente o in consorzi, a ordini professionali, oppure a consorzi di ordini professionali, le attività di ricezione e di caricamento delle informazioni in banca dati;

g) eliminazione di attività duplicate o comunque ridondanti (si consideri che, oggi, un atto deve essere registrato all'ufficio del registro, trascritto alla conservatoria dei registri immobiliari, volturato al catasto). Raggruppando in un'unica operazione (trascrizione/iscrizione presso l'ufficio del registro immobiliare) tutte le operazioni rilevanti, verrà realizzata una notevole economia di tempo e di risorse. Inoltre, dal momento che i compiti legati alla registrazione degli atti immobiliari saranno trasferiti all'istituendo ufficio, ne conseguirà che gli attuali uffici del registro, che nelle città principali sono divisi in ufficio del registro atti pubblici, atti privati, successioni e atti giudiziari, potranno venire uniti in un organismo, denominabile ufficio del registro immobiliare, destinato a svolgere i residui compiti spettanti oggi ai vari uffici;

h) sempre nel quadro di eliminazione di attività superflue, viene anche prevista l'eliminazione dell'obbligo, in occasione di negozi immobiliari (in conformità all'articolo 12 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191), di effettuarne segnalazione all'autorità di pubblica sicurezza: norma di dubbia utilità, i cui presupposti appaiono ormai superati.

7) *La nuova imposta di registro.* Altro oggetto, su cui verte la presente proposta di legge, attiene alle imposte di registro, ipotecarie e catastali, da riformarsi alla luce dei seguenti principi:

a) accorpamento di dette imposte, per principio di economia, in unico tributo, per il quale sarà parimenti mantenibile la denominazione di imposta di registro;

b) determinazione della nuova imposta di registro, per gli atti di trasferimento immobiliare, sulla base del valore, a cui si applicherà una aliquota, determinata dal comune, non superiore a sette punti percentuali;

c) introito del gettito da assegnare direttamente ai comuni;

d) commisurazione di trasferimenti erariali ai comuni, anche sulla base del cosiddetto « principio dello sforzo fiscale ».

8) *La nuova ICI.* Altro oggetto, su cui verte la presente proposta di legge, è l'imposta comunale sugli immobili (ICI).

La nuova ICI sarà gestita e riscossa direttamente dai comuni.

La nuova ICI (così come la nuova imposta di registro) avrà quale riferimento i valori degli immobili, a cui si applicherà una aliquota determinata in sede comunale entro un ventaglio il cui valore massimo non superi i cinque punti millesimali.

La nuova ICI avrà presupposti e soggetti passivi differenziati a seconda che riguarderà fabbricati oppure terreni. L'ICI riguardante i fabbricati, salva diversa regolamentazione comunale, sarà duplice, gravando sia sulla titolarità sia sulla utiliz-

zazione; l'ICI riguardante i terreni graverà solamente sui titolari di diritto reale.

Si osserva che la differenza, a prima vista ingiustificata, può trovare fondamento nella maggiore tensione che caratterizza il mercato dei fabbricati, maggiore tensione non solo economica ma anche sociale, in rapporto alla quale il meccanismo ordinario della traslazione può dare luogo a seri problemi anche sul piano dei rapporti politici complessivi. Pertanto, il principio di politica finanziaria, più che ovvio, secondo cui un'imposta può ben gravare sul titolare del diritto di disposizione, lasciando poi ai rapporti di mercato la determinazione dei valori di traslazione, merita, nel caso, di essere parzialmente disatteso.

La nuova ICI, in virtù del principio di autonomia nel quadro di un sistema di federalismo fiscale, sarà regolamentata dai comuni, tranne che in alcuni punti relativamente ai quali resterà opportuno garantire una disciplina uniforme per esigenze di certezza a tutela del contribuente. Le conseguenti diversificazioni rappresenteranno un vantaggio sia sotto il profilo della sperimentazione dei modelli applicativi, sia sotto il profilo della competizione tra gli stessi, sia sotto il profilo della competizione tra gli enti impositori.

Comunque, per l'ipotesi in cui alcuni comuni non ritenessero di procedere a normazione propria, e comunque nelle more della regolamentazione autonoma, e, infine, in caso di lacune della regolamentazione comunale, sarà da predisporre una apposita disciplina nazionale, così come suggerito dal principio di sussidiarietà. Tale regolamentazione, da valere pertanto in assenza di diversa regolamentazione comunale, sarà da improntare ai seguenti principi e criteri:

a) l'imposta, per i fabbricati, sarà duplice, a seconda dei soggetti passivi e del presupposto. Saranno soggetti passivi, disgiuntamente, da un lato il titolare di diritto reale sull'immobile (come il proprietario o l'usufruttuario), e, d'altro lato, l'utilizzatore dell'immobile stesso (comodatario, conduttore, proprietario od usufruttuario se parimenti utilizzatore);

b) i soggetti passivi saranno individuati in base alle risultanze al 31 luglio, relativamente al periodo di imposta corrispondente all'anno solare in corso;

c) l'imposta sarà da versare tra il 1° novembre ed il 20 dicembre di ciascun anno;

d) l'imposta sarà riscossa direttamente, non tramite ruolo. Sarà riscossa eccezionalmente tramite ruolo, nei casi di mancato versamento in autotassazione nei termini previsti. La riscossione avverrà a seguito di invio, ai contribuenti, di bollettini di versamento precompilati con l'indicazione dell'importo dovuto per gli immobili oggetto di diritto e di utilizzazione nel territorio del comune;

e) l'imposta relativa alla titolarità del diritto sull'immobile sarà reale, quindi non terrà conto della situazione del soggetto passivo;

f) l'imposta relativa all'utilizzazione dell'immobile sarà personale, quindi verrà determinata con il concorso di detrazioni commisurate al fatto di risiedere, nonché a scaglioni di reddito.

9) *Abolizione e razionalizzazione di altri tributi in campo immobiliare.* All'incremento di gettito, in favore dei comuni, realizzato dalla nuova imposta di registro e dalla nuova ICI, dovrà accompagnarsi, contestualmente e necessariamente, una congrua riduzione di altre imposte tra cui IRPEF ed IRPEG, anche per non ingenerare doppia imposizione; in particolare, sotto questo profilo va eliminato l'assoggettamento, alla imposizione diretta, di redditi attribuiti agli immobili in via figurativa; la qual cosa consentirà, ancora una volta, di ridurre gli adempimenti a carico dei cittadini, in particolare tramite il venir meno dell'obbligo della presentazione del modello 740 da parte di un elevato numero di contribuenti, lavoratori subordinati in costanza di rapporto od in pensione (con notevole economia di tempo e di risorse anche da parte dell'Amministrazione finanziaria, la quale potrà più utilmente impegnarsi nei controlli delle dichiarazioni a

tutto vantaggio dell'accertamento dei redditi effettivi).

Al medesimo incremento di gettito dell'imposizione comunale dovrà, nel contempo, accompagnarsi l'eliminazione di imposte erariali e locali gravanti formalmente o sostanzialmente sul patrimonio immobiliare (ICIAP, TOSAP, tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti; non esclusa l'imposta sulle successioni, la quale colpisce in via di fatto essenzialmente gli immobili, sia a causa di una antiquata concezione impositiva sia a causa di una ineludibile « visibilità » dei beni stessi).

10) *Imposizione locale e rischio di abdicazione dal prelievo: correttivi.* L'esperienza ha ormai mostrato che l'attribuire il prelievo alla sede locale, se da un lato presenta vantaggi in termini di responsabilizzazione politica, d'altro lato può presentare anche svantaggi: tra questi ultimi è da menzionare la possibilità che gli amministratori, per evitare il giudizio sfavorevole degli amministrati, ed anzi per ottenerne il consenso, attenuino la pretesa impositiva puntando, viceversa, ad ottenere trasferimenti da altri livelli di governo.

Sono noti del resto, in senso analogo, fenomeni di concorrenza al ribasso già manifestatisi in Italia a proposito di imposte ormai abrogate come l'imposta di famiglia e quella sul valore locativo: oggi, invero, con un meccanismo di imposizione immobiliare come quello descritto, il gioco al ribasso per attrarre base imponibile non sarebbe possibile (o sarebbe possibile in misura nettamente minore), ma permarrrebbe la possibilità che gli amministratori si orientino a minimizzare il prelievo per non irritare i contribuenti-elettori.

Tale orientamento si esprimerebbe, ovviamente, non tanto deliberando aliquote basse, la cui evidenza di « localismo corporativo » getterebbe un'ombra sugli amministratori, ma, soprattutto, deprimendo il valore degli immobili, che verrebbero censiti in sottostima.

Anzi, sotto questo profilo l'interesse delle amministrazioni locali potrebbe andare nel senso di attribuire agli immobili

valori molto bassi, deliberando nel contempo aliquote molto alte: dissimulando, cioè, lo scarso impegno fiscale e simulandolo elevato.

Il paventato atteggiamento delle municipalità dovrà, pertanto, essere prevenuto.

A tale fine si ritiene di adottare il seguente meccanismo. Fatto 100 il complesso delle entrate tributarie afferenti al sistema finanziario di livello comunale:

a) l'importo di 50 dovrà essere ottenuto tramite l'imposizione locale qui delineata (cioè imposta di registro ed ICI);

b) l'importo di 30 sarà ottenuto per via di trasferimento erariale a titolo di premialità per il risultato di prelievo locale (in altri termini, ciascun comune verrebbe incentivato ad impegnarsi seriamente nel prelievo, ottenendo dallo Stato il 60 per cento di quanto prelevato *in loco*; un comune che prelevi un miliardo avrà dunque 600 milioni);

c) l'importo di 20 entrerà, poi, nel sistema finanziario comunale a titolo di contributo di solidarietà, a seconda delle esigenze effettive (del quale importo, ovviamente, alcuni comuni verrebbero a beneficiare ed altri no).

11) *Commissione tecnica per la stesura dei testi delegati.* Viene, inoltre, proposto che il Governo istituisca una apposita commissione tecnica, formata anche da esperti operanti professionalmente nel settore, con il compito di supportare l'elaborazione dei decreti legislativi nonché di predisporre la stesura preliminare, al fine di un testo unico relativo alla imposizione in campo immobiliare.

12) *Ulteriori prospettive di federalismo fiscale in ambito locale.* Le indicate linee di riforma si inquadrano, come detto, nei principi del federalismo fiscale, potenziando l'autonomia finanziaria degli enti locali e realizzando, in tal modo, una anticipazione settoriale che può, a buon diritto, denominarsi « municipalismo fiscale »: ai comuni sono devoluti elementi di regolamentazione della riformata imposta di registro, nonché il relativo gettito; sempre ai comuni sono devoluti elementi di regolamentazione della riformata ICI, nonché il relativo gettito.

In tale senso questo non è che un primo passo verso i principi di autonomia e di responsabilità che sono propri del federalismo fiscale; principi sicuramente innovativi entro un sistema ormai fatiscente; un sistema che gli interessi di sviluppo economico, ed altri interessi generali del Paese, non sono disposti soggettivamente a tollerare oltre, né sarebbe possibile tollerare oggettivamente, pena l'accelerazione del degrado in corso.

Tramite ulteriori riforme e ammodernamenti (come l'attribuire, ai comuni ed alle regioni, altri gettiti già in atto e facilmente prelevabili in sede locale: si pensi alla imposta sulla benzina, facilmente raccogliibile in sede di erogazione del combustibile e, quindi, agevolmente attribuibile sia ai comuni sia alle regioni, ma più verosimilmente a queste ultime) sarà possibile procedere verso una ancor più consistente autonomia finanziaria degli enti locali, sempre nel quadro di una maggiore responsabilizzazione e di una maggiore efficienza dell'intero sistema impositivo.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

### ART. 1.

*(Oggetti della delega).*

1. Il Governo è delegato a emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a:

a) istituire e regolamentare, in conformità ai principi ed ai criteri direttivi di cui all'articolo 2, un organismo, denominato « ufficio del registro immobiliare », facente capo al dipartimento del territorio del Ministero delle finanze, avente competenza articolata a livello regionale, al quale trasferire gli attuali compiti dei seguenti uffici:

- 1) nuovo catasto dei terreni;
- 2) nuovo catasto edilizio urbano;
- 3) conservatoria dei registri immobiliari;
- 4) ufficio del registro atti pubblici, per quanto riguarda gli atti aventi ad oggetto beni immobili;
- 5) ufficio del registro atti privati, per quanto riguarda gli atti aventi ad oggetto beni immobili, esclusi i contratti di locazione e comodato;
- 6) ufficio del registro atti giudiziari, per quanto riguarda gli atti aventi ad oggetto beni immobili;
- 7) ufficio del registro delle successioni, per quanto riguarda gli atti a causa di morte aventi ad oggetto beni immobili;

b) trasferire ai comuni, a decorrere dall'attivazione dell'ufficio del registro immobiliare, in conformità ai principi ed ai criteri direttivi, di cui all'articolo 3, le funzioni di accertamento della consistenza e dei valori delle unità immobiliari, non-

ché le funzioni di ricevimento, trattazione e conservazione delle informazioni rilevanti in materia immobiliare;

c) istituire e regolamentare entro lo stesso termine di cui all'alinea, in conformità ai principi ed ai criteri direttivi di cui alla presente legge, un unico organismo denominato: « ufficio del registro mobiliare », facente capo al dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze, avente competenza a livello distrettuale, al quale trasferire gli attuali compiti, diversi da quelli da trasferire all'ufficio del registro immobiliare, dei seguenti uffici:

- 1) ufficio del registro atti pubblici;
- 2) ufficio del registro atti privati;
- 3) ufficio del registro atti giudiziari;
- 4) ufficio del registro delle successioni;

d) riformare l'imposta di registro, attribuendone il gettito, per gli atti immobiliari, ai comuni, in conformità ai principi ed ai criteri direttivi di cui all'articolo 4;

e) riformare l'imposta comunale sugli immobili (ICI) in conformità ai principi ed ai criteri direttivi di cui all'articolo 5.

## ART. 2.

*(Ufficio del registro immobiliare: principi e criteri direttivi).*

1. L'ufficio del registro immobiliare, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), svolge le seguenti funzioni:

a) conservazione della banca dati informatica, con articolazione a livello provinciale, a cui afferiscono i contenuti informativi del catasto dei terreni e del catasto edilizio urbano;

b) aggiornamento della banca dati informatica tramite ricezione per via telematica, inviata dai singoli comuni, delle comunicazioni relative alle variazioni delle consistenze e dei valori degli immobili e della loro rappresentazione planimetrica

su mappa unica. Su tale mappa, ricavata dall'unione delle precedenti mappe del catasto dei terreni e del catasto edilizio urbano, sono riportati sia i terreni sia i fabbricati;

c) aggiornamento delle intestazioni delle partite relative ai singoli immobili, trascrivendo gli atti traslativi, istitutivi, ricognitivi e dichiarativi di diritti reali o le loro vicende, siano essi atti pubblici, privati, denunce di successione, sentenze od altro. Le informazioni devono essere strutturate sia in riferimento ai soggetti sia in riferimento agli immobili;

d) presentazione degli atti solo se provenienti da notaio, giudice o altro pubblico ufficiale o provenienti da un professionista rappresentante della parte ed iscritto in uno dei seguenti albi professionali: degli architetti, degli ingegneri, dei dottori commercialisti, dei dottori in scienze agrarie, dei geometri, dei ragionieri, dei periti agrari, dei periti agrimen-sori, degli agenti immobiliari. Ogni atto presentato per la trascrizione deve, pena la non trascrivibilità dello stesso, essere corredato da un'attestazione, sottoscritta da un tecnico, abilitato a trattare le pratiche di variazione catastale, certificatrice della esatta corrispondenza tra il bene trattato e la sua rappresentazione di consistenza. Ogni atto, inoltre, deve essere presentato, per la trascrizione, entro il ventesimo giorno successivo al negozio od alla sentenza e, per le successioni per causa di morte, entro sei mesi dalla data di apertura della successione;

e) pubblicità giuridica dei dati rilevanti in campo immobiliare, con accesso telematico diretto da parte di chiunque, dietro corrispettivo di visura;

f) attività di sportello consistenti nel rilascio delle certificazioni in automatico e nell'assistenza nei confronti dei cittadini;

g) attività di assistenza nei confronti dei comuni in merito alla trattazione di casi di variazione o per pratiche riguardanti territori di più comuni;

h) altre funzioni finora svolte dal catasto, dalla conservatoria dei registri immobiliari e dagli uffici del registro, relativamente ad atti aventi ad oggetto beni immobili;

i) altre funzioni occorrenti per gli ulteriori adempimenti dell'ufficio stesso.

### ART. 3.

*(Funzioni comunali in tema di documentazione della consistenza e della circolazione immobiliare: principi e criteri direttivi).*

1. Ai fini di cui alla presente legge, ai comuni sono attribuite funzioni relative all'accertamento della consistenza e dei valori degli immobili, nonché relative alla documentazione concernente la circolazione immobiliare, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) provvedere, entro un congruo termine, ai fini del trasferimento delle funzioni di accertamento e di documentazione in campo immobiliare, alla creazione di strutture proprie idonee allo svolgimento di tali funzioni. I comuni, singolarmente od in consorzi almeno provinciali, per lo svolgimento di tali funzioni, possono, altresì, stipulare appalti o convenzioni con ordini professionali, o consorzi di ordini professionali pertinenti. La mera attività di accertamento ed aggiornamento di dati relativi alla consistenza ed al valore degli immobili può essere appaltata anche a professionisti, anche esercenti la professione in forma associata, iscritti negli albi professionali dei soggetti abilitati alla trattazione delle variazioni catastali;

b) gli oneri derivanti dalle funzioni, di cui alla lettera a) sono posti a carico del capitolo di bilancio relativo all'imposta comunale sugli immobili;

c) trasmettere giornalmente, per via telematica, gli aggiornamenti all'ufficio del registro immobiliare competente per territorio; la trasmissione, ed i contenuti della stessa, avvengono secondo modalità stabilite nel regolamento di attuazione;

d) istituzione, da parte degli uffici del catasto dei terreni e del catasto edilizio urbano, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui all'articolo 1, di corsi di formazione, indirizzati al personale dei comuni ed ai tecnici da questi incaricati, per la trattazione delle pratiche di accertamento della consistenza, di frazionamento e di variazione; gli uffici del nuovo catasto dei terreni e del nuovo catasto edilizio urbano devono, altresì, provvedere a trasmettere ai comuni, su supporto informatico e cartaceo, i dati degli immobili;

e) trasferimento, da parte degli uffici del registro, con congruo anticipo rispetto all'entrata in funzione dell'ufficio di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), alla conservatoria immobiliare, delle basi informatiche dei dati e delle copie dei registri riepilogativi manuali riguardanti gli atti immobiliari e le denunce di successione o di riunione dell'usufrutto, sino a quella data registrati, con esclusione dei contratti di locazione e comodato. Non devono essere trasferiti i fascicoli contenenti gli originali delle pratiche. Le copie continuano ad essere rilasciate dall'ufficio del registro;

f) trasmissione, entro il termine di cui alla lettera d), da parte del Ministero delle finanze ai comuni, dei programmi informatici, unificati a livello nazionale, occorrenti per lo svolgimento dei compiti assegnati ai comuni stessi. Attivazione o disponibilità, a cura dell'Amministrazione finanziaria, di linee dedicate per la trasmissione dei dati dai comuni all'ufficio del registro immobiliare competente. I canoni per l'utilizzo di dette linee sono a carico dell'Amministrazione finanziaria;

g) il personale, i locali, la dotazione *hardware* e le altre dotazioni occorrenti a livello locale per l'attuazione del presente comma sono a cura ed a carico dei singoli comuni;

h) trasmissione ai comuni, da parte degli uffici del catasto dei terreni e del catasto edilizio urbano, anteriormente all'entrata in funzione dell'ufficio del registro immobiliare, degli archivi delle prati-

che già inserite in atti nonché dei fascicoli delle pratiche di variazione o di nuova denuncia non ancora inserite. La competenza per le funzioni di accertamento si intende trasferita ad ogni singolo comune al momento della conclusione della trasmissione dei suddetti archivi delle pratiche arretrate; sino alla conclusione del trasferimento di tali atti al comune, le funzioni di accertamento e conservazione continuano ad essere svolte dall'Amministrazione finanziaria;

i) classificazione dei terreni secondo le seguenti categorie:

- 1) aree di pertinenza di fabbricati;
- 2) aree non di pertinenza di fabbricati, interne alle perimetrazioni urbane, utilizzabili a fini edilizi;
- 3) aree non di pertinenza di fabbricati, interne alle perimetrazioni urbane, non utilizzabili a fini edilizi;
- 4) aree non di pertinenza di fabbricati, esterne alle perimetrazioni urbane ed utilizzabili ai fini edilizi;
- 5) aree non di pertinenza di fabbricati, esterne alle perimetrazioni urbane e utilizzabili ai fini agricoli;
- 6) aree non di pertinenza di fabbricati, esterne alle perimetrazioni urbane e non utilizzabili a fini né edilizi né agricoli;

l) la perimetrazione dell'ambito urbano deve essere definita dal comune tramite la cartografia dello strumento urbanistico; per quanto concerne la classificazione dei fabbricati continuano ad applicarsi le vigenti disposizioni;

m) determinazione dei valori, per tutte le categorie di immobili, da parte di ogni comune, in riferimento all'unità di metro quadrato ed in riferimento ai valori medi di mercato per metro quadrato. Il valore di ciascun immobile risulta dalla moltiplicazione del numero di metri quadrati per il numero indicante il valore a metro quadrato;

n) aggiornamento da parte dei comuni, ogni quinquennio, dei valori degli

immobili. Per i fabbricati deve essere inoltre calcolata, ogni cinque anni, la svalorizzazione per vetustà dei singoli fabbricati, a partire dal decimo anno successivo alla loro costruzione o ristrutturazione. La svalorizzazione massima non deve essere inferiore al 40 per cento.

#### ART. 4.

*(Modificazione del regime dell'imposta di registro: principi e criteri direttivi).*

1. L'imposta di registro, per gli atti di trasferimento immobiliare, è determinata applicando, al valore dell'immobile, una aliquota determinata dal comune entro i limiti di cui all'articolo 6. Per gli altri atti soggetti a pubblicità possono essere determinate, a livello nazionale, imposte in misura fissa.

2. Il gettito dell'imposta di registro, per gli atti di trasferimento immobiliare e per gli altri atti soggetti a pubblicità, spetta ai comuni in cui sono localizzati gli immobili.

3. Gli atti di cui al presente articolo diversi da quelli relativi a beni immobili sono di competenza dell'ufficio del registro mobiliare, istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c).

#### ART. 5.

*(Modificazione del regime della imposta comunale sugli immobili: principi e criteri direttivi).*

1. L'imposta comunale sugli immobili (ICI) è calcolata sulla base dei valori dei terreni e dei fabbricati siti nel territorio di ciascun comune, al quale spetta il gettito dell'imposta stessa.

2. L'ICI avente ad oggetto terreni è dovuta dal titolare o dai titolari di diritto reale.

3. L'ICI avente ad oggetto la titolarità di fabbricato è dovuta dal proprietario o dall'usufruttuario; l'ICI avente ad oggetto l'utilizzazione del fabbricato è dovuta dal conduttore, dal comodatario, dal titolare di diritto reale il quale mantenga l'immobile a propria disposizione.

4. In caso di cessazione dell'utilizzo o di subentro di altro utilizzatore deve essere data comunicazione all'ufficio tributi del comune. Sino a detta comunicazione, il precedente utilizzatore non è liberato dall'obbligo di pagamento dell'imposta. In caso di non utilizzazione dell'immobile, il proprietario deve fornire documentazione rendendo una dichiarazione ai sensi dell'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15.

5. Il soggetto passivo dell'ICI è individuato, per ciascun anno, sulla base delle risultanze al 31 luglio, salvo il diritto di rivalsa nei confronti di altri titolari od utilizzatori susseguitisi nel corso dell'anno.

6. Il pagamento dell'ICI deve essere effettuato, in ciascun anno, tra il 1° novembre ed il 20 dicembre.

7. L'ICI gravante sul titolare del diritto reale è determinata dal comune senza effettuare detrazioni. L'ICI gravante sull'utilizzatore che si avvale del fabbricato quale residenza ammette una detrazione rapportata allo scaglione, tra almeno due previsti, in cui si colloca il contribuente; il reddito è quello dichiarato complessivamente a fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), dal contribuente e dagli altri soggetti afferenti al nucleo familiare, per l'anno precedente, ferma restando la non imponibilità in caso di reddito inferiore all'importo determinato dai decreti legislativi di cui all'articolo 1.

8. I comuni determinano annualmente l'aliquota dell'ICI, compresa tra un minimo ed un massimo stabiliti ai sensi dell'articolo 6, comma 2.

9. Per il pagamento dell'ICI i comuni inviano a ciascun titolare di diritto reale, per l'imposta relativa alla titolarità dell'immobile, un bollettino di versamento comprensivo di tutti gli importi relativi anche a più immobili siti nel territorio del comune stesso. Per il pagamento dell'imposta dovuta dall'utilizzatore i comuni inviano un bollettino di versamento contenente un prospetto in cui sono indicati l'importo normale, nonché gli importi ridotti in rapporto ad altrettanti scaglioni di reddito del contribuente e del nucleo familiare. Il contribuente indica i propri dati e

pone un segno sull'importo corrispondente. I comuni possono procedere, tramite accesso alla banca dati informatica dell'anagrafe tributaria, alla verifica della corrispondenza della situazione reddituale dichiarata l'anno precedente.

10. A decorrere dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui all'articolo 1, sono soppresse tutte le imposte connesse a beni immobili tra cui, in particolare, l'imposta sull'incremento di valore degli immobili (INVIM) nella parte residuale, l'imposta comunale sull'esercizio di imprese e di arti e professioni (ICIAP), la tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP). È, inoltre, soppressa l'imposta sulle successioni e sulle donazioni. Dalla stessa data non sono assoggettati alle imposte dirette erariali i redditi figurativamente attribuiti a beni immobili.

11. Non sono soggetti all'ICI i seguenti immobili:

a) relativamente ai beni utilizzati per i soli fini istituzionali, gli immobili di proprietà dello Stato, delle regioni, delle province, delle comunità montane, di consorzi costituiti tra detti enti, delle unità sanitarie locali, delle istituzioni sanitarie, delle amministrazioni pubbliche autonome di cui all'articolo 41 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;

b) gli immobili destinati esclusivamente all'esercizio del culto, purché compatibile con le disposizioni degli articoli 8 e 19 della Costituzione, e loro pertinenze;

c) i fabbricati di proprietà della Santa Sede indicati negli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato Lateranense;

d) i fabbricati appartenenti a Stati esteri per i quali è prevista l'esenzione dall'imposta locale sul reddito dei fabbricati in base ad accordi internazionali resi esecutivi in Italia;

e) i fabbricati con destinazione ad usi culturali di cui all'articolo 5-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, e successive modificazioni;

f) i fabbricati rientranti nel gruppo « E » della classificazione del catasto urbano, comprese le tombe di famiglia, i loculi, i colombari, i cinerari ed i piloni votivi.

12. In sede di prima attuazione della presente legge, il comune può avvalersi anche di dati rilevabili dalle dichiarazioni presentate dai singoli contribuenti ai fini dell'ICI.

13. L'ICI non è deducibile dalle imposte sul reddito.

14. La disciplina dell'ICI, da emanare con decreto legislativo in conformità al presente articolo, è destinata a valere per i comuni che non abbiano disposto diversa regolamentazione; quest'ultima non potrà comunque derogare alla disciplina di cui ai commi 1, 8, 10, 11, 12 e 13 del presente articolo.

#### ART. 6.

*(Aliquote locali; trasferimenti premiali; trasferimenti di solidarietà).*

1. Le aliquote minima e massima, per l'imposta di registro avente ad oggetto gli atti di trasferimento immobiliare, sono determinate, dai decreti di cui all'articolo 1, in punti percentuali rapportati al valore dell'immobile entro un ventaglio il cui valore massimo non superi i sette punti.

2. Le aliquote minima e massima, per l'ICI, sono determinate, dai decreti di cui all'articolo 1, in punti millesimali rapportati al valore dell'immobile entro un ventaglio il cui valore massimo non superi i cinque punti.

3. Le aliquote minime e massime, per le imposte di cui ai commi 1 e 2, sono determinate in modo che, ove le aliquote intermedie siano applicate in tutti i comuni, il gettito complessivo delle due imposte sia prevedibile nella misura del 50 per cento delle entrate tributarie afferenti al sistema finanziario comunale, tenuto conto del disposto di cui ai commi 4 e 5.

4. I decreti di cui all'articolo 1 devono, altresì, prevedere l'istituto del trasferimento premiale per cui ciascun comune

possa ricevere, a titolo di trasferimento erariale, un importo corrispondente al 60 per cento del gettito ottenuto nell'anno precedente dall'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari nonché dall'ICI.

5. I decreti di cui all'articolo 1 devono, altresì, prevedere l'istituto del trasferimento di solidarietà, di ammontare complessivo corrispondente al 40 per cento del gettito complessivo ottenuto dai comuni, nell'anno precedente, dall'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari nonché dall'ICI. Il trasferimento di solidarietà è assegnato direttamente ai comuni, oppure alle regioni per il ritrasferimento, in misura risultante dai parametri determinati nei medesimi decreti, con esclusione del parametro corrispondente alla spesa storica.

6. È soppresso ogni altro trasferimento erariale ai comuni, se non in rapporto ad eventi calamitosi eccezionali.

#### ART. 7.

##### *(Disposizioni finali).*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 devono prevedere, oltre a quanto stabilito nel medesimo articolo, l'abrogazione e la modificazione di tutte le norme in contrasto con la presente legge, nonché ogni disposizione necessaria alla funzionalità degli enti e degli uffici previsti dalla presente legge.

2. È abrogato l'articolo 12 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è istituita una commissione tecnica, formata anche da esperti operanti professionalmente nel settore, con il compito di fornire elementi utili alla predisposizione dei decreti legislativi di cui all'articolo 1.