

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Elementi di documentazione

n. 24

A.S. n. 2874: "Conversione in legge del decreto-legge 31 marzo 2004, n. 82, recante proroga di termini in materia edilizia".

Condonò edilizio

Aprile 2004

Il presente decreto-legge proroga il termine per la presentazione delle domande di regolarizzazione in materia di illeciti edilizi, di cui all'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, recante "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici".

In particolare, le proroghe hanno interessato i seguenti termini di scadenza degli adempimenti connessi al condono edilizio:

- comma 15 dell'articolo 32 del citato decreto-legge n. 269 del 2003; il comma in discorso stabiliva che le richieste di acquisto delle aree appartenenti al patrimonio disponibile dello Stato, e le domande di mantenimento delle opere abusive realizzate sulle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, dovessero essere presentate entro il 31 marzo 2004. Al riguardo, la lettera a) dell'articolo 1 del decreto in esame proroga il predetto termine al 31 luglio 2004;

- comma 32 dell'articolo 32 del decreto-legge n. 269 del 2003; tale comma fissava il termine finale per la presentazione della domanda relativa alla definizione dell'illecito edilizio al 31 marzo 2004. Al riguardo, la lettera a) dell'articolo 1 del decreto in discorso proroga anche questo termine al 31 luglio;

- allegato 1 all'articolo 32 del decreto-legge n. 269 del 2003; in esso erano contemplate le scadenze delle rate successive alla prima (inerenti al pagamento dell'oblazione e degli oneri concessori) previste nei seguenti termini: 30 giugno e 30 settembre 2004. Al riguardo, il citato articolo 1, lettera b), del decreto in esame, proroga i suddetti termini rispettivamente al 30 settembre ed al 30 novembre.

Nella relazione illustrativa del ddl la necessità della proroga del provvedimento di condono edilizio viene motivata con la limitatezza del numero di adesioni fino ad ora pervenute, che secondo dati provvisori il Governo stima essere "sensibilmente inferiore" a quello originariamente preventivato.

Tale limitatezza del numero di adesioni viene ricondotta, sempre nella relazione illustrativa, anche allo stato di incertezza normativa dovuto alla impugnativa presso la Corte Costituzionale presentata da alcune regioni avverso l'articolo 32 del suddetto decreto-legge n. 269 del 30 settembre del 2003, istitutivo del provvedimento di condono¹.

Al riguardo, si rinvia preliminarmente alle osservazioni già contenute nella Nota di lettura n. 63, nella quale si ricordava che il comma 2 dell'articolo 32 del citato decreto-legge n. 269 del 2003 disponeva "il provvedimento in questione nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con DPR n. 380 del 2001, in conformità al titolo V della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3," e che pertanto si trattava "di materia in ordine alla quale è in atto un dibattito tra i vari livelli istituzionali, anche in quanto la norma comunque fa salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio".²

Nello specifico, il provvedimento in esame, che non è corredato di RT, estende di ulteriori quattro mesi il periodo temporale utile entro il

¹ Si ricorda che già in passato la Corte ha avuto modo di pronunciarsi in materia di condono edilizio, in particolare con riferimento alla legge n. 47 del 1985 ed alla legge n. 724 del 1994 (istitutive dei due precedenti condoni edilizi).

² Nota di Lettura n. 63, pag. 67, relativa all'A.S. n. 2518 con riferimento all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.

quale poter presentare domanda per la definizione degli illeciti edilizi, così come sopra evidenziato.

Al riguardo, occorre sottolineare la portata finanziaria di tale slittamento, legata - oltre agli altri fattori - anche alla proroga dei versamenti, effettuabili in unica soluzione o in tre rate, di cui la prima coincidente con la presentazione della domanda stessa.

Infatti, da un lato la proroga dei termini produce effetti finanziari positivi dovuti al fatto che ulteriori soggetti (rispetto a quelli che comunque avrebbero presentato la domanda entro i termini originari e che tuttavia preferiscono beneficiare dello slittamento) decidano di aderire al condono edilizio utilizzando i quattro mesi di rinvio del termine. Dall'altro, gli indicati slittamenti temporali producono, in termini finanziari, un differimento nei versamenti delle entrate originariamente preventivate, dando luogo a effetti di cassa, a parità di flussi di competenza.

In assenza di RT, appare indispensabile disporre di dati certi sul grado di adesione e conseguentemente sull'ammontare delle entrate incassate entro il 31 marzo scorso, nonché di stime sugli effetti dell'attuale proroga dei termini, onde verificare la possibilità di ottenere entrate complessivamente in linea con le quantificazioni effettuate in sede di provvedimento originario.

Alla luce di tali considerazioni, risulterebbe dunque utile una RT che desse conto sia degli introiti a consuntivo ottenuti per effetto delle domande presentate entro i termini originari (31 marzo), sia delle stime degli effetti dovuti alla proroga in discorso.

Ciò appare rilevante se, come evidenziato dal Governo stesso nella relazione illustrativa al provvedimento in esame, la proroga si rende opportuna “anche per non compromettere la realizzazione delle previsioni di gettito relative all’anno 2004”.

Dal punto di vista metodologico, ciò che occorre evidenziare è se la proroga dei termini in questione - oltre a consentire l'acquisizione di nuove entrate per effetto di maggiori adesioni rispetto a quelle registrate alla scadenza del termine originario - determini in sostanza anche lo slittamento di entrate già previste a legislazione vigente, ovvero quelle corrispondenti ad adesioni che si sarebbero comunque avute, ma che di fatto avranno luogo solo successivamente alla proroga, nonché un differimento dei versamenti per le adesioni già avvenute, con conseguenti possibili effetti negativi sul fabbisogno.

Peraltro, va sottolineato che - tenendo conto delle differenti tipologie di condono previste nel provvedimento originario e quindi di comportamenti fortemente differenziati da parte dei contribuenti - è verosimile ipotizzare effetti finanziari di entità e variazione incerta e contrapposta. E' ragionevole infatti ipotizzare che in relazione ad alcune fattispecie di abuso edilizio, l'annuncio del provvedimento di proroga - insieme alle incertezze normative richiamate dallo stesso Governo - abbia indotto gli interessati a differire l'adesione (con conseguenti effetti negativi di cassa), laddove per altre tipologie di abuso la possibilità di sanatoria offerta dal provvedimento originario sia risultata comunque appetibile e tale da non suggerire l'attesa della proroga.

Nell'applicazione della normativa ai casi concreti di abuso edilizio risulta comunque rilevante la valutazione da parte dei singoli operatori

circa l'onerosità dell'adesione alla definizione agevolata: si ricorda, al riguardo, che rispetto ai precedenti provvedimenti di condono, la misura dell'oblazione, peraltro incrementata degli oneri concessori, risulta significativamente superiore (e di tale percezione è stato dato ampio conto nella stampa specializzata). Tale considerazione, legata anche alla complessità delle procedure amministrative successive alla domanda di condono, che sia gli uffici finanziari che i contribuenti si troveranno a dover espletare, rientra nel complesso dei fattori che vanno valutati ai fini dell'adesione al condono.

Peraltro, dall'interpretazione letterale della norma si desume la proroga dei termini per il versamento delle rate successive alla prima anche per coloro che hanno aderito alla sanatoria entro il termine originario.

Se questa interpretazione trovasse conferma, vi sarebbero effetti in termini di cassa dovuti al differimento dei versamenti delle rate successive alla prima (il provvedimento originario prevedeva il versamento della seconda rata entro il 30 giugno e quello della terza rata entro il 30 settembre).

Con riferimento a ciò, si ricorda che in provvedimenti di natura analoga (ad esempio il recente condono fiscale), sono stati lasciati inalterati gli originari termini di scadenza, aggiungendone di nuovi per coloro che avessero deciso di aderire successivamente (c.d. "doppio binario").

Tale problematica risulta rilevante, atteso che per la proroga della rateizzazione non è previsto il pagamento di interessi. E' quindi opportuno sul punto un chiarimento del Governo, che eventualmente

anticipi gli orientamenti interpretativi che emergeranno in sede applicativa (a livello cioè di circolare amministrativa).

Un'ulteriore osservazione riguarda la circostanza che il provvedimento in esame nulla dispone rispetto al termine, originariamente fissato al 30 settembre, per la presentazione della denuncia al Catasto Urbano degli immobili oggetto di illecito edilizio, corredata della documentazione necessaria per l'attribuzione della rendita catastale³.

Al riguardo, la mancata considerazione di un'eventuale proroga di detto termine rende verosimile ipotizzare che la ristrettezza dei tempi utili (soli due mesi, di cui uno corrispondente al mese di agosto) per l'espletamento delle procedure citate possa comportare difficoltà amministrative sia per gli aderenti al condono, sia per gli uffici finanziari coinvolti.

Tale situazione potrebbe generare eventualmente oneri per le amministrazioni interessate dovuti al sovraccarico di lavoro, nonché un potenziale contenzioso tributario ed amministrativo dovuto alle difficoltà di attribuzione delle rendite catastali nei predetti termini.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, giova ricordare che l'attribuzione della nuova rendita catastale rappresenta la base di calcolo per le imposte dirette (IRPEF ed IRES), per l'ICI, per altre imposte comunali (TARSU e TOSAP) e per l'imposizione indiretta in caso di trasferimento di proprietà dell'immobile.

³ Il termine del 30 settembre relativo alla presentazione in catasto della denuncia dell'immobile e del relativo frazionamento, è indicato al comma 15, ultimo periodo, dell'articolo 32 del decreto-legge n. 269 del 2003. Per detto termine il provvedimento in esame non prevede alcuna proroga.

Inoltre, si ricorda che sempre entro il medesimo termine del 30 settembre dovranno essere presentate, se dovute, le denunce TARSU, TOSAP e la dichiarazione ICI, al fine di ottemperare a specifici adempimenti tributari.

Nell'eventualità poi di una pronuncia favorevole della Corte Costituzionale il numero delle adesioni al condono potrebbe crescere sensibilmente a partire dal mese di giugno, e quindi gli ulteriori adempimenti da definire entro il 30 settembre potrebbero divenire ancora più gravosi.