

Il Catasto e la sua funzione

P.L. Pini*

1. - Qualche considerazione sulla funzionalità del Catasto.

Le funzioni del Catasto sono ben note fin da tempi remoti. Da una indagine condotta con scrupolosa serietà scientifica dal Sorbi¹ risulta che le prime forme di Catasto in Italia compaiono negli Atti della Repubblica di Siena con le "Tavole delle possessioni" nel 1314 - 1320 e circa un secolo dopo nella Repubblica di Firenze.

Fin da allora fu avvertita dagli amministratori pubblici la necessità di elencare i beni immobili dei cittadini, non solo per individuarne l'effettiva consistenza patrimoniale di ciascuno ma anche per stabilire criteri di equità nella ripartizione degli oneri tributari fra le categorie soggette al loro pagamento mediante stime quanto più possibile fra loro confrontabili.

Anche sotto questo aspetto quindi il Catasto, o gli organi similari, è considerato come il sistema più antico, ed anche il più importante², adottato dalle comunità organizzate per attribuire ai singoli beni immobili un certo valore a carattere indicativo e comparativo onde rispettare il più e il meglio possibile un equo criterio ed evitare grossolane sperequazioni ed ingiustizie contributive. La determinata attribuzione di valore ai beni immobili doveva servire altresì come base nei passaggi di proprietà per successioni, compre-vendite, divisioni patrimoniali, e per ogni altra operazione connessa con movimenti di capitali.

Gli uffici, paragonabili al nostro Catasto, disponevano di personale specializzato che era scelto, sembra, dopo una severa selezione.

* Dottore Agronomo

1) U. Sorbi, "Struttura e principali modalità di stima dei Catasti Senese e Fiorentino del XIV e XV secolo" Rivista di Storia dell'Agricoltura anno XXVI, n. 2, dicembre 1986, pag. 160 e segg.

2) U. Sorbi, *op. cit.*, pag. 189.

Anche nella moderna organizzazione finanziaria dello Stato non c'è molto di nuovo, come è facile constatare; il Catasto è tuttora infatti il documento che descrive i beni immobili classificandoli in base alla loro qualità e redditività, nonché alla loro appartenenza a privati cittadini o ad enti pubblici.

* * *

Per assolvere a questa delicata ed indispensabile funzione il Catasto non può non disporre ovviamente di personale altamente qualificato e di adeguati mezzi ed attrezzature sia nella sede centrale che negli uffici periferici.

Occorre rilevare in proposito che l'attuale vorticoso dinamismo economico della società moderna ed i conseguenti movimenti di capitali, la necessità di documentazioni catastali aggiornate e sollecitamente disponibili in appoggio alle varie operazioni economiche finanziarie - dalle compravendite, alle garanzie ipotecarie, alle successioni, ecc. - provocano spesso non pochi e lievi ostacoli all'attività del Catasto in quanto l'attuale sua organizzazione non è più in grado di mantenere un ritmo del pari dinamico e tale comunque da potere soddisfare con la dovuta prontezza le accennate molteplici esigenze degli operatori interessati.

La particolare intensificazione dell'attività economica nei vari campi ora richiamata ha reso necessario l'impiego di mezzi meccanici e così di macchine spesso alquanto sofisticate (computers, ecc.) che la tecnica ha messo a disposizione delle varie aziende private e degli enti pubblici con le quali, unitamente ad una notevole riduzione del lavoro umano nello svolgimento delle normali operazioni, sono state eliminate o quanto meno ridotte le possibilità di errori od imprecisioni che non sempre la mente umana non è in grado di evitare.

Non c'è dubbio che un'adeguata dotazione di tali mezzi tecnici rende possibile il disbrigo delle pratiche in modo che le esigenze dei contribuenti interessati possono essere soddisfatte in un tempo molto più breve e con la precisione assicurata dal mezzo meccanico stesso.

* * *

A questo punto viene fatto di chiederci se il Catasto, e specialmente i suoi uffici periferici, dispongano oggi di una attrezzatura moderna atta a rispondere alle pressanti richieste degli operatori.

E questo è tanto più importante, come osserva opportunamente il Miccoli³, dato che, in aggiunta a quanto sopra richiamato, gran parte degli oneri fiscali nelle operazioni tra privati ed enti pubblici vengono calcolati sulla base dei valori catastali, comprese molte operazioni con risvolti estimativi e comunque in termini di valutazioni.

Risulta così ancora più evidente la necessità di potere disporre di uffici in grado di assicurare i contribuenti col fornire loro con la dovuta prontezza e precisione gli elementi di cui hanno bisogno tanto più se ci si richiama all'accennata attuale situazione economica così tanto movimentata ed incerta nella sua varia e sovente crescente instabilità.

* * *

Da quanto sopra precisato la funzione del Catasto risalta nella sua effettiva e reale importanza costituendo elemento di base essenziale per tutte le operazioni economiche in un Paese civile. Inoltre, come osserva ancora il Miccoli⁴, un Catasto bene organizzato e dotato di mezzi tecnici adeguati e di personale specializzato potrebbe affiancarsi o addirittura entro certi limiti sostituirsi a qualche organo fiscale esistente, quale il Registro ad esempio, realizzando così una più completa utilizzazione ed al tempo stesso una semplificazione per lo svolgimento delle pratiche richieste dagli operatori.

La funzione ed efficienza del Catasto è troppo importante per non provvedere ad aggiornarlo ed adeguarlo all'intensa attività della società moderna. Occorre pertanto stabilire preliminarmente una base certa di partenza, rivedendo cioè anzitutto la reale situazione colturale, la sua classificazione e la relativa valutazione che dovrebbe essere effettuata con uniformi criteri di stima correlati alle effettive situazioni dei vari ambienti.

Per quanto concerne poi il Catasto dei terreni sembrerebbe utile, onde conseguire risultati che più concretamente aderiscano alla effettiva realtà valutativa, inserire anche degli agronomi nell'organico del personale in aggiunta ed in collaborazione con il personale tecnico ed operativo attualmente esistente.

3) S. Miccoli, "Innovazioni metodologiche nelle stime fiscali", XXV Incontro di studio del Ce.S.E.T., Roma 2-3 ottobre 1995, pag. 4.

4) S. Miccoli, *op. cit.*, pag. 5.

E' questo un argomento più volte affrontato in varie sedi e da vari Autori⁵, e che è opportuno richiamarlo anche in questa sede in relazione alla sua indiscutibile importanza specie agli effetti di una inevitabile ristrutturazione ed aggiornamento dell'attuale organizzazione del Catasto che sembra sia stata avviata.

* * *

2. - Ancora sul Catasto: il suo probabile possibile futuro

Lo studio intrapreso dall'I.N.E.A. con la partecipazione dell'I.T.A. "*Potenzialità reddituale e zonizzazione della potenzialità produttiva*" è indubbiamente molto interessante, oltre che originale, e tale da potere fare assumere al Catasto una ben diversa e moderna fisionomia.

Infatti da un ufficio ancorato a vecchi e superati sistemi tradizionali e non più adeguati alle esigenze della vita moderna si dovrebbe pervenire ad un ufficio tecnico-amministrativo snello, con una attrezzatura d'avanguardia, in grado di soddisfare meccanicamente le esigenze dei contribuenti utilizzando i più sofisticati mezzi strumentali che il progresso tecnologico è in grado di fornire.

Con l'applicazione dei principi che costituiscono la base di tale studio è possibile tendere ad un quadro della situazione economica ed agronomica dell'intero territorio nazionale di rilevante attendibilità, catalogato per tipo e classe di coltura, e quindi praticamente esatto ed uniforme, relativamente alle diverse condizioni e caratteristiche fisiche, agronomiche ed economiche dei terreni situati anche in ambienti e regioni diverse.

Se si arriverà a tanto, si tratterà senza dubbio di una notevole realizzazione che eviterà o di molto ridurrà l'apporto umano che attualmente non è facilmente controllabile nell'eseguire classificazioni e valutazioni.

Naturalmente, come per tutte le innovazioni una volta fissati e collaudati da una adeguata sperimentazione i criteri basilari, è necessario procedere all'esame dei concetti che devono essere trasferiti dalle norme teoriche alla pratica applicazione, di modo che, pur nella sua snellezza e meccanizzazione, il Catasto così radicalmente ristrutturato

5) U. Sorbi - P.L. Pini, XV *Incontro di studio del Ce.S.E.T.*, Viterbo, 23 febbraio 1985 (Comunicazione).

turato, possa mantenere le funzioni che fin dalla sua istituzione gli sono proprie.

Tutto ciò sembra indispensabile per risolvere numerosi problemi che sono, appunto, dipendenti dalla funzionalità del Catasto nei suoi vari aspetti, e che quindi devono trovare un'adeguata collocazione nella nuova organizzazione tecnica ed amministrativa di questo insostituibile ufficio.

C'è da affrontare, fra gli altri, il problema della determinazione dell'effettiva superficie appartenente ai singoli proprietari tenendo nel dovuto conto anche del frazionamento della proprietà privata, che spesso è assai notevole e che si è verificato specialmente in questi ultimi decenni. In effetti tale proprietà è sovente rappresentata da piccoli o piccolissimi appezzamenti dislocati spesso in zone diverse e non sempre omogenee.

La zonizzazione, come è rappresentata nello studio dell'I.N.E.A., sembra che presenti qualche difficoltà a soddisfare tali esigenze soprattutto per quanto attiene la precisa determinazione sul terreno di tali piccoli appezzamenti. Naturalmente tanto più vasta è l'estensione della proprietà-azienda ed è poco frazionata minori risulteranno le accennate difficoltà.

Sussistono anche altri problemi di carattere pratico che devono essere esposti e risolti; uno fra questi è dato dalla eccessiva riduzione del numero delle qualità di coltura, indubbiamente positivo agli effetti della semplificazione del servizio, ma che presenta qualche chiara difficoltà nella fase applicativa.

Infatti, e per esempio, parlare di seminativo in senso generale può dare luogo a delle imprecisioni anche notevoli, dato che ci sono vari tipi di seminativo - nudo, arborato, irriguo, ecc. - L'applicazione dei costi specifici può, è vero, attenuare tali differenziazioni purché però si applichi una più dettagliata classificazione.

Osservazioni molto simili alle precedenti possono essere avanzate per terreni assai diffusi con colture arboree specializzate, dalla frutticoltura alla viticoltura; quest'ultima, per esempio, indirizzata per una produzione comune o di tipo DOC o DOCG; anche l'olivicoltura per parte sua può essere in coltura promiscua o specializzata e posta talvolta in terreni declivi di limitate possibilità produttive.

Pur senza fare riferimento in questa occasione a casi particolari, si fa presente che, com'è ben noto, esistono situazioni ad elevato grado di frazionamento della proprietà, come in zone della Liguria,

delle vallate alpine ed appenniniche, della Sicilia, ecc., dove su una modesta superficie insiste un limitato numero di piante di olivo dando vita a notevoli difficoltà per una loro esatta collocazione, superfici pur sempre incluse nella voce generica di seminativo o di colture specializzate⁶.

Pure per quanto riguarda le aree boschive si presentano non poche difficoltà pratiche non solo per la loro individuazione e classificazione ma altresì per la determinazione delle singole proprietà suddivise in boschi di alto fusto, cedui, misti, di età diversa, ecc.

Siamo del parere che le considerazioni svolte e quant'altro ancora potrebbe essere richiamato ma che era per brevità si tralascia e che però tuttavia può verificarsi nella pratica applicazione delle proposte espresse nel noto studio, meritano di essere affrontate e chiarite.

Ciò in quanto è evidente che la suggerita trasformazione del Catasto deve rappresentare una effettiva evoluzione anche sul piano applicativo mantenendo quella specifica funzionalità che è richiesta per uno degli organi principali dell'amministrazione dello Stato.

NOTA

I costi specifici da detrarre dalla produzione lorda per il calcolo dei RLS sono:

per le produzioni vegetali:

- sementi (acquistate o prodotte in azienda)
- concimi acquistati
- antiparassitari
- costo dell'acqua per l'irrigazione
- essiccazione
- riscaldamento
- spese di trasformazione e commercializzazione
- spese di assicurazione

e per le produzioni animali:

- costi di sostituzione del bestiame
- alimenti concentrati (acquistati o prodotti in azienda)

6) Nelle qualità di coltura richiamate nel testo rientrano anche le aziende ad intensa floricoltura in serra od a cielo aperto e quelle vivaistiche.

- foraggi
- spese di veterinario
- di fecondazione
- di commercializzazione
- di assicurazione.