VINCENZO BENTIVEGNA

Vi prego di scusarmi per due ragioni: la prima di essere passato avanti a qualcuno che probabilmente si era iscritto prima di me, ma appena finito questo intervento devo andare a presiedere il Consiglio del mio istituto che sta per cominciare, e quindi sarò breve. La seconda ragione è che non posso ritenermi un esperto di problemi del catasto.

Ciò non deve suonar strano perché anche questo è l'effetto di una visione errata ma molto generalizzata di ritenere questo strumento così importante per la politica economica e fiscale del Paese come uno strumento tecnico, per soli specialisti; come diceva il Relatore, è predominante la visione del catasto come fatto puramente tecnico, gestibile solo dai tecnici e, aggiungo io, asettico ed estraneo ai più ampi problemi della politica economica nazionale. Questa interpretazione non nasce a caso. Il fatto che il catasto sia considerato dominio per specialisti, che i suoi problemi non riescano a coinvolgere un ampio dibattito tra le forze culturali, scientifiche, sociali e politiche è, a parer mio, una delle dimostrazioni dello stato in cui versa l'economia del Paese e, in particolare, la politica del territorio, nei confronti della quale il catasto ha e deve avere un ruolo fondamentale. Nel mio intervento partirei proprio dal ruolo che ha il catasto, perché probabilmente una delle cause dell'estraneità del catasto sta nel fatto che la sua "immagine pubblica" non è andata di pari passo con le molteplici funzioni che esso può svolgere nella politica economica contemporanea. Nato come strumento fiscale e ordinativo della struttura del territorio, il catasto assume oggi caratteri che, a mio vedere, hanno ampliato la sua funzione tanto da farlo diventare — se correttamente usato — strumento indispensabile nella politica territoriale e in generale in tutta la finanza pubblica. In effetti, l'evoluzione del ruolo del catasto non può che essere la conseguenza dell'evoluzione della finanza pubblica, passata in questi ultimi decenni da attività diretta a distribuire tra impieghi pubblici e privati un reddito nazionale dato ad attività determinante del volume del reddito nazionale e della sua distribuzione tra le classi sociali. Ciò importa un'evoluzione delle funzioni del catasto che tenga conto di questa evoluzione della finanza pubblica. Senza entrare in tutta la gamma di problemi che questa evoluzione impone, per la maggior parte già tratteggiati dal Relatore, vorrei accennare a due funzioni che mi sembrano particolarmente importanti: la funzione informativa e la funzione che vorrei chiamare normativa.

In un sistema economico e sociale così complesso come quello dei paesi capitalistici avanzati, sappiamo che uno degli ostacoli principali alla gestione corretta dell'economia e al controllo delle scelte sta nella difficoltà dell'informazione, che dovrebbe essere la più ampia, la più tempestiva e la più corretta possibile; il modo con cui il catasto è organizzato e funziona è un vincolo tutt'altro che trascurabile per la formazione e l'inoltro dell'informazione, in grado cioè di condizionare la conoscenza di chi effettua le scelte (vincolo di amministrazione) e di chi controlla quelle scelte (vincolo di democrazia); più imprecise nel tempo e nei contenuti sono quelle informazioni e più alto è il rischio di errori nelle scelte e di vanificazione del controllo generalizzato.

Almeno sotto questo punto di vista, un catasto funzionale e funzionante è espressione di democrazia. La funzione normativa che mi sembra riconoscere nel catasto consiste nella sua utilità come strumento di politica economica, in quanto in grado di incidere nelle funzioni proprie della finanza pubblica di allocazione delle risorse, di distribuzione della ricchezza e di stabilizzazione del processo economico.

Se queste due funzioni sono vere, ne deriva una prima conclusione e cioè è riduttivo limitare il catasto a un fatto semplicemente estimativo, dato che assume aspetti che coinvolgono buona parte della finanza pubblica; quindi catasto come strumento indispensabile nella finanza locale, nella finanza speciale, nella politica del Bilancio nella spesa pubblica, nella finanza tributaria, ecc. E' proprio sotto questo punto di vista che constato l'insufficienza del catasto, che è stato finora utilizzato in modo parziale e a volte subalterno a interessi di parte. Ritengo, e mi riferisco soprattutto al campo dell'edilizia e del territorio che mi sono più congeniali, che lo stato in cui versa il catasto italiano abbia contribuito considerevolmente al disordine edilizio e allo sfruttamento generalizzato del suolo, agevolando la formazione di ampie rendite urbane e contribuendo al malgoverno del territorio.

In effetti, ci siamo trovati spesso di fronte a un giro di accuse un po' strano. Da una parte le forze sociali e culturali contestavano il malgoverno del territorio e l'assenza di controlli sulla formazione delle rendite urbane; dall'altra — soprattutto a livello centrale — non si negava questo stato di cose ma si addossava una parte considerevole della colpa al "catasto" che, farraginoso, inesatto, invecchiato, non era in grado di svolgere la funzione informativa e normativa che serviva. Con ciò, accusando uno strumento delle colpe che invece erano di chi aveva disatteso le possibilità d'uso dello strumento stesso. In realtà sono convinto che un catasto efficiente e credibile avrebbe potuto e può essere di considerevole aiuto in una politica fiscale, urbanistica ed economica in grado di controllare i fenomeni di rendita urbana e di gestione del territorio.

Il Relatore, nell'introduzione molto interessante e concreta che ha svolto, si muove su questa linea -- e mi trova ovviamente concorde -- quando propone il procedimento automatico. Mi sorge però una perplessità. Il procedimento automatico involve la capacità del catasto di seguire in tempi concreti l'andamento e l'evoluzione del valore di mercato delle aree urbane. D'altro canto però, in questi ultimi tempi si è constatato che i prezzi delle aree abitative stanno crescendo a ritmi molto sostenuti, tali cioè che la relazione tra un prezzo constatato per una particella e quello immediatamente successivo è sempre di più difficile individuazione. In altre parole, gli scatti di rendita, anche in tempi relativamente brevi, sono difficilmente compatibili l'uno con l'altro. Allora, se questo è vero, l'informazione che il catasto è in grado di fornire risulta oggettivamente troppo vecchia. D'altro canto, l'adeguamento teoricamente possibile per seguire tutto l'andamento del mercato, verrebbe ad avere costi tali da essere praticamente insostenibile. Quindi, non si può correre il rischio che questo procedimento automatico, necessario per fornire certezza di diritto al catasto, venga eluso nella sostanza?