

Finalità, struttura e contenuti del XXVIII Incontro di Studio Ce.S.E.T. Saverio Miccoli*

La scelta del tema del XXVIII Incontro di studio Ce.S.E.T. è motivata dalla rilevanza dei provvedimenti che nel corso degli ultimi anni si sono succeduti in materia catastale. Gli effetti che essi sono destinati a produrre in ambito sociale ed economico sollecitano, a ragione, gli interessi tanto della collettività nel suo insieme quanto degli operatori della pubblica amministrazione, delle professioni, della ricerca scientifica impegnati sulle problematiche immobiliari. In particolare, è il settore estimativo a venire pienamente coinvolto dalla nuova piattaforma normativa che introduce importanti innovazioni nello svolgimento delle competenze professionali e nella metodologia di stima delle tariffe catastali.

Sono soprattutto quest'ultime ad aver indotto il Ce.S.E.T. a finalizzare l'odierno incontro di studio ad una approfondita riflessione sul nuovo sistema catastale, mettendo a confronto le opinioni di esperti, rappresentanti della proprietà immobiliare, responsabili dell'amministrazione finanziaria e politici.

Struttura e contenuti del convegno

L'Incontro di studio è articolato in quattro diverse parti: le prime due delineano i riferimenti generali inerenti gli aspetti tecnici delle problematiche catastali e fiscali; le restanti raccolgono le riflessioni di alcune categorie professionali e sociali, particolarmente interessate alla formulazione dei nuovi estimi, e gli orientamenti governativi in materia di catasto e fisco immobiliari.

Dai contributi presentati emergono preziose informazioni; si ritiene utile anticiparne gli aspetti essenziali per consentire la configurazione di un primo quadro di riferimento.

Alla prima sessione "Struttura, funzioni, e ruolo degli istituti catastali in ambito comunitario" è assegnato il compito d'illustrare i sistemi catastali di alcuni importanti nazioni europee e i punti-cardine dei provvedimenti che, soprattutto a partire dagli anni '93-'94, hanno promosso il processo di riforma del catasto italiano. Ciò allo scopo di contestualizzare la nuova normativa italiana nello scenario operativo comunitario.

* Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

In Italia, il progetto di riforma catastale persegue la finalità di creare i presupposti per una fiscalità immobiliare più equa, per un catasto probatorio, per più efficienti servizi informativi utili alla gestione del territorio. Strumenti attuativi del progetto diventano l'aggiornamento continuo e automatico delle rendite catastali, l'integrazione fra catasto e conservatoria dei registri immobiliari, lo sviluppo del sistema informatico e telematico dei dati. Un buon coinvolgimento operativo dei comuni costituirà un'importante condizione di successo del progetto di riforma.

In Spagna, gli attuali schemi organizzativi e funzionali del catasto (entrati in vigore nel 1990) si basano su organismi periferici e centrali; ad essi sono demandate, rispettivamente, competenze di gestione tributaria e di gestione catastale. Fra catasto e registro della proprietà immobiliare è avviato un processo di fusione e coordinamento. Le future linee d'intervento sono orientate verso un sistema catastale automatizzato, erogatore di informazioni utilizzabili per vari scopi e da diversi tipi di utenza. Il sistema di fiscalità immobiliare è imperniato su imposizioni statali, regionali e comunali determinate sulla base di imponibili catastali tendenti al valore di mercato.

Nei Paesi Bassi, registri immobiliari e catasto costituiscono una sola organizzazione: l'obbligatorietà di iscrizione e l'aggiornamento dei dati sulla proprietà consentono al sistema di registrazione unificato di svolgere una funzione giuridica. Sono in vigore imposte immobiliari stabilite dallo stato, dai comuni e dall'ente per la gestione delle acque. La nuova legge sulla valutazione dei beni immobili (varata nel 1992 ed entrata in vigore dal 1996) nasce con l'obiettivo di pervenire ad imponibili stimati con criteri uniformi per l'intero territorio nazionale, ad uso di tutte le istituzioni pubbliche aventi potere impositivo. Solo i comuni sono preposti alla valutazione degli immobili; la supervisione delle stime è attribuita ad un Consiglio di Valutazione degli Immobili, indipendente e di nomina governativa. I valori stimati, restano in vigore quattro anni e vengono periodicamente ridefiniti. A causa del costo ritenuto eccessivo del nuovo sistema di valutazione (pari a circa il 50% delle entrate comunali connesse all'imposizione immobiliare) si è deciso d'intervenire per migliorare l'efficienza della procedura. Nel 1996 è stato avviato un programma di generale riorganizzazione del catasto e dei registri basato sul rinnovo dei sistemi informativi, delle attrezzature a tecnologia informatica e dei processi gestionali e lavorativi. È previsto per il 2002 il completamento di tutte le attività di revisione.

In Germania, sono i singoli stati federali a fissare i propri regolamenti catastali ma la sostanziale uniformità della normativa in materia di registri immobiliari e la stretta connessione esistente fra registri immobiliari e catastali non hanno prodotto differenze degne di nota. L'iscrizione obbligatoria degli atti contrattuali nei registri produce effetti costitutivi del diritto mentre la cartografia catastale, che completa le informazioni dei registri, assume un valore probatorio. Le informazioni catastali supportano l'attività d'imposizione immobiliare, integrano la documentazione del registro immobiliare, forniscono dati per la pianificazione del territorio e per l'adempimento di altri servizi civili. La stima dei valori immobiliari è demandata a specifici

comitati di valutazione. I valori catastali, stabiliti con riferimento ai prezzi di mercato, dovrebbero venire periodicamente aggiornati; il 1964 è stato l'anno dell'ultima revisione generale degli estimi, riadeguati nel tempo con specifici fattori correttivi. Per esigenze di trasparenza e oggettività, le informazioni raccolte ai fini della valutazione vengono pubblicate con un apposito rapporto annuale cui è allegata una mappa di valori immobiliari standardizzati.

Nel Regno Unito, sono in funzione un registro dei terreni (che comprende tutti i fabbricati e le strutture fisiche presenti sul territorio) e un ufficio di valutazione. L'ufficio di valutazione è preposto alla stima del valore economico dei beni per fini fiscali. Il registro riveste il compito di conservare i dati sulle iscrizioni legali, sui titolari delle proprietà, sui diritti soggettivi, sulle ipoteche, sulla documentazione cartografica inerente il bene. Per alcuni di questi dati (planimetrie degli immobili), l'informatizzazione risulta da poco avviata; per altri, è in via di completamento. L'iscrizione del bene nel registro, che è garantita dallo stato ed ha carattere costitutivo, assicura certezza dei diritti reali e affidabilità del mercato e del credito immobiliari. Il registro pubblica, trimestralmente e per aree territoriali, un rapporto sui prezzi degli immobili e provvede a trasferire informazioni all'ufficio di valutazione. Nel corso degli ultimi anni è stato costituito un "servizio nazionale informativo sui terreni" con il compito di riunire le banche-dati delle diverse agenzie. Il sistema fiscale si basa su una tassa statale di registro, rapportata al valore della transazione; su una tassa comunale sugli immobili residenziali, rapportata al valore di mercato; su una tassa comunale sugli immobili non residenziali, rapportata al valore locativo.

Interessanti indicazioni in materia di registrazione e di valutazione dei beni immobiliari in ambito europeo sono contenute in un'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE). Risulta che, a fronte di una sostanziale uniformità di principi e finalità generali, sussistono differenziazioni negli aspetti gestionali (ad esempio, sull'accesso ai dati, sul costo e finanziamento dei servizi, sul decentramento delle competenze, sul grado di informatizzazione e comunicazione telematica ecc.) dovute alle variegate situazioni storiche e contingenti degli stati. Le diverse nazioni concordano nel dichiararsi disponibili a sviluppare l'impiego di nuove tecnologie informative.

La seconda sessione del convegno "Mercato, valori catastali e fiscalità degli immobili" fornisce un'ampia rassegna di considerazioni sul tema dell'imposizione immobiliare e dell'accertamento dei valori immobiliari con l'obiettivo di creare un contesto di riferimento rispetto al quale operare una generale valutazione dei contenuti tecnico-economici dei nuovi provvedimenti fiscali e catastali.

Dalle relazioni emerge che il sistema fiscale immobiliare in vigore richiede di essere profondamente razionalizzato, soprattutto con un progressivo assorbimento a livello locale dei tributi statali. Il recupero dell'evasione e la riduzione delle aliquote impositive rappresentano i percorsi obbligati per restituire maggiore equità al sistema.

Nel catasto terreni è apprezzata l'eliminazione di molte sperequazioni (dovute alla ridefinizione delle zone censuarie, alla semplificazione di qualità e classi) ed è vista con favore la proposta di abbandonare il riferimento all'azienda ordinaria per la coltura rappresentativa; è anche ricordata l'impellenza di sottoporre ad una profonda revisione l'imposta sul reddito agrario.

Nel catasto fabbricati è considerata opportuna l'introduzione di norme che assegnano agli enti locali competenze catastali ed auspicabile una fattiva collaborazione fra comuni e amministrazione centrale del catasto. Inoltre, a proposito della stima dell'imponibile, viene ribadito che l'esigenza di prescindere dalla capacità del gestore del cespite e di applicare l'imposta anche ai proprietari che utilizzino direttamente l'immobile obbliga a prendere a riferimento il valore normale del reddito che l'immobile è in grado di produrre.

Infine, è segnalato che per la determinazione delle nuove tariffe delle unità immobiliari urbane, dovendosi tener conto delle caratteristiche delle microzone omogenee su cui insistono i fabbricati, è necessario procedere alla preventiva individuazione dei diversi segmenti di mercato immobiliare urbano. A tale scopo, è ritenuto opportuno l'impiego di un modello di analisi quantitativo, costruito ipotizzando un sistema di relazioni strutturali tra la tariffa catastale ed un insieme di variabili connesso al fattore posizionale e edilizio degli immobili. Si precisa che un modello di questo tipo è in grado di supportare scientificamente il ricorso ai fattori ma non garantisce che quelli ipotizzati trovino corrispondenza nella realtà.

Per la delimitazione dei segmenti di mercato sono impiegabili criteri di classificazione dei dati economici ed estimativi basati, rispettivamente, sull'analisi discriminante e sulla minimizzazione dell'errore di stima. In linea teorica, i due criteri dovrebbe portare ad una perimetrazione coincidente; in pratica, la verifica di questa ipotesi è riscontrabile solo studiando dettagliatamente il mercato immobiliare. È essenziale che la rilevazione dei dati tecnico-economici risulti conforme a standard di raccolta ed elaborazione definiti con modalità scientifiche.

La parte del convegno riservata agli interventi programmati e alle comunicazioni accoglie alcune riserve, indicazioni ed esperienze formulate da ambiti professionistici e operativi in rapporto alla nuova regolamentazione catastale.

Una prima serie di osservazioni riguarda i criteri e le procedure per la determinazione degli imponibili.

Viene fatto notare che la scelta di mantenere il riferimento ai redditi immobiliari dedotti dai valori di mercato degli immobili comporta la difficoltà di applicare appropriati saggi di capitalizzazione ed il rischio di pervenire a valori reddituali incoerenti con l'effettivo andamento del mercato delle locazioni. Questa evenienza avrebbe giustificato l'opzione esplicita per un catasto basato sui valori di mercato degli immobili.

Un altro elemento di dubbio si riallaccia all'introduzione della nuova unità di consistenza (il metro quadro di superficie unitaria lorda) che impone di rimisurare tutte le unità immobiliari. In presenza delle molte planimetrie illeggibili o carenti nelle indicazioni, è previsto il ricorso ad un computo convenzionale basato sulla superficie media dei vani. La difformità con cui questo fattore viene quantificato nelle diverse zone territoriali può facilmente portare a misure inattendibili per una notevole quota di patrimonio immobiliare.

Ulteriori perplessità vengono avanzate in merito agli effetti fiscali che con la nuova normativa ricadono sugli immobili con caratteristiche storico-culturali e rurali.

Nel primo caso riguardano le penalizzazioni fiscali procurate dall'uso della nuova unità di consistenza per misurare immobili con un numero limitato di vani ma di superfici lorde molto elevate.

Nel caso degli immobili rurali, si riferiscono all'assoggettamento all'Ici cui rimarrebbero sottoposte le costruzioni a carattere strumentale (ove per il possessore non sussistessero i requisiti per il riconoscimento del carattere di ruralità). Altri rilievi interessano la fiscalità, la quale, basandosi sui redditi presunti, dovrebbe tener conto dei vincoli (paesistici, idrogeologici ecc.) che limitano la capacità reddituale del bene.

Stimolanti suggerimenti si ricollegano all'impiego dei nuovi estimi per la gestione delle attività tecnico-amministrative dei comuni e alle problematiche poste dalla contrattazione immobiliare.

E' molto interessante la proposta di un'applicazione dell'Ici rapportata ai vantaggi e agli svantaggi prodotti dalle scelte di piano alla proprietà immobiliare; in tal modo si assegnerebbero all'Ici funzioni di perequazione urbanistica e d'indirizzo nella gestione urbanistica.

Degne della massima attenzione sono anche le indicazioni che derivano dall'attività notarile. La distinzione tra il prezzo di trasferimento del bene e il relativo valore catastale creerebbe le condizioni per eliminare sia le motivazioni per ricorrere a dichiarazioni simulate sia l'apertura di contenziosi. Inoltre, una "carta d'identità degli immobili" e un collegato "certificato di proprietà immobiliare" potrebbero rappresentare gli strumenti per dare certezza giuridica e amministrativa all'informazione immobiliare; è evidente che la loro predisposizione resterebbe subordinata alla possibilità di fruire di una banca-dati catastale centralizzata, pienamente affidabile, basata su efficienti strutture informatiche e telematiche.

Infine, motivi di soddisfazione possono trarsi da due esperienze, in grado di influire significativamente sugli esiti del processo di riforma.

La prima, fondamentale, si riferisce alle innovazioni tecnologiche introdotte o programmate nel sistema informativo catastale; esse documentano lo straordinario impegno profuso dall'amministrazione finanziaria e dalla collegata società operativa per l'azione di ammodernamento delle funzioni e dei servizi erogati.

La seconda segnala la possibilità e l'opportunità di acquisire informazioni sui diversi mercati immobiliari ricorrendo a banche-dati costituite a livello locale; è sottinteso che - così come avviene per il caso presentato - la credibilità dei soggetti promotori e la scientificità dei metodi impiegati per la rilevazione debbano offrire sicure garanzie di qualità.

La parte finale del convegno è destinata a una duplice funzione.

In primo luogo, porre in discussione gli impatti esercitati dai nuovi provvedimenti di riforma sulle attività di alcune importanti categorie economiche, politiche e sociali. Tali categorie rappresentano per un verso le problematiche della produzione, della gestione e della proprietà del patrimonio immobiliare; per un altro, i comportamenti delle amministrazioni locali e gli orientamenti degli intermediari di mercato.

In secondo luogo, la fase conclusiva del convegno vuole illustrare gli indirizzi politici di Parlamento e Governo in materia di catasto e fisco immobiliari.

Le indicazioni che scaturiranno dalla discussione costituiranno gli elementi su cui sarà possibile delineare realisticamente lo scenario operativo di breve e medio termine.

Alcune considerazioni conclusive

Si ritiene opportuno concludere questa nota introduttiva con delle prime riflessioni sullo stato e sulle implicazioni della riforma catastale varata in Italia. Per sottoporle con maggiore immediatezza all'attenzione degli intervenuti, si sintetizzano nei seguenti punti.

1. Il processo di riforma in atto assume grande rilevanza per le finalità e gli obiettivi che si propone e per le ricadute che è destinato a produrre in ambito fiscale, giuridico e civile. Questo giudizio acquisterebbe una caratura ancora più marcata se le revisioni apportate fossero messe a confronto non solo con quanto, negli anni più recenti, si è realizzato in altri settori della pubblica amministrazione italiana ma, soprattutto, con le obsolete condizioni operative che sino ad oggi hanno sostenuto l'onerosa attività del catasto. E' bene ricordare che è trascorso un lunghissimo periodo di tempo senza che sia stato operato alcun intervento strutturale per l'ammodernamento dell'organizzazione e delle funzioni catastali; né l'aggiornamento delle tariffe d'estimo, sancito nel '90, è scaturito da un'organica e generale operazione di revisione.

In questa situazione, lo sforzo di ammodernamento deve ritenersi considerevole sia sotto il profilo delle norme prodotte sia per il gravoso impegno attuativo assunto dall'amministrazione. Pertanto, considerate l'ampiezza e la difficoltà del processo di revisione in atto, è necessario dimensionare più realisticamente risorse e tempi da impiegare, al fine di evitare che disponibilità e limiti incoerenti con la portata delle innovazioni possano pregiudicare i risultati attesi.

2. E' riscontrabile una sostanziale rispondenza tra le finalità prefigurate dal progetto di riforma italiano e quelle perseguite dai sistemi catastali in vigore in importanti paesi europei. Più precisamente, si rileva una significativa aderenza del nuovo catasto italiano a quelle che sembrano configurarsi come le possibili linee direttrici di una futura normativa europea, uniformata e sovranazionale. In tal senso, i catasti comunitari verrebbero a caratterizzarsi:

- per la valenza probatoria, finalizzata a soddisfare l'esigenza di certezze giuridiche, amministrative e tecniche richieste da mercati immobiliari e da sistemi creditizi tendenti ad una attività globalizzata;

- per la multifinalità, nel senso che l'acquisizione e l'erogazione delle informazioni devono supportare non solo scopi giuridico-fiscali ma anche di gestione del territorio;

- per l'efficienza dei servizi di raccolta e diffusione delle informazioni, basati su sistemi informatici e telematici interattivi con tutta la potenziale utenza esterna.

3. I provvedimenti-quadro di riforma del catasto sono stati definiti. Vanno ancora individuati criteri, procedimenti e strumenti per rendere concretamente applicabile la normativa. A tale adempimento occorre rivolgere grande attenzione, considerato che le istruzioni tecniche attuative ricoprono un ruolo fondamentale per garantirsi un catasto rispondente alle finalità e agli obiettivi voluti.

In tal senso, la messa a punto del nuovo sistema di valutazione parametrico per il classamento delle unità immobiliari urbane implica la definizione di molti elementi innovativi, l'acquisizione di dati tecnico-economici corretti, un'ampia e dettagliata sperimentazione delle nuove procedure di valutazione prima di metterle a regime. Tutto ciò richiede modalità di approntamento e controllo adeguate alla complessità dell'operazione. Si ritiene opportuno insistere sull'importanza di condurre un'approfondita e diffusa operazione di verifica del nuovo sistema di valutazione, dal momento che modifica profondamente quello esistente.

In linea generale, nella stesura delle istruzioni tecniche, occorre tenere ben presente che la revisione catastale in atto punta sia ad ottenere valori imponibili stimati con procedure scientificamente corrette, uniformi, oggettive, trasparenti e neutrali sotto il profilo fiscale sia una base informativa utile a molteplici scopi e prontamente aggiornabile rispetto alle dinamiche presenti nel territorio e nel mercato immobiliare.

4. L'attuale sistema impositivo richiede di essere ridefinito sulla base di una nuova strategia fiscale; questa dovrà risultare coerente con le esigenze della finanza pubblica, con le condizioni di sviluppo dei settori interessati, con un trattamento equanime dei contribuenti.

In riferimento alla nuova normativa catastale, si ritiene che debba trovare conferma la volontà politica, dichiarata in più occasioni negli ultimi tempi, di finalizzare i nuovi estimi non ad inasprire la fiscalità ma a renderla più equa.

5. In coerenza con le politiche di decentramento amministrativo sono state conferite ai comuni notevoli competenze in materia catastale. In questo settore, per i

rilevanti interessi coinvolti, sarebbe opportuno che le amministrazioni comunali pervenissero a scelte condivise, conferendo trasparenza alla loro attività e rendendo le collettività interessate partecipi del processo decisionale.

Tale strategia appare ancora più vincolante ove si consideri che nell'attuale situazione italiana, la predisposizione del nuovo assetto catastale si configura come un adempimento politicamente complesso, dal momento che le amministrazioni comunali devono operare ricercando un equilibrio accettabile tra fattori antagonisti come: la loro inesperienza in materia e l'indisponibilità di organici attrezzati allo scopo; la necessità di provvedere direttamente (mediante la leva fiscale) a soddisfare quote crescenti del proprio fabbisogno finanziario; l'esigenza di non compromettere il consenso ricevuto o ottenibile dai cittadini amministrati.

Vi è una generale concordanza nel ritenere che il successo del processo di riforma dipenda in gran parte dalla capacità dei comuni di assolvere le competenze catastali loro assegnate e dall'abilità del nuovo soggetto tecnico (agenzia) di aggregare e organizzare sinergicamente l'attività propulsiva dei comuni e l'esperienza dell'amministrazione centrale.

Prima che si proceda all'avvio delle diverse sessioni di lavoro, sento il dovere di ringraziare coloro che in diversi modi hanno contribuito allo svolgimento della manifestazione. L'elenco completo sarebbe molto lungo, ma non posso esimermi dal ricordare: i relatori e tutti gli intervenuti, che con il proprio prestigio hanno conferito qualità e rilievo al convegno; le Istituzioni che lo hanno patrocinato; il Sen. Prof. Pierluigi Castellani, Sottosegretario di Stato alle Finanze; il Comune di Roma, per l'ammirevole sede in cui ha consentito che si tenesse la manifestazione; chi ha sostenuto l'onere finanziario della manifestazione, in primo luogo l'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma e la Sogei S.p.A., inoltre il Collegio Nazionale dei Geometri, l'Inpdai, la Federazione Nazionale della Proprietà Fondiaria; il Ce.S.E.T. e il Di.C.E.A., che non hanno mai fatto mancare la loro collaborazione; Antonio De Santis, Direttore Centrale del Ministero delle Finanze, il cui appoggio è stato essenziale per la riuscita della manifestazione; Salvatore Minieri e Maria Enrica D'Amelia per gli apporti organizzativi; Emma Rosati, per l'ufficio stampa; Sabatino Di Filippo e Carmen Ianniello, per il qualificato rapporto intrattenuto con i relatori stranieri; Renata Conti, per la supervisione grafica del materiale pubblicitario; Amelia Picozza, Gloria De Paolis, Giulia Fiorini, per la generale e premurosa assistenza prestata.