

La riforma dell'Istituto Catastale in Italia

Antonio De Santis²

Premessa

Preliminarmente desidero esprimere il più vivo ringraziamento agli organizzatori di questo Convegno, incentrato sul tema "Valori immobiliari, catasto e fiscalità locale" di grande interesse nazionale ed internazionale.

Mi offrono l'occasione di illustrare le linee fondamentali dell'attuale esperienza italiana, cioè di un processo di profondo rinnovamento del sistema di registrazione e valutazione dei beni fondiari in Italia, ma soprattutto di ascoltare analisi di qualificati studiosi del settore e di confrontare l'esperienza italiana con quella di importanti Paesi dell'Unione Europea.

Seguirò con la massima attenzione gli illustri relatori italiani ed esteri, ai quali rivolgo un particolare e amichevole saluto. Sono sicuro che il confronto odierno sarà di grande e reciproco interesse.

Esprimo inoltre un vivo compiacimento anche per la tempestività del convegno. E' noto come in Italia il problema del catasto sia di grandissima attualità; di fatto questo storico Istituto sta vivendo un momento cruciale per le rilevanti trasformazioni sia strutturali che nell'assetto istituzionale, connesse all'ampio processo di decentramento di servizi e funzioni a favore delle municipalità locali che alcune recenti norme hanno statuito.

Ma il tema del catasto e della fiscalità locale è di grande attualità e rilievo anche a livello internazionale, atteso che la globalizzazione dell'economia, degli investimenti finanziari e dei mercati, presuppongono, trasparenza, regole fiscali chiare e stabili, e certezza dei diritti anche nel settore immobiliare; problema di indubbio interesse per i Paesi occidentali, dove come in Italia si stanno facendo sforzi di rinnovamento, ma ancora di più per i "Paesi in transizione", dove la costituzione o ricostituzione di sistemi catastali - intesi nell'accezione più generale di sistemi di amministrazione dei beni fondiari - si configura come un pilastro indispensabile per lo sviluppo della vita civile e democratica.

L'interesse in sede internazionale - che sarà sicuramente sottolineato da altri relatori e rappresentanti di catasti esteri - è testimoniato da varie iniziative. Mi limito a ricordare quelle promosse dalla Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa, a favore soprattutto dell'Europa orientale e centrale, che hanno permesso l'emanazione di direttive o, più correttamente, raccomandazioni proprio sul tema dell'amministrazione dei beni fondiari.³

2) Direttore Centrale del Dipartimento del Territorio, Ministero delle Finanze - Italia.

3) Nel "Land Administration guidelines" sono stati evidenziati i fattori "invarianti" che condizionano il corretto funzionamento del sistema di amministrazione dei beni fondiari.

Dette raccomandazioni, frutto di un lungo confronto tra le esperienze di una larga platea di Paesi, costituiscono, per l'autorità dell'Ente promotore, un rilevante quadro di riferimento non solo per i Paesi che stanno ricostruendo l'istituto catastale, ma anche per i Paesi dove sono stati ovvero stanno per essere promossi processi di modernizzazione, come appunto in Italia.

1. L'esperienza italiana

Tornando quindi sul piano dei contenuti di questa esperienza, desidero ribadire che il processo avviato nel nostro Paese concernente soprattutto il patrimonio edilizio ha un rilievo particolare, per la dimensione complessiva (circa cinquanta milioni di oggetti immobiliari), per la molteplicità dei soggetti istituzionali (8000 Comuni) e privati interessati (circa 20 milioni), per la portata innovativa degli interventi. Per questi motivi le operazioni avviate trovano termini idonei di comparazione solo in quelle relative alla formazione stessa dell'istituto catastale. Infatti il complesso degli interventi programmati mira, attraverso una approfondita rivisitazione, a fare riacquisire idonei livelli di qualità ed efficacia alle tre "valenze" fondamentali dei sistemi di amministrazione dei beni fondiari: mi riferisco a quella "giuridica", volta a garantire la certezza dei diritti gravanti sugli immobili, la già ricordata valenza "fiscale" mirata ad assicurare una base di riferimento oggettiva per l'equa distribuzione del carico tributario nel settore immobiliare, e quella che sinteticamente possiamo definire "civile" tesa a massimizzare i benefici che possono essere tratti dal sistema informativo catastale in tema di economia, pianificazione e gestione del territorio, a livello centrale e locale. (Fig. 1)

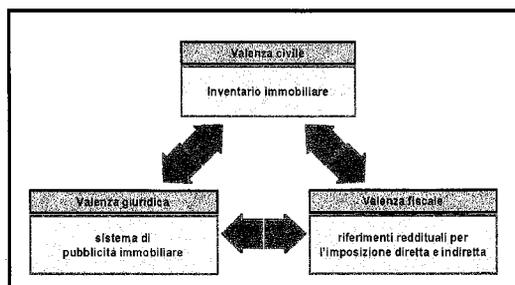


Figura 1

Prima di illustrare le linee fondamentali di questo progetto riformatore, mi sia consentito fare un brevissimo cenno alla attuale struttura della organizzazione catastale nel nostro Paese ed ai problemi che hanno determinato l'avvio del processo riformatore.

Al riguardo desidero ricordare che in Italia, così come in molti altri Paesi, le leggi istitutive del Catasto abbiano previsto quali finalità peculiari del sistema la co-

stituzione e la conservazione di un inventario di tutti i beni immobiliari del Paese, nonché la determinazione, per ciascun bene, della redditività netta ordinariamente dispiegabile dello stesso, ai fini della creazione di un equo sistema di riferimento per l'imposizione fiscale.

Inoltre la legge istitutiva portava anche la previsione di un sistema probatorio dei diritti reali iscritti nei registri catastali, condizionandone peraltro l'efficacia alla emanazione successiva di norma modificativa del codice civile. (Fig. 2)

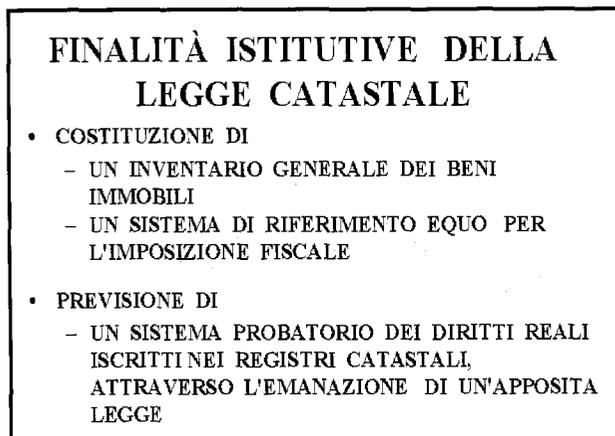


Figura 2

Analizziamo brevemente questi tre profili.

Per quanto concerne il primo, è importante focalizzare l'attenzione sulla minima unità inventariale, cioè sul "modulo", posto, dai progettisti del catasto italiano, alla base della costruzione logica e funzionale dell'intero sistema.⁴

Più precisamente è corretto parlare di due distinti "moduli", la particella catastale e l'unità immobiliare urbana, generativi rispettivamente dei cosiddetti catasti orizzontale (territoriale) e verticale (edilizio). (Fig. 3)

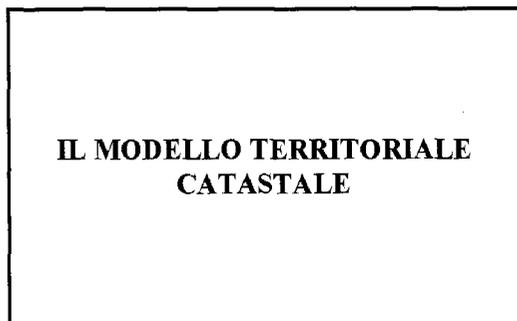


Figura 3

4) Il richiamo al modello generativo del sistema di inventariazione catastale mira a stimolare un confronto sulle disomogeneità degli attuali "moduli" dei sistemi dei diversi Paesi dell'Unione Europea, e dei problemi che conseguono anche ai soli fini di una uniforme definizione del patrimonio immobiliare.

La *particella catastale*, minima unità del catasto terreni, identifica una porzione continua di territorio, omogenea per i diritti reali che sulla stessa insistono, per qualità culturale e livello di produttività. (Fig. 4)

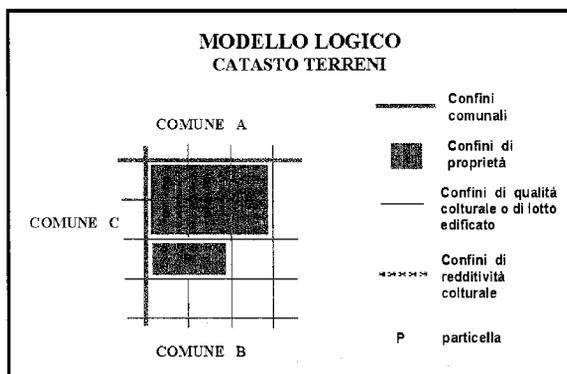


Figura 4

Un'entità quindi giuridico-economica, oltre che fisica, che ha generato un sistema particolarmente articolato e complesso, con oltre trecentomila mappe, che presenta notevoli difficoltà di aggiornamento.⁵

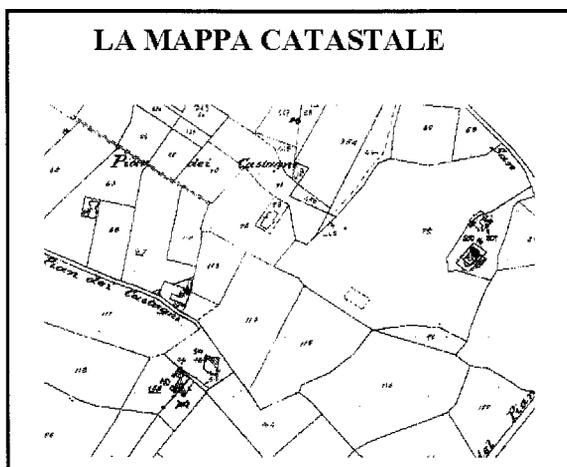


Figura 5

5) Nelle mappe, così come negli altri atti amministrativo-censuari, risultano rappresentate circa settantacinque milioni di particelle, di norma in scala 1:2000 e a perimetro chiuso. (Fig. 5)

Attraverso i suddetti atti, vengono gestiti, per ogni particella, i seguenti livelli informativi:

- la geometria e la consistenza
- i diritti reali
- la qualità culturale
- il livello di produttività.

Quando il reticolo costituito dalle particelle catastali incontra i centri urbani o urbanizzati, la minima maglia territoriale acquisisce una connotazione particolare in quanto tende ad identificarsi ordinariamente con un "lotto edificato". (Fig. 6)

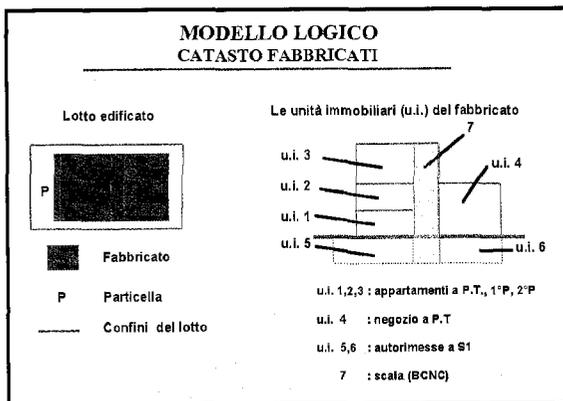


Figura 6

Partendo da questo reticolo orizzontale è stato sviluppato il catasto edilizio, definito nel lessico internazionale anche catasto verticale.

Simmetricamente all'unità rurale, anche l'unità immobiliare urbana identifica un'entità fisico-giuridico-economica; di fatto la stessa può essere definita come una porzione di immobile ovvero un intero immobile (per esempio una scuola, una casa di cura, un collegio, una caserma, una biblioteca,), che presenta omogeneità di diritti ed autonoma capacità funzionale e reddituale. In coerenza con questi requisiti, l'unità immobiliare può essere costituita anche da più fabbricati (plesso industriale, commerciale, sanitario,.....). (Fig. 7)

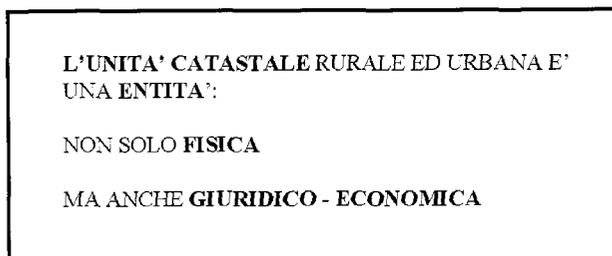


Figura 7

La figura n. 6 rappresenta uno spaccato di un fabbricato, dove sono state individuate sei unità immobiliari costituite da appartamenti, negozi ed autorimesse.

Il catasto edilizio conserva di ogni unità immobiliare la rappresentazione grafica orizzontale (di norma a scala 1:200), che rappresenta un patrimonio di inestimabile valore per finalità civili, oltre che fiscali. (Fig. 8)



Figura 8

E' da rilevare peraltro come, da circa quindici anni, il catasto italiano provvede anche alla individuazione geometrica dei beni comuni ovvero condominiali all'interno degli edifici.

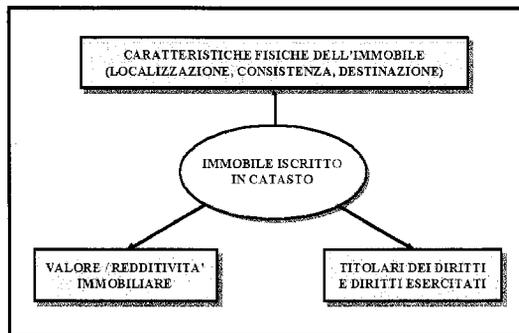


Figura 9

L'immagine della figura 9 rappresenta, con sufficiente chiarezza e sinteticità, i caratteri e le informazioni associate al modulo generativo del sistema di inventariazione catastale italiano, al fine di rispondere ai compiti istituzionali allo stesso attribuiti dal legislatore.

Nel concludere questi brevi richiami sulla concezione strutturale del sistema medesimo, auspico che le stesse possano stimolare riflessioni e confronti con i rappresentanti dei catasti esteri anche al fine di verificare i possibili percorsi per pervenire a livelli di omogeneità *sulle minime unità inventariali*, idonei a permettere una effettiva conoscenza del patrimonio immobiliare complessivo, segnatamente nell'ambito della U.E..

Oltre alle entità già ricordate - circa settantacinque milioni di particelle catastali - nel sistema risultano registrate circa:

- quarantacinque milioni di unità immobiliari,

- venticinque milioni di soggetti proprietari iscritti nei due catasti,
- venti milioni di *partite catastali*.⁶ (Fig.10)



Figura 10

2. Rispondenza del sistema alle finalità istituzionali

A conclusione di questi brevi richiami preliminari, acquista un particolare rilievo rappresentare l'insufficiente livello di rispondenza del sistema sopra descritto ai compiti istituzionali, per comprendere meglio anche i motivi determinativi del processo rinnovatore. Come è noto, lo stesso è stato avviato a valle della formazione del Dipartimento del territorio (1994)⁷, ma ha ricevuto un particolare impulso negli ultimi due anni. Nel seguito verranno illustrate non solo le linee portanti del progetto e le prospettive a breve e medio termine, ma anche i passi concreti già compiuti.

L'analisi attiene soprattutto alle finalità fiscali e giuridiche.

Per quanto concerne la prima valenza, appare interessante evidenziare che il gettito tributario complessivo in Italia è circa di cinquantacinquemila miliardi, corrispondente a circa ventotto milioni di Euro; di questi la quota prevalente (circa il 55%) è costituita da tributi locali. (Fig. 11)

Di fatto con l'istituzione dell'imposta comunale sugli immobili⁸ nel 1993, in Italia è stato dato un forte impulso al processo di federalismo fiscale, teso ad assicurare progressivamente agli Enti locali, e segnatamente ai Comuni, una completa autonomia finanziaria.

6) Con il termine "partita catastale" si intende l'insieme degli oggetti immobiliari siti nello stesso Comune e sui quali insistono diritti omogenei.

7) Nell'ambito della più ampia ristrutturazione del Ministero delle finanze, realizzata ai sensi della legge 29 ottobre 1991, n. 358.

8) Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.), istituita con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

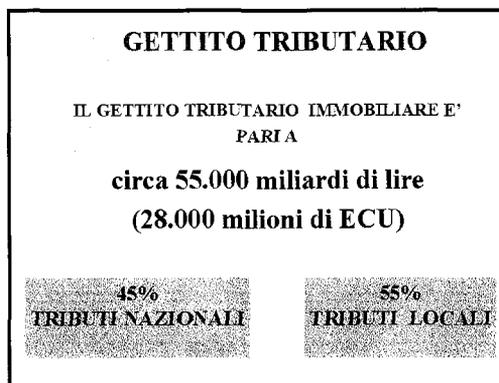


Figura 11

Un'ulteriore tappa di questo processo è stata scandita dall'attribuzione ai Comuni anche del gettito derivante dall'imposta di registro sulle transazioni immobiliari: ciò determinerà l'incremento della quota a favore dei Comuni (per un'entità pari a circa 65%), ed una complementare riduzione di quella a favore dello Stato (circa il 35%).

Nel settore immobiliare, il tributo più rilevante è certamente la richiamata imposta comunale sugli immobili (I.C.I.). Da sola determina oltre il 70% del gettito locale (a favore dei Comuni) e circa il 30% di quello complessivo. Detta imposta è commisurata al cosiddetto "valore catastale" - cioè ad un valore desumibile automaticamente dalla rendita catastale - attraverso un'aliquota variabile ordinariamente tra il 4 ed il 7%⁹.

Tenuto conto delle esenzioni ed agevolazioni di natura oggettiva e soggettiva (prima casa, ecc.), di massima le incidenze dell'I.C.I. e dell'IRPEF sulla base costituita dalla rendita catastale complessiva risulta rispettivamente pari al 35 e 23%. Detti rapporti sono stati evidenziati nella figura 12. Inoltre è stata correlata al "valore catastale" anche l'imposta di registro, attraverso l'aliquota ordinaria dell'11%.¹⁰

I dati in precedenza richiamati suggeriscono una prima riflessione: l'ICI e l'IRPEF incidono complessivamente sulla rendita catastale nella misura media effettiva del 60% circa, cioè in una misura notevolmente elevata. Anzi, considerato che la rendita catastale rappresenta, in base alla norma, il reddito medio ordinario annualmente ritraibile da una unità immobiliare, al netto delle spese e delle perdite normalmente ascrivibili alla proprietà, ma al lordo dell'imposta, il livello di detta incidenza potrebbe apparire addirittura "espropriativo".

9) Ad esempio, nel caso di una unità immobiliare residenziale, il suddetto valore è dato dal prodotto della rendita catastale per un coefficiente pari a cento.

10) In vero, le disposizioni vigenti prevedono la commisurazione di questa imposta al valore venale, cioè al valore di mercato del bene, ma il meccanismo di accertamento, per i fabbricati, comporta di norma la identificazione della base imponibile nel "valore catastale".



Figura 12

Invero questo livello impositivo è solo apparente, ove si consideri l'ampia forbice che si registra all'attualità tra la rendita catastale e la redditività effettiva degli immobili, a causa soprattutto della mancanza di significativi processi di aggiornamento dei valori catastali negli ultimi cinquanta anni.

Un riferimento molto chiaro. La rendita catastale media di un'unità immobiliare residenziale risulta leggermente superiore ad un milione di lire, corrispondenti quindi a circa centomila lire mensili. Inoltre, per il meccanismo in precedenza richiamato, ad un appartamento di caratteristiche medie in Italia, è attribuibile il "valore catastale" di cento milioni, pari a circa cinquantamila Euro. (Fig. 13)

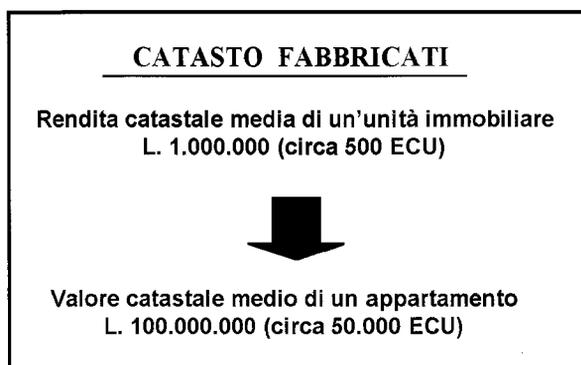


Figura 13

Orbene, per quanti conoscono il mercato italiano, è immediata la cognizione del forte scostamento tra la redditività effettiva e quella registrata in catasto, e, anche se in misura minore, tra i "valori catastali" e quelli praticati dal mercato. Ma c'è di più; negli ultimi cinquanta anni la sperequazione fra i diversi valori registrati in catasto, ha assunto livelli progressivamente più accentuati, e non più accettabili per un Paese civile. Il grafico della figura 14 non è rappresentativo di reali rapporti, ma è indicativo della suddetta sperequazione, perché la fotografia catastale del territorio, pratica-

mente, è ancora quella iniziale, cioè una fotografia che riflette la realtà urbana degli anni a cavallo dell'ultima guerra mondiale.

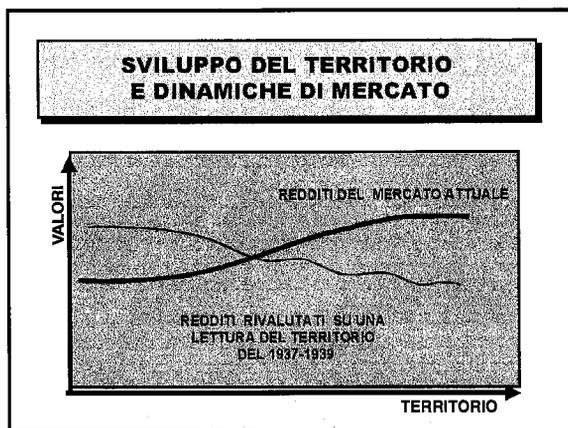


Figura 14

Di contro appare anche superfluo ricordare come l'attuale realtà territoriale abbia registrato - in questo lunghissimo periodo - modifiche rilevantissime nel tessuto urbano, per l'ampio sviluppo del processo di urbanizzazione, che si è sviluppato nel dopoguerra (il patrimonio edilizio risulta più che raddoppiato) e per la diversificata articolazione dei livelli della qualità urbana ed ambientale delle diverse zone dei centri abitati.

Nella figura 14, sono state volutamente esaltate dette modificazioni, per evidenziare anche l'inversione di tendenza nei caratteri socio-economici di alcune zone; di fatto zone periferiche e di scarso pregio, nel tempo, possono essersi apprezzate e viceversa alcune zone semicentrali o centrali possono essersi deprezzate, in seguito a processi di degrado urbano ed ambientale.

Peraltro è da rilevare come l'unica operazione revisionale - la revisione degli estimi - che in questo periodo di oltre cinquanta anni ha interessato il catasto dei fabbricati è stata eseguita nel 1992 ed è stata una operazione praticamente di tipo monetario, che ha determinato una rivalutazione media delle tariffe¹¹ di circa il 70%. (Fig. 15)

Ma non è stata mai esperita una rilettura tecnico-estimativa del territorio. Questa rilettura è diventata pertanto indilazionabile; ed è lo scopo centrale del processo rinnovatore avviato.

Come già richiamato in precedenza, la seconda area istituzionale che ha dato impulso al processo riformatore concerne la "registrazione"¹² dei titoli e gli effetti giuridici della stessa. (Fig. 16)

11) La tariffa identifica il canone medio ordinario dispiegabile dall'unità di consistenza di una determinata unità immobiliare, al netto degli oneri di conservazione e delle perdite gravanti normalmente sulla proprietà.

12) Il termine "registrazione" è utilizzato in luogo di trascrizione, come meglio evidenziato nel seguito.

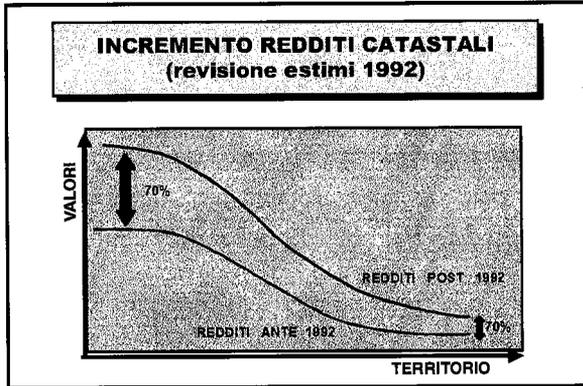


Figura 15

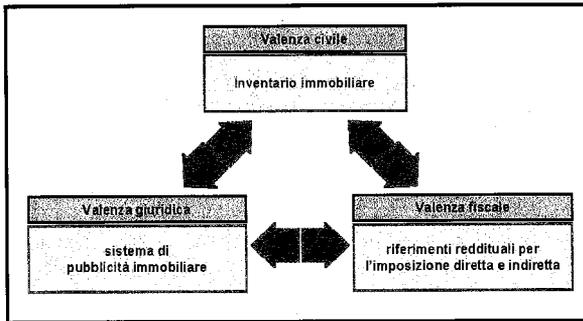


Figura 15

Al riguardo appare indispensabile precisare che la “registrazione” di un atto traslativo di diritti reali in Italia non ha efficacia costitutiva, cioè non prova la proprietà, ma svolge mere funzioni pubblicistiche. Più precisamente la “registrazione” rende opponibile a terzi il titolo con una priorità scandita dalla data medesima di registrazione. In sostanza in Italia vige un sistema di pubblicità immobiliare e non un sistema probatorio. Orbene, come nella generalità dei Paesi latini e latino-americani, il “luogo” istituzionale deputato alla pubblicità immobiliare è la conservatoria dei registri immobiliari. Presso questi uffici, oltre ai titoli, vengono presentate le note di trascrizione ed iscrizioni, nonché gli annotamenti.¹³

Ma unitamente alle richiamate formalità - verosimilmente in omaggio alla previsione normativa di una futura efficacia probatoria del sistema catastale - si è conservato nel tempo un simmetrico procedimento, mirato alla tenuta a giorno anche delle situazioni soggettive catastali attraverso l'istituto della volturazione. Per completare il quadro procedimentale, si precisa che è prevista anche la presentazione dello stesso atto agli uffici del registro a fini fiscali. (Fig. 17)

13) Le iscrizioni con efficacia costitutiva, concernono i diritti di garanzia, mentre gli annotamenti hanno valore di pubblicità-informazione.



Figura 17

Emerge evidente la duplicazione, anzi la triplicazione di adempimenti e quindi di sforzi e di costi per l'utente, così come per l'amministrazione. Ma è da evidenziare una circostanza ancora più grave; quando si creano archivi praticamente paralleli, si determina automaticamente un abbattimento nella qualità del servizio, perché le duplicazioni comportano inevitabili disallineamenti fra gli stessi.

Da quanto sopra brevemente richiamato emergono con chiarezza i motivi e l'importanza di porre al centro del progetto riformatore non solamente la revisione dei valori catastali, ma anche i delicati problemi di una maggiore efficacia del sistema giuridico, quale presupposto di una maggiore certezza dei diritti nel settore immobiliare. In effetti uno dei punti qualificanti del progetto è proprio l'integrazione logica e funzionale dell'istituto catastale con quello delle conservatorie.

In questa direzione sono stati già fatti rilevanti passi: in particolare gli adempimenti di trascrizione e di volturazione praticamente entro l'anno saranno unificati e probabilmente entro tempi ragionevolmente brevi si perverrà all'unificazione delle tre operazioni attuali.

Ma al di là di questa rilevante semplificazione, desidero sottolineare come la perfetta integrazione conservatoria-catasto, il perfetto allineamento delle informazioni sugli oggetti con quelle sui soggetti, costituisce una premessa indispensabile per porre le basi di un catasto probatorio. (Fig. 18)



Figura 18

Al riguardo vorrei anche ricordare come sia la storia che l'attualità insegnino a tutti noi come i sistemi fiscali catastali siano tanto più efficaci quanto più sono efficaci i sistemi dei diritti reali (ma non viceversa).

3. Il progetto

Dopo aver richiamato gli attuali limiti del sistema, analizziamo le linee fondamentali del progetto di revisione degli estimi catastali. Per quanto già ricordato, mi soffermerò soprattutto sul catasto fabbricati, non solamente per l'incidenza significativamente più rilevante dello specifico gettito immobiliare complessivo rispetto a quello dei terreni, ma anche perché per il catasto dei fabbricati esiste già un progetto sufficientemente consolidato e già avviato, in attuazione di specifici provvedimenti legislativi. Anche il catasto terreni necessita di un profondo rinnovamento, ma su questo tema specifico parlerà tra poco il professor Lechi.

I requisiti di base del nuovo sistema sono da identificare nella *oggettività, uniformità e trasparenza* (Fig. 19);

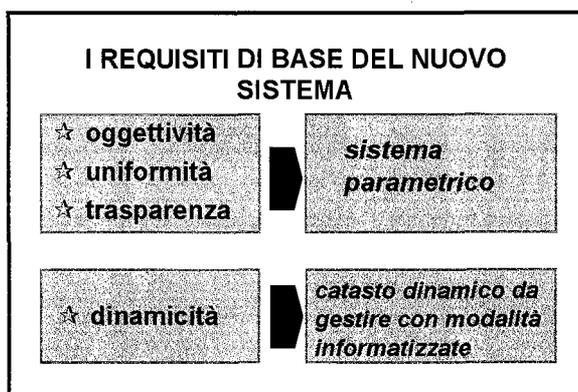


Figura 19

il sistema cioè dovrà risultare uniforme su tutto il territorio nazionale e fondato su criteri oggettivi comprensibili al cittadino ovvero al tecnico che lo rappresenta. In altri termini il soggetto interessato deve essere in grado di comprendere con quali modalità, parametri, e pesi sia stato attribuito il valore all'immobile.

Altro requisito da garantire è quello della dinamicità. Sapete perfettamente come i catasti in genere, in Italia come all'estero, siano caratterizzati da una sostanziale staticità in rapporto alle variazioni territoriali e del mercato immobiliare. Verosimile riflesso delle dinamiche urbanistiche e socio-economiche particolarmente lente che caratterizzano le rispettive epoche di formazione. In Italia inoltre le revisioni generali - poste a presidio dell'aggiornamento periodico del catasto - non sono state mai

realizzate, per cui a distanza di circa 60 anni dalla legge fondamentale, di fatto ci si trova nella necessità di operare non una semplice revisione, ma praticamente una rifondazione del Catasto dei fabbricati¹⁴.

Per quanto rappresentato, ove non si voglia correre il rischio di una rapida obsolescenza ed un ricorso ad una nuova macro-operazione revisionale, appare indispensabile che la nuova architettura strutturale e funzionale garantisca meccanismi di aggiornamento dinamico.

Detta architettura generale è molto semplice. Lo schema riportato in fig. 20 evidenzia come il punto di riferimento fondamentale sia costituito dal mercato immobiliare.

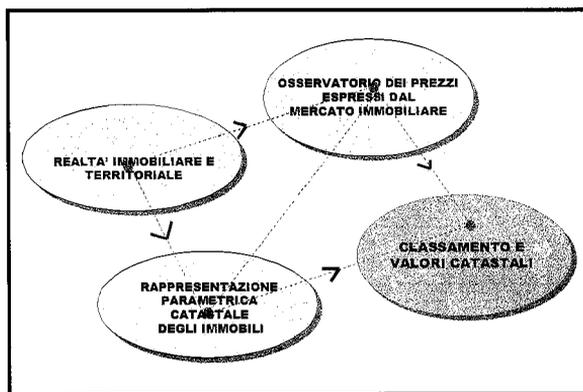


Figura 20

Di fatto, in base all'analisi del mercato, sarà operata una segmentazione dell'orizzonte dei prezzi in funzione principalmente dei caratteri localizzativi e tipologici, di destinazione d'uso e stato di conservazione dell'immobile (Fig 21), e con gli stessi criteri saranno strutturati, da un lato, un sistema di monitoraggio (osservatorio) dei prezzi medesimi, dall'altro, un sistema di parametrizzazione catastale degli immobili.

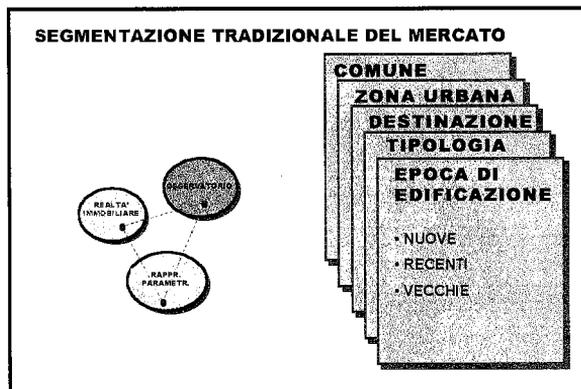


Figura 21

14) Cfr. paragrafo 2

Un sistema, cioè idoneo ad attribuire un "peso" a ciascun immobile sulla base di un insieme di parametri, rappresentativo complessivamente dell'apprezzamento del mercato del bene. L'individuazione dell'insieme di beni simili, cioè caratterizzati dallo stesso "peso", nell'osservatorio dei prezzi, permetterà di determinare immediatamente il valore catastale del bene analizzato. Ad una prima valutazione, il percorso metodologico può apparire particolarmente semplice, attesa la presenza sul mercato di molteplici osservatori immobiliari, ed il carattere già parametrico degli attuali indicatori catastali (zona censuaria, categoria e classe). Invero, chiunque abbia familiarità con questi problemi, comprende benissimo come la situazione sia profondamente diversa. Certo, esistono molteplici osservatori e borsini immobiliari, ma questi si limitano a fornire di norma degli orizzonti indicativi di valori per determinate locazioni, tipologie e vetustà. Peraltro i criteri suddetti risultano anche molto diversificati. Analoghe considerazioni possono essere svolte per i profili catastali, in quanto la parametrizzazione in categorie e classi - come è stato in precedenza rilevato - non è più rappresentativa dei reali livelli di mercato negli ambiti urbani, e comunque non risulta correlabile con la struttura degli attuali osservatori immobiliari.

In altri termini se volessimo oggi andare a incrociare i dati degli attuali osservatori con gli attuali indicatori catastali, troveremmo delle soluzioni non accettabili. Il problema allora è quello di segmentare l'osservatorio immobiliare che sarà assunto a riferimento, in modo tale da permettere l'individuazione in modo puntuale dell'oggetto immobiliare e del suo "peso" valutativo sul mercato, e di passare ad una parametrizzazione catastale coerente ed idonea a colloquiare con l'osservatorio immobiliare. Un gigantesco problema che il Catasto italiano sta già affrontando sul piano operativo è costituito dalla informatizzazione di tutti gli archivi geometrici dei fabbricati - contenenti circa 50 milioni di planimetrie di unità immobiliari - al fine di determinarne la superficie commerciale, quale base della revisione valutativa in corso.

Questi due obiettivi, al di là degli aspetti strettamente fiscali hanno una grandissima rilevanza anche per il mondo dell'economia territoriale ed immobiliare e potrebbero portare un contributo di forte trasparenza negli specifici mercati. Di fatto è opinione abbastanza diffusa tra gli esperti e gli operatori immobiliari che i criteri univoci fissati per la determinazione della superficie catastale divengano gradualmente anche i criteri di riferimento per il mercato. Volendo analizzare l'intero processo revisionale, si precisa come lo stesso si articola su due fondamentali livelli. Il primo comporta una macroanalisi economico-territoriale mirata alla determinazione di scale di valori unitari reddituali (tariffe) per le diverse tipologie presenti nell'ambito di comprensori, contraddistinti da caratteri di omogeneità ambientale e socio-economica (zona censuaria).

Ma le novità più rilevanti concernono il secondo livello, quello microeconomico, destinato ad attribuire uno specifico valore a ciascuna unità immobiliare, attraverso un sistema completamente trasparente ed oggettivo.

Detto sistema, che abbiamo definito parametrico, sostanzialmente si fonda su un insieme di parametri descrittivi della qualità sia ambientale ed urbana del fabbricato (fattore posizionale) che edilizia dello stesso e della specifica porzione analizzata (fattore edilizio). (Fig 22).

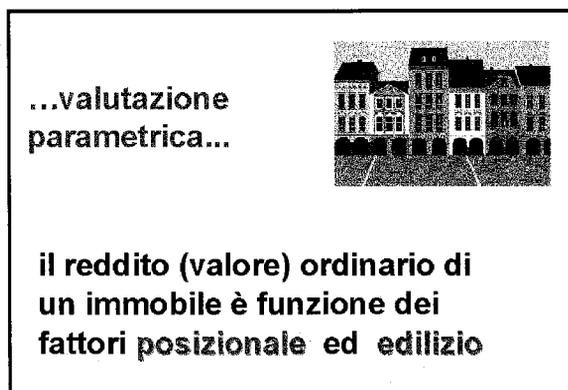


Figura 22

In base ai suddetti fattori sarà definito un coefficiente globale di apprezzamento per ciascuna unità immobiliare.

Ricorrendo ad un lessico fotografico, il processo in esame è assimilabile ad un "zoom" valutativo, che partendo da comprensori ampi, passa ad esplorare dapprima ambiti territoriali limitati (microzone), indi i caratteri (parametri) del singolo fabbricato e dell'unità immobiliare.

Chiaramente la qualità delle risultanze sarà strettamente correlata alla capacità dello strumento fotografico, alle risorse umane e finanziarie ed ai limiti temporali entro cui le operazioni devono essere concluse.

Vorrei sottolineare meglio il significato dei due fattori - posizionale ed edilizio - su cui si incentra il sistema parametrico. In termini quantitativi, essi sono rappresentativi rispettivamente dell'incidenza del fattore area e del fattore costruzione sul valore del prodotto edilizio completo.

Credo che questa precisazione permetta una immediata lettura dei vantaggi di questa nuova metodologia anche sul piano di un dinamico aggiornamento dei valori con modalità automatizzate, atteso che il mercato di norma registra andamenti a forbice dei due citati fattori, e più precisamente crescenti per l'area e decrescenti per il fabbricato. Inoltre il sistema prospettato presenta caratteri di flessibilità e di adattabilità anche nei confronti di una eventuale revisione dell'attuale base di riferimento reddituale, a favore di una base patrimoniale, che già nell'attuale assetto della struttura impositiva, appare più confacente.

Andando verso la conclusione vorrei dire che certamente il progetto presenta elevati livelli di difficoltà non solo di natura tecnica. Lo stesso dovrà soddisfare certa-

mente l'obiettivo di una base più perequata, ma a mio giudizio dovrà corrispondere anche ad altre esigenze della collettività. Sono stati già ricordati i profili connessi con una maggiore trasparenza del mercato, e con la determinazione dell'indennità per espropriazioni di pubblica utilità; vorrei aggiungere anche i problemi di gestione immobiliare da parte di Enti, proprietari di rilevanti patrimoni immobiliari. Ma vorrei ricordare anche che un rinnovato strumento catastale potrebbe costituire un efficace riferimento per una nuova normativa urbanistica e, come già evidenziato da altri relatori, per un nuovo regime dei suoli; ciò in considerazione della funzione propulsiva ovvero frenante dell'iniziativa dell'attività edilizia, ma soprattutto compensativa degli effetti delle scelte urbanistiche proprio in relazione all'indifferenza del cittadino richiesta dalla Corte Costituzionale, che potrebbe essere svolta dall'imposizione fiscale immobiliare.

Al riguardo mi fa piacere ricordare come l'anno scorso, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri ha promosso sul tema un convegno a mio giudizio di estremo interesse e penso che il professor Colombo nel pomeriggio vorrà ricordarne le proposizioni più significative.

Tutto questo comporta chiaramente che i grandi catalizzatori di questa riforma siano l'informatica e la telematica, unitamente ad un processo di decentramento amministrativo, (Fig. 23) che dovrebbe portare al trasferimento di servizi e funzioni catastali agli Enti locali. Sul tema sono da tempo convinto dell'apporto sostanziale che possono fornire le autonomie locali ad una migliore lettura del territorio: sono osservatori più vicini al cittadino, costituiscono o possono costituire certamente lenti di ingrandimento formidabili. Inoltre è giusto che, alle soglie del 2000, le informazioni ed i servizi alle stesse concesse, "viaggino" verso i cittadini su reti telematiche e non il contrario.

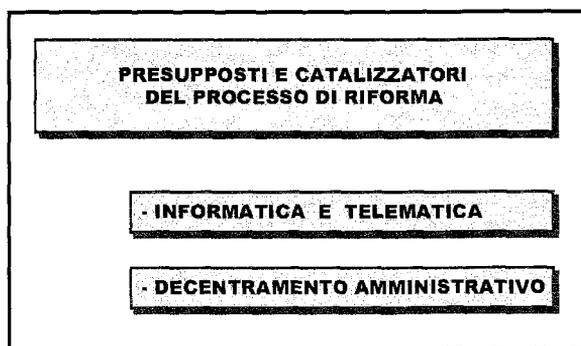


Figura 23

Detto questo vorrei comunque anche ricordare, come è stato già fatto da altri relatori, che in questo processo sono in gioco profili di grande delicatezza ed, oserei dire, fondamentali per la convivenza e la solidarietà sociale. Diritti all'equità fiscale ed alla certezza della proprietà e degli altri diritti reali. Occorre quindi prestare la

massima attenzione all'unico vero rischio di questi grandi processi, e precisamente quello di un'eventuale polverizzazione del sistema, e di un abbattimento della qualità complessiva del sistema e dei servizi da esso erogati. Occorre soprattutto perseguire un'armoniosa combinazione di competenze centrali e locali, che produca valore aggiunto al sistema - Paese. Da questo detto discende chiaramente la necessità prioritaria di garantire l'unitarietà del sistema.

Le criticità della riforma sono tante, non solo quelle tecniche che abbiamo già ricordato (fig. 24).

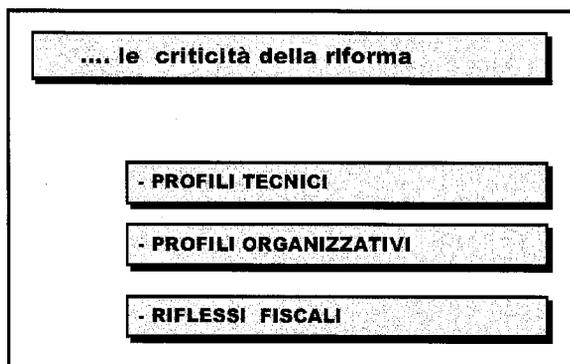


Figura 24

Ci sono dei profili organizzativi di estrema complessità, connessi soprattutto ad un flusso comunicativo tra l'Amministrazione, ottomila Comuni e venti milioni di italiani. Ci sono naturalmente i problemi fiscali connessi con l'impatto della revisione estimale. Per quanto abbiamo precisato, non c'è dubbio che il rinnovamento degli estimi porterà ad una lievitazione della base imponibile; è quindi importante che gli organi di governo e politici forniscano elementi di garanzia sulle finalità di questa operazione, atteso che le stesse sono state identificate soprattutto in una maggiore equità del sistema ed in possibili recuperi di fasce di evasione, mentre è stata esclusa categoricamente la maggiorazione dell'attuale gettito tributario in questo settore. Una sfida da vincere, una sfida importante, una sfida non solamente tecnica e giuridica, ma vorrei dire anche sociale per i rilevanti contributi che una corretta riforma catastale può fornire alla crescita del Paese.

Per questi motivi vorrei chiudere il mio intervento con un invito ed un appello ad una forte sinergia e collaborazione con tutti i soggetti interessati, in primo luogo i Comuni. Con questi Enti infatti stiamo iniziando un lungo percorso in comune e l'esperienza della revisione degli estimi favorirà lo sviluppo di un proficuo processo di relazioni che fornirà sicuramente utili e concrete indicazioni anche sull'assetto definitivo della istituzione catastale. Un appello alla comprensione delle motivazioni di fondo del processo revisionale ed alla collaborazione anche ai proprietari: comprendo la loro diffidenza, le loro preoccupazioni ma vorrei anche che non identifichino

se automaticamente gli effetti di un progetto tecnico che mira a riportare equità e certezza dei diritti, con gli effetti sulla pressione e sul gettito fiscale, per il quale il Ministero delle finanze ha già fornito assicurazioni di invarianza.

Agli specialisti ed esperti del settore, rappresentati in modo estremamente qualificato in questo convegno, agli specialisti desidero dire che sarà gradito ogni loro contributo analitico e propositivo; l'Amministrazione si impegna a dare la più ampia e rapida diffusione ai suddetti contributi anche attraverso la rivista del dipartimento del territorio, in modo da stimolare un ampio ed approfondito dibattito. Sulla stessa rivista saranno riportati con tempestività anche tutti gli atti amministrativi relativi alla revisione degli estimi. Per ultimo vorrei rivolgere un invito ai rappresentati delle omologhe istituzioni estere, mirato a favorire e consolidare i rapporti che abbiamo instaurato nelle sedi internazionali, anche attraverso rapporti e scambi diretti.

La formazione dei catasti nel nostro Paese sono stati dei laboratori di elevato interesse scientifico, dei cantieri sperimentali di analisi, che hanno inciso in modo significativo anche sulla evoluzione della disciplina estimativa; orbene vorrei concludere il mio intervento con questo auspicio: che anche quest'occasione possa costituire un grande laboratorio, una formidabile occasione di incontro sinergico di molteplici specialità ed esperienze.