

I nuovi estimi catastali: problematiche ed innovazioni

Pasquale Polidori²

1. Introduzione

Con la legge n. 449 del 23 dicembre 1997 collegata alla finanziaria per l'anno 1998, vengono apportate modifiche ed innovazioni al sistema di tassazione degli immobili collegato alla determinazione della rendita catastale, riprendendo sotto forma di regolamento delle norme già varate nella finanziaria del 1997.

Si tratta di una vera e propria riforma globale del catasto: infatti, un anno dopo la delega (art. 3 commi 154-155-156 della legge 662/96) trovano finalmente regolamentazione le revisioni generali delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo, della qualificazione, classificazione e classamento delle unità immobiliari urbane e dei relativi criteri di determinazione, delle commissioni censuarie provinciali e centrali, nonché dei criteri di accertamento dei fabbricati rurali.

Viene completamente riscritta la catalogazione del patrimonio immobiliare nazionale con l'obiettivo di razionalizzare il sistema tecnico-estimale catastale. L'obiettivo prefissato con l'emanazione della legge e dei decreti ministeriali dovrebbe essere quello di ridare equità ad un sistema sperequato che ha perduto totale aderenza rispetto alla realtà ed alle leggi del mercato. Infatti, le valutazioni catastali sono ancorate ad una situazione ferma a venticinque - trenta anni fa, con ovvie risposdenze, in moltissimi casi, completamente irrealistiche.

Tale situazione facilmente riscontrabile sull'intero territorio nazionale, ha condotto il Governo, anche nell'ottica delle nuove strategie alla lotta all'evasione, a predisporre attraverso la legge 449/97 circa 100 miliardi in due anni per realizzare l'aggiornamento dell'archivio catastale. In tale maniera dovrebbe essere possibile da un lato procedere al recupero delle unità immobiliari giacenti negli archivi, dichiarate ma non censite (circa 10 milioni), conseguenti ai due condoni edilizi succedutisi nell'ultimo decennio; dall'altro lato effettuare un monitoraggio completo del territorio, unitamente alla collaborazione delle pubbliche amministrazioni, da esplicarsi vuoi attraverso il collegamento tra l'archivio informatico del Catasto e le banche dati dei Comuni utilizzate per la gestione dell'Ici, vuoi attraverso l'incrocio con le informazioni (delle banche dati delle società erogatrici di servizi pubblici (luce, acqua, gas, telefono, E.T.A.), garantendo un maggior controllo tendente alla eliminazione di sacche considerevoli di evasione ed elusione, anche connesse ai fenomeni di abusivismo edilizio.

2) Dottore di ricerca in "Metodi di valutazione nella progettazione urbanistica ed architettonica".

2. Le procedure di revisione degli estimi

2.1. Criteri generali adottati per la revisione degli estimi nel 1990

Ai fini di procedere ad una analisi della attuale normativa in materia di revisione degli estimi, è utile riproporre i criteri e le modalità procedurali attraverso le quali gli uffici del Catasto hanno effettuato, a partire dal 1990, le precedenti revisioni generali degli estimi catastali.

Nello specifico, si riportano le considerazioni in appresso:

- gli estimi catastali per le unità tipo ordinarie di categoria A, B, C, venivano determinati sulla base dei valori medi di mercato riferiti al periodo 1988-89, ai quali sono stati attribuiti tassi di rendita, con oscillazioni percentuali variabili tra il 3% per le categorie C1, il 2% per la categoria A/10, e l'1% per tutte le altre categorie A e B; mentre per le categorie speciali D ed E la Commissione Centrale lasciava ai vari uffici tecnici il compito di stabilire il tasso di rendita, in funzione della ubicazione e delle indicazioni di mercato;
- il territorio provinciale, ai fini di procedere allo studio generale degli estimi, veniva suddiviso in zone territoriali omogenee, comprendenti gruppi di comuni aventi analoghe caratteristiche socio-economiche, infrastrutturali e di tipo orografico; nel caso dei grandi comuni questi venivano suddivisi in zone territoriali omogenee che ricalcavano le preesistenti zone censuarie;
- per le zone omogenee della provincia venivano individuati i comuni tipo, per ciascuno dei quali si provvedeva alla determinazione di unità tipo corrispondenti alle categorie catastali più ricorrenti quali A/2, A/3, A/7, A/10, B/1, B/5, C/1, C/3, C/6, basandosi sui valori medi di mercato desunti da prezziari e mercuriali esistenti, nonché dai dati di archivio degli uffici, pervenendo alla definizione delle tariffe di estimo; per le categorie speciali D e E che sono prive di consistenza si determinava la rendita attraverso stima diretta.

2.2. Criteri generali previsti dal DPR n. 138 del 23/3/1998

Il Dpr. n. 138 del 23/3/1998 pubblicato sulla G.U. n. 108 del 12/5/1998³, riporta le norme per la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane e dei relativi criteri. Con specifico riferimento alle principali modificazioni introdotte nelle procedure di accatastamento dei fabbricati urbani, si riportano le considerazioni in appresso.

3) DPR 23 marzo 1998, n. 138 - regolamento recante norme per la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane e dei relativi criteri nonché delle commissioni censuarie in esecuzione dell' articolo 3, commi 154 e 155 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

A) - REVISIONE DELLE ZONE CENSUARIE

Vengono ridefinite le nuove zone censuarie centralmente dal Dipartimento del territorio; rappresentano ampi comprensori con caratteristiche ambientali e socio-economiche omogenee: comune, parte del medesimo o più comuni, le stesse province.

B) - ARTICOLAZIONE DEL TERRITORIO COMUNALE IN MICROZONE

Le microzone rappresentano l'unità di misura catastale del territorio comunale e sono aree definite all'interno delle zone censuarie con omogeneità nei caratteri di posizione, urbanistici, storico-ambientali, socio-economici, nonché nella dotazione dei servizi ed infrastrutture urbane. I criteri principali riportati nel relativo allegato A prevedono che all'interno di ciascuna microzona, al fine di mantenere valori costanti di mercato al metro quadrato, lo scostamento tra i valori massimi e minimi non debba essere superiore a due; mentre quello relativo ai valori medi ordinari di unità immobiliari ubicate in due microzone contigue non deve risultare inferiore al 30%.

L'obiettivo prefissato dalla norma è quello di far scomparire le attuali sperequazioni; si viene così a superare la tradizionale distinzione tra centro e periferia, che spesso penalizza abitazioni ormai vetuste e di scarso pregio ma situate nei centri storici delle città, e avvantaggia immobili, anche di elevato livello qualitativo, tassati in misura minore in quanto ubicati nelle zone semicentrali o periferiche.

Per ovviare a tale contraddizione le tariffe verranno determinate tenendo conto dell'ambiente in cui è situato l'immobile, delle caratteristiche dell'edificio e del singolo appartamento; questo porterà a determinare a seconda delle diverse microzone aliquote Ici differenti (il cosiddetto Ici di quartiere).

C) - DETERMINAZIONE DELL'UNITÀ DI CONSISTENZA

L'unità di consistenza da tenere presente ai fini del processo di revisione degli estimi è il metro quadrato che sostituisce il vano catastale. Per giungere al valore dell'immobile occorre moltiplicare il parametro della rendita catastale, attribuita alla zona censuaria ed alla classe dell'immobile, per i metri quadrati. Tale superficie catastale per le unità immobiliari a destinazione ordinaria comprende i muri interni e perimetrali fino ad uno spessore di cm. 50; gli ambienti principali e quelli accessori a servizio diretto (ingressi, ripostigli, bagni, corridoi); i vani accessori a servizio indiretto (soffitte, cantine e simili) calcolati al 50% se comunicano con i vani principali, al 25% se non sono comunicanti; i balconi e le terrazze direttamente collegati con l'abitazione sono considerati al 30% fino a 25 metri quadrati, e al 10% per la parte eccedente i 25 metri quadrati; quando non comunicano direttamente partecipano alla superficie utile rispettivamente per il 15% e per il 5%; la superficie delle aree scoperte viene computata, con riferimento alle precedenti estensioni metriche, rispettivamente nella misura del 10% e del 2% per le superfici eccedenti.

D) - REVISIONE DEI QUADRI DI QUALIFICAZIONE E CLASSIFICAZIONE

Vengono modificate o integrate le categorie esistenti, anche in relazione alla evoluzione tipologica funzionale registratasi nel settore immobiliare all' indomani della formazione del Catasto urbano (1939). Vengono individuate le categorie delle unità immobiliari ordinarie (gruppi R, P, T) e di quelle speciali (gruppi V, Z); in ciascuna categoria sono previste classi, che rappresentano il livello reddituale ordinario ritraibile dalle unità immobiliari all' interno del mercato edilizio della microzona considerata. Queste risultano in stretta dipendenza con la qualità urbana e ambientale e con le caratteristiche edilizie della singola unità immobiliare e del fabbricato che la comprende (stato e qualità dei luoghi di ubicazione dell' immobile, dimensione e tipologia, destinazione, epoca di costruzione, struttura e dotazione impiantistica, qualità e stato edilizio, pertinenze, livello di piano).

E) - REVISIONE DELLE TARIFFE D' ESTIMO

Le nuove tariffe vengono determinate con riferimento alla redditività media ritraibile dalle unità immobiliari urbane, con riferimento ai prezzi medi di compravendita ed ai canoni medi di affitto, escludendo i canoni disciplinati per legge, relativamente all' epoca censuaria 1996/97, caratterizzata da una sostanziale stabilità degli elementi valutativi espressi dal mercato.

Ciò è in linea con il principio di equità che caratterizza il decreto: infatti, se venisse utilizzato il regime locativo legale, potrebbe verificarsi la situazione di due comuni limitrofi, simili per caratteristiche socio-economiche ma differenziati da diversi livelli di popolazione (uno superiore ed uno inferiore ai cinquemila abitanti), che avrebbero tariffe fortemente diverse, conseguenza della presenza o meno dell' equo canone che non si applica nei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti. Contrariamente, l' ancorare i valori delle tariffe d' estimo come media dei canoni annui ordinariamente ritraibili dal mercato delle locazioni e quello dei valori di mercato, con applicazione di saggi di rendimento ordinariamente desumibili dal mercato locale, può consentire una maggiore validità nel tempo dei valori revisionati in quanto basati su elementi reddituali caratterizzati da minore variabilità. Inoltre, il ricorso alla redditività media è motivato dalla funzione perequativa che si vuole attribuire al Catasto; ovvero, i valori catastali debbono essere quanto più possibile equi in termini assoluti e relativi. Assoluti, in quanto debbono corrispondere a valori reali in funzione delle caratteristiche specifiche del bene; relativi, in termini di possibilità di comparazione di diversi valori catastali, afferenti beni analoghi, garantendo la validità degli stessi.

F) - INTERVENTO DEI COMUNI NEL PROCEDIMENTO DI DETERMINAZIONE DELLE TARIFFE D' ESTIMO

Completate le operazioni di revisione delle tariffe d' estimo, vengono indette conferenze di servizi dagli uffici periferici del dipartimento del territorio, a livello di singola zona censuaria alle quali partecipano i comuni ricadenti nella stessa zona;

La conferenza di servizi è prevista dall' art. 14 della legge 241/90 e rappresenta un luogo d' incontro nel quale effettuare l' esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo. In caso di dissenso da parte di un comune, la determinazione delle tariffe viene demandata alla Commissione Censuaria Provinciale alla quale spetta il compito di garantire i profili di equità dell' intera procedura.

G) - REVISIONE DELLA RENDITA URBANA DELLE UNITÀ IMMOBILIARI A DESTINAZIONE SPECIALE

Per le unità immobiliari un tempo definite dal gruppo D e E, ed oggi riportate nei gruppi V e Z, il procedimento di revisione delle rendite catastali prevede, per ogni singola unità, la determinazione del reddito ordinario ritraibile al netto delle spese e delle perdite eventuali e al lordo di imposte, sovrainposte e contributi di ogni specie, con riferimento all' epoca censuaria 1996/97.

H) - REVISIONE DEI CRITERI DI CLASSAMENTO

I criteri del DPR in oggetto hanno come scopo quello di produrre un modello di aggiornamento dinamico attraverso l' uso di procedure informatizzate. I nuovi criteri, sulla base della revisione delle zone censuarie e dell' introduzione delle microzone, saranno finalizzati ad assicurare omogeneità delle fasce dei valori e dei redditi desunti nelle zone e microzone considerate. A tal fine vengono introdotti fattori da prendere quali riferimenti per la codificazione di un sistema di valutazione di tipo parametrico, in grado di determinare le caratteristiche urbane, ambientali ed edilizie rappresentative delle unità immobiliari. Questi vengono identificati nel fattore di posizione, funzione della qualità urbana e ambientale della microzona e delle caratteristiche dei luoghi circostanti il fabbricato; nel fattore edilizio, funzione dei caratteri specifici del fabbricato e della unità immobiliare.

La combinazione dei due fattori conduce ad un parametro globale di apprezzamento del livello reddituale e quindi della classe di reddito attribuibile alla unità immobiliare ricadente nella microzona. Tale procedimento, essendo ancorato a dati di tipo parametrico, dovrebbe consentire in conclusione maggiore trasparenza, oggettività ed uniformità di giudizio sull' intero territorio nazionale, nonché maggiore congruenza con i valori e redditi espressi dal mercato.

I) - REVISIONE DEL CLASSAMENTO

Nella effettuazione della revisione delle classi si fa innanzi tutto riferimento ai dati censuari già inseriti nelle banche dati catastali, quali indicatori di tipo relativo del livello reddituale del classamento. Infatti, sia la categoria che la classe rappresentano rispettivamente i caratteri intrinseci ed estrinseci di posizione della unità immobiliare. Tali parametri, ed in modo particolare quello della classe, hanno rappresentato tuttavia una situazione non rispondente alle evoluzioni del mercato immobiliare in quanto poco rappresentativa delle trasformazioni urbanistiche e territoriali avvenute negli ultimi decenni.

E' progressivamente cambiata la qualità urbana e ambientale di molte aree urbane: in molti casi parti urbane della città che all'atto di formazione del catasto risultavano estremamente periferiche rappresentano oggi zone di pregio; contrariamente, molte aree centrali hanno registrato negli ultimi decenni forti degni. Stante tale inversione di tendenza presente in molte aree urbane, l'indicazione della classe può tuttavia costituire un valido parametro di riferimento del livello reddituale degli immobili che, inserito all'interno delle scale di valore determinate per ciascuna microzona, può essere utilmente comparato con gli effettivi valori espressi dal mercato immobiliare.

Infine, in considerazione del fatto che il sistema parametrico entrerà a regime dal gennaio 2000, un ulteriore contributo potrà essere fornito dagli stessi proprietari degli immobili, i quali potranno fornire su appositi moduli, durante la fase di pubblicazione degli atti dei classamenti, integrazioni sotto forma di osservazioni sui fattori posizionali ed edilizi. In questa maniera sarà possibile raggiungere un duplice scopo: da un lato perfezionare la procedura di revisione degli estimi, dall'altro lato ridurre in modo significativo il contenzioso connesso ai sicuri ricorsi avverso i nuovi classamenti.

L) - COMPOSIZIONE DELLE COMMISSIONI CENSUARIE PROVINCIALI

Le norme prevedono una semplificazione dell'iter procedurale di nomina ed un allargamento in chiave tecnica ai membri designati da ordini e collegi delle categorie professionali competenti in materia di catasto. Le principali innovazioni sono costituite dall'aumento da otto a dieci membri (cinque per la sezione terreni, cinque per la sezione fabbricati), con lo scopo di consentire una maggiore rappresentatività e migliore qualificazione tecnica della commissione (esperti di economia ed estimo rurale ed urbano); dall'attribuzione al Presidente del Tribunale civile e penale e non più al Presidente della Corte d'Appello della scelta dei componenti tra i nominativi designati dagli enti preposti - amministrazione finanziaria (quattro membri effettivi e due supplenti), consiglio provinciale (quattro membri effettivi e due supplenti), ordini e collegi professionali (due membri effettivi) -.

La necessità della nuova disciplina trova fondamento nell'accresciuto compito istituzionale assunto dalle commissioni censuarie provinciali, alle quali con la legge 75/93 sono state trasferite anche le competenze precedentemente svolte dalle commissioni censuarie distrettuali, oggi soppresse.

M) - DISPOSIZIONI IN MATERIA DI COMMISSIONE CENSUARIA CENTRALE

Anche la commissione censuaria centrale vede modificata la sua composizione, per garantire la rappresentanza tecnica dei comuni e delle Province, oltre che delle Regioni. A tal fine, nell'ambito delle Commissioni sono previsti sei esperti - tre per la sezione urbana e tre per quella dei terreni -, designati dalle regioni, dall'UPI (Unione province italiane), e dall'ANCI (associazione nazionale comuni d'Italia).

3. Le problematiche emergenti dalla revisione degli estimi catastali

Le modifiche ed innovazioni introdotte dall' ultimo decreto presidenziale e dai relativi regolamenti di applicazione in materia di estimo, inducono ad una serie di osservazioni sugli effetti dei provvedimenti normativi in termini procedurali e quale riflesso sul sistema economico e fiscale.

- Una prima considerazione va fatta sul sistema di tassazione.

Infatti, poiché la nuova determinazione delle tariffe di estimo verrà attuata prendendo a riferimento i reali valori di mercato delle abitazioni, in termini di redditività media desunta dai prezzi medi di compravendita e dai canoni di affitto, si verificheranno parecchie situazioni nelle quali la nuova valutazione sarà più elevata di quella risultante dai vecchi parametri. Questo dovrebbe comportare un aumento del gettito fiscale sotto forma di maggiori oneri di Irpef e Ici, strettamente collegati alle tariffe d' estimo ed alla rendita catastale⁴.

Il nuovo regime fiscale così determinato potrebbe avere serie ricadute, in termini negativi, vuoi sui proprietari degli immobili che sull' intero settore immobiliare, il quale ha riscontrato nell' ultimo ventennio una forte caduta dei prezzi degli immobili, giunti ai minimi storici. Ulteriori aggravii fiscali, ricadenti direttamente sul mercato edilizio, nel quale solo a partire dall' inizio di questo anno si sono cominciati a evidenziare concreti segnali di ripresa connessi anche al forte abbattimento dei tassi di interesse, affosserebbe ulteriormente un settore che con il suo indotto è ancora in grado di trainare l' economia e far ripartire l' occupazione.

In questo quadro assume particolare rilievo il ruolo dei comuni i quali, oltre ad assumere un compito significativo attribuito loro dalla riforma del Catasto con la designazione e gestione delle microzone, potranno nell' ottica del decentramento delle funzioni previsto dalla legge Bassanini agire con diminuzioni delle aliquote Ici, quale calmiera fiscale dei singoli mercati comunali, impedendo aggravii sui contribuenti costituiti a livello nazionale da ben 40 milioni di proprietari e comproprietari.

Naturalmente non va sottaciuto il limite di tale decisonalità imposto dagli stessi disposti di legge che in materia di Ici impongono un minimo inderogabile del 4 per mille. Questo implica però una maggiore attenzione da parte dello stesso Ministero

4) L' Ici (imposta comunale sugli immobili) introdotta con il D.L. n. 504 del 30 dicembre 1992 viene applicata ai fabbricati iscritti o da iscriverne nel Catasto Edilizio Urbano. La base imponibile dell' imposta è il valore degli immobili ottenuto applicando all' ammontare delle rendite catastali i moltiplicatori previsti dal D.M. 14 dicembre 1991, pari a 100 per le abitazioni, 50 per gli uffici accatastati a/10 e per le unità immobiliari accatastate nel gruppo D, 34 per i negozi accatastati C/1 e per le unità immobiliari accatastate nel gruppo E. Le tariffe variano da un minimo del 4 per mille ad un massimo del 7 per mille.

Per quanto riguarda l' Irpef (imposta sul reddito delle persone fisiche) i redditi dei fabbricati concorrono a formare il reddito complessivo dei soggetti che detengono l' immobile a titolo di proprietà, enfiteusi, usufrutto o altri diritti reali. Il reddito dei fabbricati è costituito dal reddito medio ordinario ritraibile da ciascuna unità immobiliare, viene determinato mediante l' applicazione delle tariffe d' estimo (art. 23,33,34 del DPR n; 917 del 22/12/86, recante approvazione del testo unico delle imposte sui redditi).

delle Finanze sulle ripercussioni fiscali e non che le revisioni degli estimi apportioneranno al mercato edilizio, inducendo lo stesso a porre l'attenzione sulla necessità di evitare aumenti del gettito fiscale (che rappresenta uno degli obiettivi principali posti dal governo Prodi), attraverso interventi legislativi di attenuazione dei tributi sugli immobili.

- Una seconda considerazione, va riferita al ruolo dei Comuni.

Ad essi è demandato il compito di individuare le microzone, ossia quelle parti di territorio che presentano una significativa omogeneità dei valori immobiliari, che costituiscono il fulcro della nuova riforma. Tale ruolo assume elevato significato non solo per le ripercussioni fiscali, ma anche per quelle altrettanto importanti in chiave politica. Il rischio potrebbe essere quello che ciascun comune, potrebbe indirizzare l'individuazione delle microzone e delle conseguenti tariffe d'estimo in modo da implicitamente favorire specifici gruppi sociali.

Tale rischio è connesso anche al fatto che i comuni vengono a svolgere contemporaneamente un doppio ruolo, di parte e di giudici. A tal fine particolare azione di controllo dovrà essere svolta dalla Commissione Censuaria Provinciale onde evitare che i principi di equità che caratterizzano il nuovo sistema di revisione del Catasto si tramutino in pericolosi boomerang.

- Una terza considerazione, va riferita alla impreparazione amministrativa dei comuni.

Vi è infatti da evidenziare che a fronte di un sistema che prevede, nell'ottica del decentramento il passaggio del Catasto ai Comuni⁵, vi è per contro una impreparazione professionale a gestire il settore del Catasto in quanto i Comuni non hanno strumenti, attitudini, dipendenti e sedi specifiche, per procedere alla automazione delle informazioni. Tale impreparazione renderebbe difficoltoso il sistema di censimento del territorio e di corretta valutazione del livello di reddito degli immobili, rendendo di fatto minimi gli effetti sulla lotta all'evasione fiscale, basati su di un corretto ed efficace sistema di collegamento tra gli archivi informatici del Catasto e le banche dati dei Comuni, costituite per la gestione dell'Ici.

A tali problematiche va aggiunta quella della mancanza di disponibilità finanziaria degli enti, soprattutto in quelli di piccola dimensione,⁶ che si traduce, conseguentemente, nella impossibilità di procedere alla attuazione dei disposti di legge, scaricando tale operatività direttamente sugli Uffici Tecnici Erariali.

Pertanto, nell'obiettivo posto dalla legge di eliminare le sacche di inevasi fiscali, iscrivendo tutti gli immobili esistenti sul territorio, e realizzare valutazioni più ri-

5) I comuni nello spirito della legge e dei regolamenti dovrebbero essere in grado di predisporre valutazioni più eque degli immobili e meglio collegate alle variazioni del mercato locale, di cui l'Amministrazione Comunale ha una conoscenza più dettagliata vuoi del territorio che delle caratteristiche socio-economiche.

6) In molti casi i bilanci di tanti piccoli comuni sono in rosso, rendendo persino problematico il pagamento degli stipendi.

spondenti al mercato, occorre potenziare la macchina comunale non solo per operare correttamente all' interno del proprio territorio ma anche per consentire un efficace collegamento con altra realtà comunali omologhe. In questa maniera i comuni ricadenti nella stessa zona censuaria⁷, attraverso lo scambio delle banche dati potrebbero gestire il Catasto collaborando anche ai fini del controllo dell' applicazione dell'Ici.

- Una quarta considerazione, è quella relativa alla maggiore rispondenza dei nuovi valori della rendita catastale a quelli di mercato.

Fondamentale risulterà la quantità di dati ed informazioni in possesso del Dipartimento del Territorio, delle Amministrazioni Comunali e degli stessi Uffici del Catasto; da tale base informativa sarà possibile procedere alla individuazione delle nuove tariffe adattando i valori così desunti alle caratteristiche estrinseche ed intrinseche dell' immobile⁸. A tali indicazioni va poi aggiunto il ruolo che potranno svolgere i proprietari degli immobili, ai quali per il momento non è chiesto alcun contributo diretto ma che, in una seconda fase, quella della pubblicizzazione dei dati, potranno intervenire attivamente attraverso osservazioni sulle caratteristiche posizionali ed edilizie.

La fase di passaggio dalla pubblicizzazione preventiva a quella della pubblicazione ufficiale rappresenta un ulteriore elemento positivo in quanto non solo è finalizzata ad un maggiore perfezionamento ed aggiornamento dei dati catastali, ma, in modo principale tende a contenere ed eliminare una prevedibile area di contenzioso. Infatti la situazione attuale degli Uffici finanziari, e in modo specifico di quelli dell' U.T.E., vede un crescendo continuo di ricorsi avverso i classamenti e l'attribuzione di rendita da parte dell' Ufficio, intasando, ed in alcuni casi parzialmente paralizzando, l'attività quotidiana degli uffici (servizio agli sportelli, espletamento delle pratiche, sopralluoghi di accertamento, etc.).

- Una quinta considerazione, è quella relativa alla sostituzione, nell'unità di consistenza, del vano catastale con il metro quadrato.

In questa nuova ottica si inseriscono alcune considerazioni:

- a) la volontà delle Finanze di perequare il sistema di determinazione della rendita catastale, prendendo a riferimento il metro quadrato di superficie commerciale, che è quello comunemente utilizzato in tutte le operazioni di compravendita;
- b) il probabile incremento del livello di tassazione, che da più parti viene stimato intorno al 15%, conseguente all'inserimento dei muri perimetrali e divisori nel conteggio dei metri quadrati;

7) L' art. 1 del D.P.R. 138/98, definisce la zona censuaria quella porzione omogenea di territorio provinciale che può comprendere un solo comune o una porzione del medesimo, ovvero gruppi di comuni.

8) Si terrà cioè conto, come stabilito dall' art. 8 del D.P.R. 138/98, dei caratteri posizionali - relativamente alla qualità dei luoghi, al livello di infrastrutturazione dell' area, alla qualità dei servizi, alle destinazioni d' uso -, oltre che alle specifiche caratteristiche edilizie - tipologia, epoca di costruzione, dotazione impiantistica, qualità edilizia, etc. -.

- c) una contraddizione in termini fiscali, relativamente alla disparità sulle modalità di determinazione dell'affitto (che non prevede il calcolo dei muri) con quella della nuova rendita catastale;
- d) l'accantonamento del vano catastale induce un maggior equilibrio quale rispondenza dei valori alle caratteristiche reali degli immobili. Infatti la situazione attuale prevede che per due immobili di estensione pari entrambi a 100 mq e ubicati nella stessa zona, ci possono essere imposizioni fiscali differenti, conseguenza della diversa articolazione interna (uno di consistenza di 5 vani catastali e l'altro di 7 vani catastali). Con l'introduzione del metro quadrato tale differenza dovrebbe scomparire.
- Una sesta considerazione, è sulla introduzione delle microzone.

Pur ribadendo nuovamente l'impreparazione della struttura comunale è possibile individuare la positività del provvedimento quale tentativo di eliminare le profonde sperequazioni attualmente esistenti, che vedono un alloggio fortemente degradato ma ubicato in zona centrale maggiormente tassato rispetto ad un appartamento di alta qualità tecnologica ed architettonica ubicato in periferia.

Altro aspetto positivo è il principio di completo adeguamento del sistema tariffario estimale alle modifiche e trasformazioni urbanistiche ed edilizie del territorio. Tale concetto si estrinseca con la possibilità da parte dei Comuni, a seguito di significative variazioni nel tessuto edilizio-urbanistico, ovvero nella dotazione di servizi ed infrastrutture, di procedere a nuove delimitazioni o aggiornamenti delle microzone rendendo di fatto le valutazioni catastali più realistiche e non ancorate, come sottolineato dallo stesso direttore generale del Catasto ing. De Santis, ad una situazione di 20 - 30 anni fa.

Ancora, il DPR indica che la microzona può anche coincidere con l'intero territorio comunale: è questo il caso dei piccoli comuni. In questa circostanza l'importanza innovativa introdotta con la microzona può però trovare seri ostacoli; infatti, in molte piccole realtà comunali non esiste un vero e proprio mercato delle locazioni e delle compravendite⁹. Questo comporta necessariamente un allargamento dell'area catastale ad altri comuni, anche non proprio limitrofi, che presentino analoghe caratteristiche socio-economico-territoriali, e soprattutto un mercato immobiliare e locativo. Si pone pertanto la necessità di predisporre un consorzio di comuni identificati da un'unica microzona, al fine di consentire una gestione omogenea del gettito fiscale (irpef, icip) evitando livelli sperequativi tra i diversi comuni. Tale obiettivo potrà non essere di facile costituzione, tenendo conto delle differenti realtà politiche che regolano l'attività amministrativa, dei differenti interessi economici, della differenziazione culturale del tessuto sociale, provocando una mancanza di coordinamento e di partecipazione collettiva, rendendo di fatto impraticabili interventi di perequazione sull'

9) In molte piccole realtà urbane, a destinazione principalmente agricola, ciascun proprietario acquista o eredita un fondo sul quale costruisce la propria abitazione.

intero comprensorio di più comuni, incrementando contrariamente ai presupposti di base del DPR la quantità dei contenziosi amministrativi.

4. Conclusioni

La revisione degli estimi catastali rappresenta un forte elemento di rinnovamento dei dati catastali finalizzato alla perequazione del sistema tariffario con i reali valori di mercato. Tale indicazione, fortemente positiva da un punto di vista concettuale, può trovare numerosi ostacoli da un punto di vista procedurale.

L'impreparazione tecnico-amministrativa dei Comuni a gestire le microzone, la difficile individuazione delle microzone per i piccoli comuni privi di un mercato immobiliare e locativo significativo, l'aumento del gettito fiscale in termini di ICI e IRPEF, rappresentano solo alcuni dei problemi con i quali dovrà confrontarsi l'attuale riforma catastale.

L'auspicio è che stanti le temporalità di legge, si riesca in breve tempo ad organizzare in maniera efficiente la macchina comunale, evitando così il formarsi di ulteriori aggravamenti ed appesantimenti degli iter burocratici, con ovvie conseguenze in termini di incremento dei ricorsi e contenziosi giudiziari.

APPENDICE NORMATIVA

Stralcio dei principali provvedimenti legislativi in materia di revisione degli estimi catastali.

- Legge 1° dicembre 1949, n. 1142.

Approvazione del regolamento per la formazione del Nuovo catasto Edilizio Urbano.

(Omissis)

Art. 28 - Del capitale fondiario.

Il capitale fondiario è costituito dal valore venale della unità immobiliare all'epoca censuaria stabilita per legge. Esso si determina di regola tenendo presenti i prezzi correnti per la vendita di unità immobiliari analoghe. Qualora non sia possibile determinare il capitale fondiario sulla base degli elementi previsti nel precedente comma, il valore venale si stabilisce con riguardo al costo di ricostruzione, applicando su questo un adeguato coefficiente di riduzione in rapporto allo stato attuale delle unità immobiliari.

Art. 29 - Saggio di interesse.

Il saggio di interesse da attribuire al capitale fondiario per determinarne la rendita è il saggio di capitalizzazione che risulta attribuito dal mercato ad investimenti edilizi aventi per oggetto unità immobiliari analoghe. Qualora si tratti di unità immobiliari che, a causa delle loro caratteristiche o destinazione, siano per se stesse non suscettibili di dare un reddito in forma esplicita, si devono invece, tener presenti i saggi di capitalizzazione che risultano attribuiti dal mercato ad investimenti concorrenti come quello edilizio ...

(Omissis)

Art. 45 - Misura della consistenza a vano.

Per la misura della consistenza dell'unità immobiliare con destinazione ordinaria ad uso abitazione si assume come elemento unitario il vano utile. Si considera vano utile quello che ha destinazione principale (camera, stanza, salone, galleria e simili) nell'uso ordinario dell'unità immobiliare.

Art. 46 - Vani accessori delle abitazioni.

I vani aventi destinazione ordinaria accessoria dei vani principali si calcolano per tanti vani utili quanti per ogni categoria sono fissati dagli usi locali. Si considerano vani accessori quelli necessari al servizio o al disimpegno dei vani principali (latrine, bagni, dispense, ripostiglio, veranda, ingresso, corridoio e simili), nonché quelli che,

pur non essendo strettamente necessari alla utilizzazione dei vani principali, ne integrano la funzione (soffitte, cantine, bucatari, spanditoi, stalle, granai, porcili, pollai e simili) ... La cucina è considerata vano utile, qualunque ne sia la superficie, purché sia fornita degli impianti relativi alla sua speciale destinazione ... In mancanza di usi locali i vani accessori si computano per un terzo di vano utile se sono strettamente necessari al servizio ed al disimpegno dei vani principali, per un quarto di vano utile in caso diverso.

Art. 47 - Vani ragguagliati.

Si computano per di più di un vano utile i vani principali che abbiano superficie maggiore di quella massima stabilita in ogni zona censuaria per ciascuna categoria e classe ...

(Omissis)

Art. 51 - Computo delle dipendenze.

E' aumentata di una percentuale non maggiore del 10% la consistenza delle unità immobiliari alle quali siano annesse aree formanti parti integranti di esse ...

(Omissis)

- Legge 30 dicembre 1989, n. 427.

Disposizioni per il finanziamento di interventi straordinari per l'aggiornamento del catasto edilizio urbano e del catasto terreni.

(Omissis)

Art. 2.

1. Le tariffe di estimo che saranno revisionate entro l'anno 1990 ... avranno vigore dal 1° gennaio 1991 (termine prorogato al 1° gennaio 1992 dall' art. 4, 4° c., della legge 29 dicembre 1990, n. 405).

2. La revisione del classamento del nuovo catasto edilizio urbano, già prevista per singoli comuni dal decreto legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1985, n. 17, è estesa all'intero territorio nazionale e deve essere ultimata entro il 1993. I relativi effetti dovranno avere efficacia entro due anni dalla predetta ultimazione e comunque non oltre il 1995.

(Omissis)

- D.M. 20 gennaio 1990.

Revisione generale degli estimi del catasto edilizio urbano.

L'amministrazione del catasto e dei servizi tecnici erariali è autorizzata a procedere alla revisione delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane a destinazione

ordinaria, che verranno stabilite sulla base del valore unitario di mercato, ordinariamente ritraibile ... Il valore unitario di mercato da porre a base per la determinazione delle tariffe nonché per le rendite catastali delle unità immobiliari a destinazione speciale o particolare, sarà determinato come media dei valori riscontrati nel biennio 1988-1989.

D.M. Finanze 18 marzo 1991

Revisione generale della qualificazione, della classificazione e del classamento delle unità immobiliari urbane.

L' amministrazione del catasto e dei servizi tecnici erariali è autorizzata a compiere entro il 1993 la revisione generale della qualificazione, classificazione e classamento indicata in premessa ... I relativi effetti dovranno avere efficacia entro due anni dalla predetta ultimazione delle operazioni e comunque non oltre il 1995 ...

(Omissis)

- D.M. Finanze 19 aprile 1994, n. 701

Regolamento recante norme per l'automazione delle procedure di aggiornamento degli archivi catastali e delle conservatorie dei registri immobiliari.

Art. 1 - Documenti tecnici

1. Con provvedimento del direttore generale del dipartimento del territorio, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, viene fissata la data a partire dalla quale le dichiarazioni per l'accertamento delle unità immobiliari urbane di nuova costruzione, di cui all'art. 56 del regolamento per la formazione del nuovo catasto edilizio urbano.

2. Le dichiarazioni, di cui al comma 1, ad eccezione di quelle finalizzate a procedimenti amministrativi iniziati d' ufficio, sono sottoscritte da uno dei soggetti che ha la titolarità di diritti reali sui beni denunciati e dal tecnico redattore degli atti grafici di cui sia prevista l'allegazione e contengono dati e notizie tali da consentirne l'iscrizione in catasto con attribuzione di rendita catastale, senza visita di sopralluogo. Il dichiarante propone anche l'attribuzione della categoria, classe e relativa rendita catastale, per le unità a destinazione ordinaria, o l'attribuzione della categoria e della rendita, per le unità a destinazione speciale o particolare ...

(Omissis)

- Legge 23 dicembre 1996, n. 662, Modif. dalla L. 27 dicembre 1997, n. 449.

Misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

(Omissis)

Articolo 3, commi 154, 155, 156.

154. Con uno o più regolamenti, da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine dell'aggiornamento del catasto e della sua gestione unitaria con province e comuni, anche per favorire il recupero dell'evasione, è disposta la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo, della qualificazione, classificazione e classamento delle unità immobiliari e dei relativi criteri nonché delle commissioni censuarie, secondo i seguenti principi:

a) attribuzione ai comuni di competenze in ordine alla articolazione del territorio comunale in microzone omogenee, secondo criteri generali uniformi ...

b) individuazione delle tariffe d'estimo di reddito facendo riferimento, al fine di determinare la redditività media ordinariamente ritraibile dalla unità immobiliare, ai valori e ai redditi medi espressi dal mercato immobiliare con esclusione di regimi legali di determinazione dei canoni;

c) intervento dei comuni nel procedimento di determinazione delle tariffe d'estimo. A tal fine sono indette conferenze di servizi in applicazione dell'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 ...

d) revisione della disciplina in materia di commissioni censuarie ...

e) attribuzione della rendita catastale alle unità appartenenti alle varie categorie ordinarie con criteri che tengono conto dei caratteri specifici dell'unità immobiliare, del fabbricato e della microzona ove l'unità è sita.

155. Nei regolamenti di cui al comma 154 è stabilita la data di decorrenza dell'applicazione dei nuovi estimi catastali. Tale data non può essere in ogni caso anteriore al 1° gennaio dell'anno successivo a quello dell'adozione dei regolamenti medesimi.

156. Con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è disposta la revisione dei criteri di accatastamento dei fabbricati rurali previsti dall'art. 9 del decreto legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133 ... Il termine del 31 dicembre 1995, previsto dai commi 8, primo periodo, e 9 dell'articolo 9 del decreto legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133 e successive modificazioni, è ulteriormente differito al 31 dicembre 1997 (tale termine è stato prorogato al 31 dicembre 1998 dall'art. 14, c. 13, L. 27 dicembre 1997, n. 449).

(Omissis)

- Legge 27 dicembre 1997, n. 449

Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica.

(Omissis)

Art. 14 - Disposizioni fiscali varie.

(Omissis)

13. Al fine di consentire l'aggiornamento delle risultanze catastali ed il recupero dell'evasione, il Ministero delle Finanze, entro il 31 dicembre 1999, realizza un piano straordinario di attività finalizzato al completo classamento delle unità immobiliari, anche ricorrendo alla stipula di apposite convenzioni con soggetti pubblici e privati, aventi particolari qualificazioni nel settore, nel rispetto della normativa comunitaria in materia di scelta del contraente ... Al fine della progettazione degli interventi medesimi, il Ministero delle finanze potrà avvalersi della banca data dell' AIMA, da utilizzare attraverso standard tecnici definiti con l' AIPA in coordinamento con il progetto di sistema informativo della montagna di cui alla legge 31 gennaio 1994, n. 97.

(Omissis)

Individuazione delle microzone, ex d.p.r. n; 138 del 23/3/1998, pubblicato sulla g.u. del 12/5/1998.

1 - Premessa.

Con riferimento al D.P.R. n. 138 del 23/3/1998, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 12/5/1998, avente per oggetto " Regolamento recante norme per la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d' estimo delle unità immobiliari urbane e dei relativi criteri nonché delle commissioni censuarie in esecuzione dell' articolo 3, commi 154 e 155, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 ", viene demandato l' attribuzione ai comuni di competenze in ordine alla articolazione del territorio comunale in microzone omogenee, secondo criteri generali uniformi (art. 3, comma 154, L. 662/96).

2 - Articolazione del territorio comunale in microzone.

La microzona rappresenta una porzione del territorio comunale o, nel caso di zone costituite da gruppi di comuni, un intero territorio comunale che presenta omogeneità nei caratteri di posizione, urbanistici, storico-ambientali, socio-economici, nonché nella dotazione dei servizi ed infrastrutture urbane. In ciascuna microzona le unità immobiliari sono uniformi per caratteristiche tipologiche, epoca di costruzione e destinazione prevalenti (art. 2, comma 1, DPR 138/98).

3 - Compiti del comune.

- I comuni provvedono a delimitare nell' ambito del proprio territorio, le microzone, in base ai criteri ed alle norme tecniche allegate al presente regolamento, con la lettera A (art. 2, comma 2, DPR 138/98);

- in sede di prima applicazione, le deliberazioni del consiglio comunale sono adottate, sentito il competente ufficio provinciale del dipartimento del territorio, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore del presente regolamento (art. 2, comma 3, DPR 138/98);
- qualora il comune non abbia adottato le deliberazioni di cui al comma 3 entro il termine previsto, provvede il competente ufficio del dipartimento del territorio, entro i successivi 120 giorni (art. 2, comma 4, DPR 138/98);
- qualora siano intervenute significative variazioni nel tessuto edilizio-urbanistico, ovvero nella dotazione di servizi ed infrastrutture, i comuni sentiti i competenti uffici del dipartimento del territorio, ovvero su richiesta dei suddetti uffici, possono procedere ad una nuova delimitazione delle microzone, con deliberazione del consiglio comunale, da comunicare al competente uffici provinciale del dipartimento del territorio, nei termini di cui al comma 3 (art. 2, comma 5, DPR 138/98);
- nei confronti delle deliberazioni e le determinazioni di cui ai commi 3,4,5, il comune o l' ufficio provinciale del dipartimento del territorio, entro trenta giorni dalla ricezione degli atti, possono formulare osservazioni alla commissione censuaria provinciale, deducendo la violazione dei criteri definiti nell' allegato A (art. 2, comma 6, DPR 138/98).

4 - Norme tecniche per la definizione delle microzone.

- La microzona è individuata da uno o più fogli contigui della mappa catastale, appartenenti allo stesso comune, ed è contraddistinta, nell'ambito di questo, da un numero cardinale progressivo;
- qualora la presenza di barriere naturali o artificiali o di condizioni particolari, nell'ambito del foglio di mappa, determinino discontinuità nelle caratteristiche descritte all' art.2, comma 2, il comune può proporre al competente ufficio del dipartimento del territorio la eventuale divisione del foglio medesimo;
- l'articolazione in microzone deve rispettare le seguenti condizioni:
 - a) - all'interno di ciascuna microzona, il rapporto tra i valori di mercato massimo e minimo al mq delle U.I. prese a riferimento, non deve risultare superiore a due;
 - b) - lo scostamento percentuale tra i valori medi ordinari a mq. delle u.i. di riferimento site in due microzone contigue ed urbanisticamente omogenee non deve risultare inferiore al 30%;
 - c) - in presenza di particolari ed oggettive condizioni del territorio, che non consentono il rispetto dei limiti previsti, i valori possono essere assunti pari a 3 e 20%;
- le u.i. da prendere a riferimento sono di norma quelle a destinazione residenziale. Se tali unità sono presenti in misura poco significativa, si prendono a riferimento u.i. appartenenti alla categoria catastale più rappresentativa nella microzona;

- gli elaborati da predisporre sono costituiti da grafici individuativi dei perimetri delle microzone, con riferimento alle mappe catastali, e da schede descrittive di ciascuna microzona riportanti gli elementi sottoindicati:

- a) - l'ubicazione territoriale
- b) - i fogli della mappa catastale costitutivi della microzona;
- c) - le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti;
- d) - le caratteristiche insediative ed edilizie;
- e) - i caratteri economico-sociali (civile, economico, popolare, ultrapopolare, ecc.);
- f) - le fasce di mercato individuate in base ai prezzi minimi, massimi e medi delle unità immobiliari di riferimento, nonché di quelle più significative per diffusione.