

# RIFORMA DEL CATASTO E MICROZONE: UNA VERIFICA QUANTITATIVA

*Patrizia Lombardi\**

## INTRODUZIONE

La Riforma del Catasto, messa in atto dalla legge finanziaria n. 662/96 e dal successivo Dpr 138/98, si pone rilevanti obiettivi di equità e perequazione attraverso la creazione di una 'infrastruttura' funzionale al decentramento fiscale e amministrativo, una conoscenza completa delle trasformazioni del territorio e l'impiego della fiscalità immobiliare per l'attuazione dei piani urbanistici (Stanghellini, 1998).

I benefici di questo rinnovamento non sono solo di natura economica e fiscale, ma anche giuridica e amministrativa, se si considerano i benefici che possono essere tratti dal sistema informativo catastale in tema di economia, pianificazione e gestione del territorio, a livello centrale e locale.

Nell'ottica della Riforma, infatti, il Nuovo Catasto è destinato a ricomporre la separazione, nata in sede istituzionale, tra fiscalità immobiliare, che fa capo allo Stato, e governo del territorio, che invece è competenza degli enti locali (Regioni, Province e Comuni).

I principali strumenti attraverso i quali il processo di revisione del catasto viene realizzato, secondo il Regolamento contenuto nel Dpr 23 marzo 1998, n.138 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.108 del 12 maggio 1998), sono i seguenti:

- Articolazione del territorio comunale in microzone;
- Riferimento a fattore posizionale e fattore edilizio per la determinazione del valore degli immobili;
- Adozione dell'unità di misura 'metro quadro di superficie'

---

\* Ricercatore confermato presso il Dipartimento Casa-Città del Politecnico di Torino.

come parametro di consistenza delle unità immobiliari a destinazione ordinaria.

- Adozione di un nuovo quadro di qualificazione generale delle unità immobiliari.
- Partecipazione ai Comuni alle operazioni revisionali.

Le microzone catastali, rappresentano il primo passo verso la Riforma del Catasto. Si tratta di un passo rilevante non solo in quanto concorre al raggiungimento degli obiettivi di equità e perequazione che sono alla base della Riforma del Catasto, ma anche in quanto coinvolge il processo di rinnovamento della Pubblica Amministrazione sancito dalla legge 59/97. Il funzionamento dell'istituto catastale, infatti, dipenderà direttamente dagli Enti locali, grazie alle risorse messe a disposizione dallo Stato e quantificate con il DPCM del 19/12/2000, pubblicato sulla G.U. n.48 del 27/02/2001.

Ad oltre un anno di distanza dalla data ipotizzata dal Dpr 138/98 per la conclusione delle operazioni previste per la realizzazione del Nuovo Catasto, in questo studio si intende procedere ad una verifica dello stato di attuazione delle microzone catastali, allo scopo di fornire una chiave di lettura per interpretare il futuro sviluppo della Riforma, utilizzando come caso-studio una specifica porzione del territorio nazionale, il Nord-ovest d'Italia.

Obiettivo specifico della ricerca è l'analisi delle microzone realizzate nei comuni del Piemonte, della Liguria e della Valle D'Aosta, con riferimento, da una parte, alla dimensione abitativa del comune, dall'altra, al soggetto che ha predisposto direttamente le microzone, il comune, come indicato dal Dpr 138/98 oppure, in sua vece, l'Ufficio del Territorio.

Le ipotesi da cui lo studio si muove sono due. La prima prende in considerazione il numero di microzone in relazione alla dimensione abitativa di ciascun comune. Se infatti tale numero risultasse esiguo, questo dato potrebbe essere in contraddizione con lo spirito della Riforma che per una migliore individuazione del valore d'estimo intendeva giungere ad un maggior numero di microzone, come indica la circolare applicativa 13/T del 1999 del Dipartimento del Territorio, Direzione Centrale del Catasto, quando precisa che le scale di valori da applicare alle nuove categorie e classi vengano dedotte dai valori minimi e massimi degli

immobili. La seconda ipotesi fa riferimento alla necessità che sia l'Ente locale a provvedere direttamente alla definizione delle microzone in maniera da acquisire una maggior conoscenza delle dinamiche del territorio di propria competenza e una migliore gestione.

La relazione consta di due parti principali. La prima, di carattere introduttivo, descrive sinteticamente la procedura tecnico-scientifica, l'iter amministrativo e i principali adempimenti burocratici previsti nel processo di realizzazione del Nuovo Catasto per la formazione delle microzone. La seconda parte presenta i principali risultati dello studio condotto sulle microzone del Nord-ovest, con riferimento a: stato di attuazione, numero, dimensione abitativa e soggetto attuatore. L'ultima parte, infine, presenta le principali conclusioni.

## **MICROZONE CATASTALI: PRIMA TAPPA DELLA RIFORMA DEL CATASTO**

Nel quadro degli obiettivi di equità e di perequazione che la Riforma del Catasto intende perseguire, l'individuazione delle microzone rappresenta un passo fondamentale.

Innanzitutto costituisce la base delle successive attività di classamento e revisione delle tariffe d'estimo. Nella revisione del classamento degli immobili, infatti, si deve tener conto della qualità urbana e ambientale di ciascuna microzona. Inoltre, deve essere attribuita la categoria a ciascun immobile tenendo conto della dimensione e della tipologia, dell'epoca di costruzione, della struttura e della dotazione impiantistica, della qualità e dello stato edilizio delle pertinenze comuni.

Nella revisione delle nuove tariffe, in sostanza, è determinante il riferimento ai valori e ai redditi medi espressi dal mercato immobiliare, reso possibile anche grazie alla introduzione del metro quadro di superficie commerciale<sup>1</sup> come nuova unità di consistenza

---

<sup>1</sup> Vale la pena sottolineare che non esiste una univoca interpretazione del criterio superficie commerciale tra catasto e borsini immobiliari delle diverse città a causa

degli immobili che sostituisce il vano.

L'importanza di poter disporre di un catasto aggiornato da parte del comune è sottolineata da altre recenti disposizioni normative. Ad esempio, le nuove disposizioni in materia di imposta comunale sugli immobili introdotte dal Decreto legislativo n. 446 del 15 dicembre 1997 (Titolo III, riordino della disciplina dei tributi locali, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 298 del 23 dicembre 1997) che attribuiscono ai Comuni la potestà di accertare il versamento dei tributi. I Comuni, con proprio regolamento, possono determinare periodicamente e per zone omogenee i valori venali delle aree edificabili e verificare che l'imposta sia stata versata sulla base di un valore non inferiore a quello predeterminato. La determinazione delle microzone risulta di supporto a questa nuova competenza del comune.

L'individuazione delle microzone rappresenta anche il primo passo verso la formazione di osservatori sui mercati immobiliari in grado di alimentare "il nuovo fabbisogno informativo dei comuni", innescato dal rinnovamento della Pubblica Amministrazione sancito dalla legge 59/97, attraverso attività quali: la valorizzazione e la dismissione di beni immobili, l'elaborazione dei Prusst e di altri programmi di riqualificazione urbana che richiedono la partecipazione di investitori privati, l'attuazione dei Piani regolatori attraverso meccanismi perequativi e compensativi, l'accertamento dell'ICI nelle aree edificabili in riferimento ai "valori di soglia" ecc. (Stanghellini, 2000; Curatolo e Palladino, 1998).

Come è noto, le operazioni di individuazione delle microzone catastali sono disciplinate dal Regolamento contenuto nel Dpr 23

---

delle differenti omogeneità di calcolo applicate ai vani accessori (cantine, balconi, ecc.). Lo scarto esiste per tutti i tipi di immobili, economici e non, residenziali e commerciali. In conseguenza di ciò, uno stesso immobile, ad esempio, un appartamento signorile, può variare dai 165 mq di Torino ai 209 di Milano (Guazzone, 2000). In altri Paesi, ad esempio, in Francia, la superficie commerciale considerata nelle compravendite è sempre considerata al netto dei muri. Invece negli Stati Uniti, per le abitazioni si utilizza il *Gross living area*, superficie lorda comprensiva dei muri esterni, senza conteggiare gli accessori, mentre per il terziario si utilizza la *Rentable area*, simile alla superficie netta calpestabile ma con differenti percentuali di calcolo per gli annessi.

marzo 1998, n.138 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.108 del 12 maggio 1998, in materia di revisione generale del catasto) e dal Regolamento emanato dal Ministero delle Finanze - Dipartimento del Territorio nel gennaio 1999 (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 attuazione dell'articolo 3, commi 154 e 155, della legge 23 dicembre 1996, n.662)<sup>2</sup>.

I suddetti regolamenti definiscono la microzona come una porzione del territorio comunale che presenta omogeneità nei caratteri di: posizione, urbanistici, storico-ambientali, socio-economici, nonché nella dotazione dei servizi e infrastrutture urbane. All'interno di ciascuna microzona devono essere fissati specifici valori di mercato (minimo, medio e massimo) degli immobili, rilevati per compravendite o per locazioni. Questi valori non devono superare per legge lo scarto minimo del 30% fra microzone contigue. In ultima analisi, le microzone catastali risultano caratterizzate da una significativa omogeneità dal punto di vista dei valori immobiliari, configurandosi come segmenti omogenei di mercato.

L'individuazione delle microzone catastali viene condotta, secondo quanto previsto dal Dpr 138/98, sulla base di una metodologia di lavoro articolata in due principali momenti. Il primo fa riferimento alle analisi relative ai caratteri di posizione, urbanistici, storico-ambientali, socio-economici, di dotazione dei servizi e di infrastrutture urbane. Il secondo alle analisi relative ai redditi e ai valori del mercato immobiliare assumendo come unità immobiliare di riferimento le unità a destinazione residenziale, che rappresentano la categoria catastale più rappresentativa in tutte le microzone esaminate.

---

<sup>2</sup> Per una più dettagliata descrizione delle microzone si rimanda ai suddetti strumenti legislativi e, in particolare, agli allegati A e B con riferimento, rispettivamente, alle mappe catastali (All. A - grafici individuativi dei perimetri) e alle caratteristiche di ciascuna microzona (All. B - schede riportanti: 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; f) le fasce di mercato individuate in base ai prezzi minimi, massimi e medi dell'unità immobiliare di riferimento).

In particolare, per effettuare l'articolazione del territorio comunale in microzone, devono essere condotte due distinte attività di tipo tecnico-scientifico:

- *un'analisi di tipo territoriale*, ossia analisi dei caratteri di posizione, urbanistici; storico-ambientali, socio-economici del territorio comunale, nonché della dotazione di servizi e infrastrutture urbane; analisi delle caratteristiche tipologiche, epoca di costruzione e destinazione delle unità immobiliari; elaborazione di mappe tematiche e di sintesi parziali;
- *un'analisi di tipo economico*, ossia sviluppo di un'indagine di mercato, attraverso fonti dirette e indirette, in riferimento alle unità immobiliari più rappresentative, con rilevazione dei valori di compravendita e dei redditi, nella misura massima, media e minima.

A conclusione di queste due fasi di lavoro può essere tracciata una delimitazione di massima delle aree comunali a caratteristiche omogenee. L'incrocio di queste delimitazioni conduce, attraverso reciproci aggiustamenti, alla individuazione finale delle "microzone" catastali. Infine, viene verificato il rispetto delle condizioni esplicitate nell'allegato a, comma 3, del Dpr 138/98, nella fase conclusiva. Il Regolamento affida direttamente ai Comuni il compito di delimitare nell'ambito del proprio territorio le microzone in base alle modalità sopra indicate entro nove mesi dalla entrata in vigore della norma (art.2). Solo nel caso in cui il comune si rivelasse inadempiente, il competente ufficio del Dipartimento del Territorio entro i successivi 120 giorni dovrebbe provvedere all'intervento. Successivamente, i Comuni sono chiamati a esprimere il proprio assenso circa la determinazione delle tariffe d'estimo nell'ambito della conferenza dei servizi indetta a livello di singola zona censuaria<sup>3</sup>, entro trenta giorni dal completamento delle operazioni di revisione (art.6). Nel corso delle operazioni revisionali, ancora i Comuni vengono sentiti ai fini della

---

<sup>3</sup> Secondo l'iter previsto dalla normativa, gli uffici periferici del Dipartimento del Territorio sono tenuti ad indire (ai sensi della legge 241/90) conferenze dei servizi a livello di singola zona censuaria alle quali sono invitati i Comuni compresi nella zona. In caso di dissenso espresso dal Comune, la determinazione delle tariffe d'estimo viene effettuata dalla competente Commissione censuaria provinciale.

perequazione del classamento tra le diverse microzone.

Nell'ottica della Riforma del Catasto avviata dal Dpr 138/98, infatti, la definizione delle microzone omogenee dovrebbe essere condotta in maniera coerente con le altre fasi individuate dalla Direzione Generale del Catasto, ossia: articolazione del territorio in zone censuarie; predisposizione dei quadri di qualificazione e dei prospetti delle tariffe; determinazione della consistenza delle unità immobiliari e dei parametri di classamento automatico; revisione del classamento e delle rendite<sup>4</sup>. Il processo di Riforma del Catasto secondo le previsioni contenute nel Dpr 138/98 avrebbe dovuto essere concluso nel febbraio 2000 ma le difficoltà tecniche incontrate dai Comuni sul piano tecnico ed organizzativo nel processo di decentramento del catasto hanno portato a notevoli ritardi. La Scheda 1, "I tempi della Riforma" ripercorre le principali tappe previste nell'iter di Riforma.

#### Scheda 1 - I tempi della Riforma

• Convocazione di conferenze istruttorie di servizi con la partecipazione degli Uffici provinciali del Dipartimento del Territorio, province, comuni, comunità montane.
• I comuni sentono il parere degli uffici provinciali del Dipartimento del Territorio.
• I comuni adottano la deliberazione sulle microzone entro 9 mesi dall'entrata in vigore del suddetto regolamento di attuazione, ossia il 27 febbraio 1999.
• I Comuni, entro 15 giorni dalla delibera, trasmettono agli Uffici del Territorio, a mezzo raccomandata, copia della delibera.
• Gli uffici provinciali del Dipartimento del Territorio provvedono per i comuni inadempienti alla determinazione delle microzone entro i successivi 120 giorni, ossia entro il 27 giugno 1999 e inviano gli atti ai comuni interessati.
• L'Ufficio provinciale del Territorio o il comune ha facoltà entro 30 giorni dalla ricezione della delibera comunale o della determinazione dell'Ufficio, di formulare osservazioni alla Commissione censuaria provinciale.
• La Commissione censuaria provinciale, in caso di dissenso tra comuni e Uffici provinciali, entro i successivi 60 giorni, definisce in via definitiva la microzone.
• Gli Uffici provinciali del Territorio sentono il parere delle Amministrazioni provinciali e provvedono alla revisione delle zone censuarie esistenti sulla base delle microzone.
• Il 1° gennaio 2000 è la scadenza fissata dal regolamento per completare le operazioni funzionali al rinnovamento del catasto (determinazione delle tariffe d'estimo, recupero dell'arretrato e informatizzazione delle planimetrie catastali).

<sup>4</sup> La legge 133/99 (art.18) ha poi sostituito il riferimento al reddito catastale previsto nel Dpr 138/98 con il "valore d'estimo delle unità immobiliari".

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il 18 febbraio 2000 è il termine per l'esercizio da parte del Governo della delega prevista dal vecchio "collegato" fiscale alla Finanziaria '99 (legge 133/99), termine prorogato di altri 11 mesi con l'art.99 della legge 342/2000.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non è stata ancora completata l'acquisizione informatica delle planimetrie catastali, finalizzata a determinare la futura consistenza dei fabbricati, in modo da passare dal sistema dei vani a quello dei metri quadrati. Il completamento del lavoro è previsto nel 2002 (Fossati, 2001).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non è stato ancora completato il lavoro di revisione generale degli estimi e di classamento previste dal Dpr 138/98. La conclusione del lavoro di valutazione che gli uffici del Territorio dovranno effettuare sulla base dei criteri per arrivare a determinare il "valore" dei singoli immobili, è ipotizzato dal direttore del catasto, Antonio De Santis, dai 3 ai 5 anni (Fossati e Guazzone, 2000).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non è stato ancora varato il decreto legislativo di Riforma del Catasto e della tassazione immobiliare il cui termine è scaduto il 18 gennaio 2001 (Guazzone, 2001).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sono in atto le operazioni di trasferimento delle risorse finanziarie umane strumentali e organizzative (si tratta di 80 miliardi di lire e 4mila addetti) ai Comuni per la gestione del servizio catastale, in base agli accordi raggiunti dalla Conferenza unificata del 1 giugno 2000 e al DPCM del 19/12/2000 pubblicato sulla G.U. n.48 del 27/02/2001.</li> </ul>

## ANALISI DI UN CASO STUDIO: LE MICROZONE DEL NORD-OVEST

Poiché le microzone catastali, come già sottolineato, rappresentano il primo passo verso la realizzazione del Nuovo Catasto dei valori, vale la pena verificare, a oltre un anno di distanza dalla scadenza inizialmente fissata per completare le operazioni di rinnovamento del catasto, alcuni elementi particolarmente cruciali per interpretare lo sviluppo futuro della Riforma e, in particolare, i seguenti:

- numero delle microzone realizzate in ciascun comune, con riferimento alla dimensione "abitativa" del comune;
- soggetto realizzatore che, con riferimento alle norme in materia, dovrebbe essere il comune.

Le verifiche sono effettuate sulla totalità dei comuni che fanno parte delle regioni del Nord-ovest: Piemonte, Liguria e Valle D'Aosta, che ammontano a 1515<sup>5</sup>. Rispetto all'universo, tuttavia, i comuni attualmente dotati di microzone sono 1502 (ossia il 99% dei

<sup>5</sup> Il caso-studio raccoglie il 18,7% dei comuni italiani.

comuni del Nord-ovest); ne sono ancora sprovvisti otto comuni della Val D'Aosta, compresa la capitale, quattro comuni in provincia di Imperia e un comune in provincia di Asti.<sup>6</sup>

### **Dimensione quantitativa**

In totale, le microzone catastali nelle regioni del Nord-ovest ammontano a 3.123, rappresentando circa il 25% del numero totale di microzone a livello nazionale<sup>7</sup>.

In questa prima parte, viene sviluppata una verifica delle microzone catastali in rapporto alla dimensione abitativa dei comuni. Infatti, le microzone hanno come riferimento specifico il patrimonio immobiliare, in particolare quello abitativo, di ciascun comune. Se, dunque, il numero di microzone risultasse esiguo in relazione alla dimensione abitativa del comune, questo dato potrebbe essere in contraddizione con lo spirito della Riforma che per una migliore individuazione del valore d'estimo intendeva giungere ad un maggior numero di microzone<sup>8</sup>.

Questa verifica è stata effettuata sul campione, dopo aver articolato i 1502 comuni delle regioni del Nord-ovest dotati di microzone in dieci fasce di popolazione: fino a 1.000, da 1.000 a 3.000, da 3.000 a 5.000, da 5.000 a 10.000, da 10.000 a 30.000, da 30.000 a 50.000, da 50.000 a 100.000, da 100.000 a 250.000, da 250.000 a 500.000, e oltre a 500.000.

La Tabella 1 mostra, in corrispondenza delle fasce di popolazione, l'articolazione in microzone del territorio comunale (espressa in percentuale sul totale di ciascuna fascia).

---

<sup>6</sup> Il dato è stato fornito dalla Direzione Compartimentale del Territorio di Torino nel febbraio 2001.

<sup>7</sup> Il dato è stato rilevato presso la Direzione compartimentale di Torino. Secondo fonti giornalistiche (Fossati, 2000) il numero di microzone a livello nazionale risulta pari a 12.894.

<sup>8</sup> La legge 133/99, oltre a prevedere un diverso regime impositivo dei proventi immobiliari, dispone che i redditi dei fabbricati debbano essere determinati sulla base dei "coefficienti convenzionali di redditività dei valori d'estimo delle unità immobiliari, dopo la rideterminazione di cui all'articolo 3, comma 154, della legge 23 dicembre 1996, n.662 (revisione generale degli estimi e dei classamenti)". Di conseguenza, non saranno più determinate le rendite catastali del fabbricato ma solo i suoi valori d'estimo corrispondenti a quelli di mercato, individuati dai Comuni.

In particolare risulta che:

- oltre la metà del campione (51,5%) è composto da comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti (I fascia) ed un'alta percentuale, pari a circa 30% del campione, rappresenta comuni con popolazione compresa tra i 1000 e i 3000 abitanti (II fascia); le restanti fasce risultano meno rappresentative.
- il 75% dei comuni della I fascia ed il 57% dei comuni della II fascia hanno il territorio comunale formato da una sola microzona. A questa quota si deve aggiungere anche la più alta percentuale di microzone appartenenti ai comuni della III fascia, con abitanti compresi tra 3.000 e 5.000, che è pari al 31,5%.
- i comuni nelle fasce successive, tra i 5.000 e i 50.000 abitanti, rappresentano poco più del 10% del campione, e comunque hanno il territorio comunale suddiviso in 1-2-3-4-5 microzone; molto raramente superano le 8 microzone. Tuttavia si riscontrano alcune eccezioni, anche in comuni della II fascia, che presentano un'articolazione molto più spinta, con oltre 20 microzone.
- sono solo due le città con popolazione al di sopra dei 500.000 abitanti: i capoluoghi regionali, Torino e Genova. Il primo ha poco meno di 1.000.000 abitanti e un territorio comunale suddiviso in 40 microzone mentre il secondo, con appena 678.000 abitanti, possiede oltre al doppio delle microzone del precedente, ossia 86 microzone. Considerando però la superficie territoriale dei comuni, 13.000 il capoluogo piemontese e 23.000 il capoluogo ligure, si riesce meglio a giustificare questa enorme differenza.

A livello regionale, si rileva che il 70% dei comuni valdostani, il 61% dei comuni piemontesi e quasi il 50% di quelli liguri hanno una ripartizione territoriale in un'unica microzona. Tuttavia è da tener presente il maggiore peso regionale del Piemonte che raccoglie oltre 80% dei comuni del Nord-ovest, in confronto alle altre regioni, in particolare della Val d'Aosta che rappresenta meno del 5% del campione. La Tabella 2 illustra con maggior dettaglio le percentuali di rilevazione a livello regionale.

In generale, sul totale di 3.123 microzone che costituiscono il campione, il peso che assumono i comuni con 1 sola microzona è pari a circa il 30%; quello dei comuni con 3 microzone è pari a circa il 20% e quello dei comuni con 2 microzone pari al 13%. Ancora significativo appare il peso dei comuni con 4 microzone (superiore al 10%) mentre quello dei comuni con 5 microzone risulta inferiore al 10% (pari al 7,2%). Tutti gli altri comuni sono ripartiti territorialmente in un numero di microzone superiore a 6, ma il peso sul totale del campione risulta scarso e inferiore a 5%. Non sono presenti ripartizioni superiori a 86 microzone e tra 14 e 22, tra 23 e 40 e tra 40 e 86 come illustra il grafico 1.

Grafico 1 - Le microzone del campione

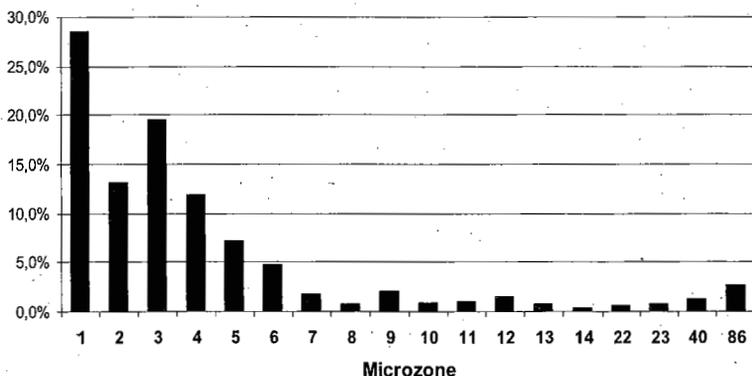


Tabella 2 - Comuni del Nord-ovest suddivisi per regione e per numero di microzone catastali previste

Regioni del Nord-ovest	Tot comuni	Numero di microzone catastali																		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	11	12	13	14	22	23	40	86		
Piemonte	1205	734	163	163	74	30	16	7	3	5	1	2	3	0	1	1	1		1	
Liguria	231	114	38	36	15	13	10	1	0	1	2								1	
Val D'Aosta	66	46	6	4	4	2	0	0	0	1	0	1	1	1						

(Nostra elaborazione su dati della Direzione Compartimentale del Territorio di Torino, febbraio 2001).

Tabella 1 - Comuni del Nord-ovest suddivisi per fasce di popolazione e per numero di microzone catastali previste

Numero Abitanti	Comuni		Numero di microzone catastali														86			
	Tot	%	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14		22	23	40
Fino a 1000	773	51,5%	582	93	61	19	10	4	4											
Fino a 3.000	449	29,9%	257	82	64	26	5	5		2	2	3	1	1		1				
Fino a 5.000	108	7,2%	34	21	29	15	6	2		1										
Fino a 10.000	89	5,9%	17		31	18	4	8		1	3									
Fino a 30.000	62	4,1%	4		14	13	15	4	2	1	2			2	1					
Fino a 50.000	12	0,8%			3	1	4	1	1			1					1			
Fino a 100.000	6	0,4%			1		1	1	1					1						
Fino a 250.000	1	0,1%													1					
Fino a 500.000	0	0,0%																		
Oltre a 500.000	2	0,1%																	1	1
Tot.	1.502	100%																		

(Nostra elaborazione su dati della Direzione Compartimentale del Territorio di Torino, febbraio 2001).

### **Soggetto attuatore**

La partecipazione dei Comuni al processo revisionale viene considerata essenziale per una efficace attuazione del Nuovo Catasto e nello spirito del federalismo fiscale. Si può dunque affermare che maggiore è la percentuale dei Comuni che hanno realizzato in proprio le operazioni di formazione delle microzone, più vicino allo spirito della Riforma è l'atteggiamento dell'Ente locale.

Dall'analisi effettuata sul caso studio, tuttavia, non sempre il soggetto attuatore si è rivelato essere l'Ente locale, ossia il soggetto designato a livello legislativo e, nell'ottica della Riforma del Catasto, il diretto interessato.

La percentuale di realizzazione da parte del comune varia da provincia a provincia e non sempre dipende dalla difficoltà tecnica di realizzazione o da difficoltà legate alla dimensione abitativa del comune. Comuni piccoli ma certamente più attivi hanno talvolta risposto più prontamente di città più grandi e più importanti, anche degli stessi capoluoghi di provincia o di regione.

La Tabella 3 mostra per ciascuna provincia la percentuale di comuni che hanno realizzato in proprio le microzone rispetto alla percentuale realizzata in supplenza dagli uffici del Territorio. Si nota che, a livello regionale, la Valle D'Aosta possiede la più alta percentuale di realizzazione da parte dell'Ente locale, che risulta superiore al 90%. Segue la Liguria, con una percentuale di circa 82%, mentre in Piemonte tale percentuale si abbassa fino a risultare inferiore al 24%. Tuttavia vale la pena ancora ricordare il diverso peso regionale che assumono le regioni all'interno del campione: la Val D'Aosta rappresenta solo il 4% del totale dei comuni mentre il Piemonte l'80% (si veda il Grafico 2).

A livello provinciale, si segnala che la provincia con la maggiore percentuale di comuni (97%) che hanno realizzato in proprio le microzone è quella di Genova, seguita da La Spezia (84%), mentre quella con minor percentuale di attuazione delle microzone da parte dei comuni risulta Biella (0%), seguita da Vercelli (2,3%). Tuttavia, rapportando l'analisi alla dimensione abitativa dei comuni, la situazione appare ribaltata. Infatti, tra i comuni con la più alta fascia di popolazione, ossia i capoluoghi di

regione, solo Torino ha provveduto alla realizzazione delle microzone direttamente mentre la città di Genova ha utilizzato l'Ufficio del Territorio. Invece, Aosta, come già ricordato, non ha ancora completato le operazioni.

Altre considerazioni possono essere espresse tenendo conto della "dimensione quantitativa" dei comuni (ripartiti per fasce di popolazione), come mostra la Tabella 4. In particolare si rileva che:

- il 70% dei comuni sotto i 1000 abitanti (I fascia) e oltre il 61% di quelli sotto i 3000 abitanti (II fascia) hanno predisposto le microzone attraverso l'UTE. In totale, il 54% dei comuni del campione;
- la maggioranza dei comuni con abitanti tra 3.000 e 30.000 abitanti ed anche l'unico comune con abitanti tra 100.000 e 250.000 (Novara) hanno predisposto direttamente le proprie microzone. In totale, questi rappresentano il 10% dell'intero campione.
- in totale, le microzone catastali del Nord-ovest sono state predisposte per il 62,4% dei comuni dall'UTE e per il 37,6% direttamente dai comuni.

Tabella 3 - Rapporto tra chi ha predisposto le microzone catastali (% di comuni ripartiti per provincia)

<i>Province del Nord-ovest</i>	<i>Totale comuni</i>	<i>Microzone predisposte dal Comune</i>	<i>Microzone predisposte da Ufficio Territorio</i>
<b>PIEMONTE</b>			
Provincia di Torino	315	20,0%	80,0%
Provincia di Alessandria	190	15,3%	84,7%
Provincia di Asti	118	22,9%	77,1%
Provincia di Biella	82	0,0%	100,0%
Provincia di Cuneo	250	56,8%	43,2%
Provincia di Novara	88	40,9%	59,1%
Provincia di Verbania	76	30,3%	71,1%
Provincia di Vercelli	86	2,3%	97,7%
<b>LIGURIA</b>			
Provincia di Genova	67	97,0%	3,0%
Provincia di Imperia	65	66,2%	36,9%
Provincia di La Spezia	32	84,4%	15,6%
Provincia di Savona	69	79,7%	20,3%
<b>VAL D'AOSTA</b>			
Provincia di Aosta	74	78,4%	21,6%

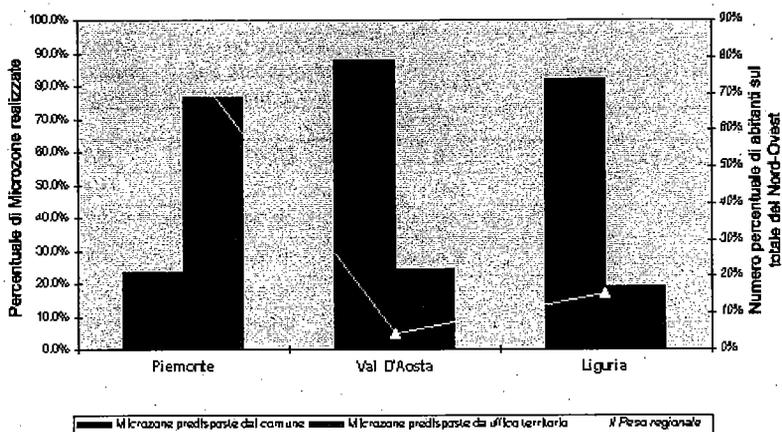
(Nostra elaborazione su dati della Direzione Compartimentale del Territorio di Torino, febbraio 2001).

Tabella 4 - Rapporto tra chi ha predisposto le microzone catastali (% di comuni per fasce di popolazione)

<i>Numero Abitanti Comune</i>	<i>Totale comuni</i>	<i>Microzone predisposte dal Comune</i>	<i>Microzone predisposte da Ufficio Territorio</i>
fino a 1.000	777	29,9%	70,1%
fino a 3.000	452	38,5%	61,5%
fino a 5.000	110	52,7%	47,3%
fino a 10.000	89	57,3%	42,7%
fino a 30.000	63	68,3%	31,7%
fino a 50.000	14	42,9%	57,1%
fino a 100.000	7	71,4%	28,6%
fino a 250.000	1	0,0%	100,0%
fino a 500.000	-	-	-
oltre 500.000	2	50,0%	50,0%
<b>Totale</b>	<b>1.515</b>	<b>37,6%</b>	<b>62,4%</b>

(Nostra elaborazione su dati della Direzione Compartimentale del Territorio di Torino, febbraio 2001).

Grafico 2 - Il soggetto attuatore



## CONCLUSIONI

Le microzone catastali rappresentano la prima tappa fondamentale del processo di realizzazione del Nuovo Catasto urbano. Consentono una miglior conoscenza del territorio comunale e, contemporaneamente, contribuiscono a fornire all'Ente locale uno strumento efficace per una gestione integrata del territorio di sua competenza, nel quadro di una fiscalità immobiliare più equa ed efficiente.

Nell'ottica della Riforma, la definizione delle microzone avrebbe dovuto essere condotta in maniera coerente con le altre fasi individuate dalla Direzione Generale del Catasto, e in particolare con le successive attività di classamento e revisione delle tariffe d'estimo. Infatti, nella revisione del classamento degli immobili, risulta necessario tener conto della qualità urbana e ambientale di ciascuna microzona; nella revisione delle tariffe è determinante il riferimento ai valori e ai redditi medi espressi dal mercato immobiliare, reso possibile anche grazie dalla introduzione del metro quadro di superficie commerciale che sostituisce il vano

come nuova unità di consistenza degli immobili. Nello spirito della Riforma, dunque, predisponendo le microzone catastali, i Comuni avrebbero acquisito consapevolezza delle problematiche presenti sul loro territorio, nonché competenza sulle metodologie di studio e di ricerca individuate dal Ministero, sviluppando un approccio idoneo alle successive fasi dell'iter di Riforma del Catasto.

In questo studio, dopo una breve illustrazione dei principali adempimenti previsti dal Dpr 138/98 per la realizzazione delle microzone e del Nuovo Catasto, è stata condotta una verifica delle operazioni di individuazione delle microzone sui 1502 comuni del Nord-ovest che risultano dotati di microzone catastali allo scopo di fornire una chiave di lettura per interpretare lo sviluppo futuro della Riforma e per immaginare una rapida ed efficace attuazione del decentramento amministrativo sancito dalla legge 59/97.

Un primo accertamento ha messo in luce che nell'87% dei casi il territorio comunale risulta ripartito in un numero molto basso di microzone, non superiore a 3, e solo il 13% dei comuni ha un numero di microzone maggiore. Questa caratteristica si riscontra non solo nei comuni piccoli (si tenga presente che il 51,5% dei comuni del Nord-ovest non supera i 1.000 abitanti), ma anche in comuni più consistenti, con abitanti tra i 5.000 e i 50.000 abitanti. Solo il 2% di questi comuni superano le 8 microzone e solo nelle città con popolazione superiore ai 500.000 abitanti, nello specifico i capoluoghi regionali, le microzone catastali sono elevate (40 a Torino, a 86 a Genova).

La bassa quantità di microzone riscontrata nella maggior parte dei comuni sembra in contraddizione con lo spirito della Riforma che per una migliore individuazione del valore d'estimo intendeva giungere ad un maggior numero di microzone, come indica la circolare applicativa 13/T del 1999 del Dipartimento del Territorio, Direzione Centrale del Catasto, quando precisa che le scale di valori da applicare alle nuove categorie e classi vengano dedotte dai valori minimi e massimi degli immobili.

Una seconda verifica effettuata ha messo in evidenza che nei comuni del Nord-ovest, il soggetto attuatore nel 62,4% dei casi non si è rivelato essere l'Ente locale, ossia il soggetto designato a livello legislativo e, nell'ottica della Riforma del Catasto, il diretto interessato, ma in sua vece, il competente Ufficio del Territorio. In

particolare, in Piemonte si riscontra la più bassa percentuale di attuazione di microzone da parte dell'Ente locale (appena il 24%) dove i comuni delle province di Biella, Vercelli, Alessandria e Torino sono risultati particolarmente inadempienti. Si deve anche considerare che il Piemonte raccoglie l'80% dei comuni del Nord-ovest.

Questa bassa percentuale di realizzazione da parte dei comuni non sempre risulta dipendente da complessità tecniche e operative o da difficoltà legate alla dimensione abitativa e territoriale del comune. Comuni piccoli ma certamente più attivi hanno talvolta risposto più prontamente di città più grandi e più importanti, anche degli stessi capoluoghi di provincia o di regione. A questo proposito vale la pena citare la provincia di Genova, dove tutti i 67 comuni, ad eccezione dei due comuni a più elevata concentrazione abitativa, ossia Genova e Chiavari, comune con oltre 28.500 abitanti, hanno predisposto direttamente le microzone.

Sulla base di questi risultati sembra di poter concludere che nella realizzazione delle microzone catastali, prima tappa della Riforma del Catasto, il senso della Riforma non sembra essere stato pienamente rispettato. Infatti, da un lato, per una migliore individuazione del valore d'estimo si intendeva giungere ad un maggior numero di microzone; dall'altro, per consentire all'Ente locale una maggior conoscenza del territorio di propria competenza e una più efficace gestione, nel quadro di una fiscalità immobiliare più equa ed efficiente, si prevedeva che il soggetto attuatore fosse il comune stesso.

Le suddette osservazioni, tuttavia, non vanno intese come una accusa di inefficienza da parte degli enti locali. Si deve infatti tenere in conto le difficoltà tecniche e organizzative dei comuni nell'affrontare problematiche mai prima esaminate. A queste considerazioni si deve anche aggiungere la lentezza e l'opacità della macchina pubblica nel dare inizio ad un processo così complesso come la Riforma di un istituto, il Catasto, da troppi anni statico e lontano dalle attività di competenza dell'ente locale.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Lo studio è stato sviluppato nell'ambito della ricerca Murst 40% "Catasto, innovazione e gestione" (responsabile Prof. Roscelli), sulla base dei dati

## BIBLIOGRAFIA

Biagini A., Comoglio G., Trebeschi S., *I fabbricati degli enti pubblici nel nuovo catasto edilizio urbano. Una indagine conoscitiva*, Il Mulino, Bologna, 1992.

Città di Torino - Politecnico di Torino, *L'osservatorio immobiliare della città di Torino*, dicembre 2000.

Città di Torino, *Il catasto e i comuni: esperienze e prospettive*, Atti del Convegno, Torino, 12 dicembre 2000.

Città di Venaria Reale - Creta s.r.l., *Le microzone catastali di Venaria Reale*, luglio 1999.

Colombo G., *La fiscalità immobiliare come strumento di perequazione e di gestione urbanistica*, in Atti del XXVIII Incontro di Studio del CeSET, Valori Immobiliari catasto e fiscalità, 19 ottobre 1998, pp. 147-150.

Curatolo M. e Palladino L., *Osservatorio dei valori immobiliari. Integrazione con il sistema catastale in attuazione del Regolamento della revisione degli estimi*, Rivista del Dipartimento del territorio, n.2, 1998, pp.115-120.

Curto R., *Le microzone catastali a Torino*, Urbanistica Informazioni, n.166/99, pp.8-9.

De Santis A., *Il rinnovamento del catasto e le attribuzioni dei comuni in materia catastale*, Rivista del consulente tecnico, n.2, 1998 pp.275-294.

De Santis A., *La riforma dell'istituto catastale in Italia*, Atti del XXVIII Incontro di Studi del Ce.S.E.T. Valori Immobiliari catasto e fiscalità, 19 ottobre 1998, pp.25-43.

Del Monaco L., *Catasto e fiscalità immobiliare*, Città Studi, 1996.

Del Monaco L., *Le microzone catastali. Strumento innovativo per la perequazione dell'imposizione dei fabbricati e per il governo del territorio*, Rivista del consulente tecnico, n.2/98 pp. 295-324.

Forte C., *Elementi di estimo urbano*, (2° ed.), Etas Kompass Libri, 1973.

Fossati S., *Catasto ai comuni, avanti piano*, Il Sole24Ore, 09.01.01.

---

cortesemente forniti nel febbraio 2001 dall'Ing. Calabrese della Direzione compartimentale di Torino, che ringrazio per la disponibilità.

Fossati S., *I Comuni spingono il nuovo catasto*, Il Sole24Ore, 09.08.00.

Fossati S. e Guazzone F., *Almeno tre anni per il nuovo catasto*, Il Sole24Ore, 14.6.00.

Guazzone F., *Cantine e portinerie, valzer di cifre*, Il Sole24Ore del 10.4.00.

Guazzone F., *Il traguardo a gennaio 2001*, IlSole24Ore, 09.08.00.

Guazzone F., *Microzone, nuove categorie e consistenza*, Consulente Immobiliare, n.587, 1998, pp.1215-1224.

Guazzone F., *Dai Comuni il via alla revisione degli estimi catastali dei fabbricati*, Consulente immobiliare, n.661, 1999, pp. 335-338.

Guazzone F., *Operazioni di trasferimento da completare entro febbraio 2004*, Enti Locali, n.12, , 2001, pp.40-42.

Lombardi P., *Catasto: riforma snobbata*, Il Sole24Ore del Nord-Ovest, 07.05.01.

Ministero delle Finanze, Dipartimento del Territorio, Circolare N. 13/T, 8 gennaio 1999, *Istruzioni tecniche per la definizione delle zone censuarie e delle microzone*. Legge 23 dicembre 1996, n.662.

Salvo F., *I segmenti del mercato immobiliare e le microzone censuarie*, Rivista del Dipartimento del Territorio, n.3/99, pp.101-114.

Simonotti M., *La segmentazione del mercato immobiliare per la stima degli immobili urbani*, Atti del XXVIII Incontro di Studi del Ce.S.E.T. Valori Immobiliari catasto e fiscalità, 19 ottobre 1998, pp.119-134.

Stellin G. e Stanghellini S., *Politiche di riqualificazione delle aree metropolitane: domanda di valutazione e contributo delle discipline economico-estimative*, Genio Rurale, n.7-8, 1997.

Stanghellini S., *Più vicino decentramento fiscale*, Il Sole24Ore, 14.06.00.

Stanghellini S. (a cura di), *Il nuovo catasto dei comuni*, Maggioli editore, Rimini, 1998.

Stanghellini S., *Il Codice delle valutazioni immobiliari*, Genio Rurale, n.12, 2000.