

PRESENTAZIONE

*Stefano Stanghellini**, *Giuseppe Stellan***

Il catasto dei terreni e quello dei fabbricati, fin dalla loro istituzione nello Stato unitario, sono stati affidati al Ministero delle Finanze. Tale competenza, assoluta fino a pochi anni fa, si giustificava soprattutto per due ragioni: la preminente finalità fiscale dell'istituto catastale e l'organizzazione centralistica dello Stato italiano.

Durante il lungo periodo in cui l'istituto catastale è stato gestito dal Ministero delle Finanze poche volte i Governi che si sono succeduti hanno avuto la forza politica di promuovere la revisione degli estimi catastali. In genere si è preferito ricorrere ad aggiornamenti automatici, applicando coefficienti moltiplicativi alle rendite originarie. La revisione degli estimi, le poche volte in cui è stata tentata, è naufragata in un enorme contenzioso, provocato da incertezze giuridiche (es. valori reddituali vs. valori patrimoniali) e difficoltà disciplinari (es. individuazione dei redditi ordinari e dei saggi di capitalizzazione).

Solo in tempi recenti sono stati emanati diversi provvedimenti legislativi (legge 28 dicembre 1995, n°549, art. 3; legge 23 dicembre 1996, n°662; DM Finanze 2 gennaio 1998, n° 28; DPR 23 marzo 1998, n°138; D.LEGS. 31 marzo 1998 n° 112; legge 13 maggio 1999 n°133, art. 18) che hanno finalmente inteso rivedere nella sua generalità l'istituto catastale ed in particolare il sistema di classificazione delle unità immobiliari urbane e di attribuzione delle rendite catastali che ormai da tempo era divenuto obsoleto. Gli obiettivi generali che il legislatore vuole raggiungere possono essere così riassunti:

- una maggiore equità contributiva, vale a dire una definizione dei valori a fini fiscali allineati con i prezzi reali di mercato e

* Professore Straordinario di Estimo all'Istituto Universitario di Architettura di Venezia, responsabile dell'Unità di ricerca.

** Professore Ordinario di Estimo all'Università di Padova.

fondata su criteri di calcolo oggettivi; troppo spesso, infatti, è incerto il titolo di possesso o vi è scarsa adesione tra valori fiscali e corrispondenti prezzi riscontrati sul mercato;

- una maggiore trasparenza del meccanismo di accertamento dei valori a fini fiscali, di più facile comprensione per utenti e professionisti, che abbia la capacità di ridurre l'area del contenzioso; questa si può perseguire abbandonando il metodo per classi e tariffe a favore di metodi capaci di interpretare e prevedere in modo più realistico la dinamica del mercato immobiliare;
- maggiori livelli di efficienza e di efficacia raggiungibili aumentando la semplicità e la flessibilità delle operazioni di rilevazione e di aggiornamento dei valori nonché riducendo i costi di impianto e di gestione del sistema;
- un più adeguato livello dei servizi per il contribuente.

Nella revisione degli estimi catastali, comunque, non assume rilevanza la sola ricerca dell'efficienza, della trasparenza e dell'equità. La promozione di questa riforma è infatti coincisa con l'affermarsi, nella società italiana, delle note istanze autonomistiche. Così, mentre da un lato il Dpr 138/98 attuava la legge 662/96 rendendo operativa la revisione generale del sistema estimativo catastale, dall'altro lato il D.lgs. 112/98 disponeva il conferimento ai Comuni delle funzioni relative alla conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti del catasto, nonché alla revisione degli estimi e del classamento, nell'ambito della omogeneità nazionale del sistema catastale.

Le due riforme - quella tecnico-estimativa e quella amministrativa - sono state originate da finalità politiche diverse, così come diversi sono stati i tempi della loro maturazione ed i percorsi di attuazione. La coincidenza temporale tra la decisione di procedere alla revisione generale degli estimi e quella di trasferire ai comuni importanti funzioni catastali ha comportato comunque che fra le due iniziative si stabilissero vari punti di contatto. Fra essi ha avuto un indubbio rilievo l'individuazione delle microzone catastali da parte dei Comuni (in applicazione del Dpr 138/98) che, da un lato, ha mobilitato risorse finanziarie e tecniche (che diversamente per lo Stato sarebbe stato difficile attivare) e, dall'altro, ha

accresciuto le conoscenze e le responsabilità - e quindi la capacità di governo - dei Comuni.

Le diverse origini e le diverse connotazioni delle due riforme hanno tuttavia fatto sì che non tutte le potenzialità del cambiamento complessivamente avviato fossero esplorate, colte e quindi sfruttate. In particolare, non è stata adeguatamente colta e valorizzata la capacità del catasto - una volta aggiornato sotto il profilo descrittivo ed estimativo - di diventare uno dei principali strumenti del governo della trasformazione della città contemporanea.

Questa potenzialità trae origine dall'idea del "federalismo fiscale", affermata nell'organizzazione dello Stato a partire dai primi anni '90 ed attuata, per quanto riguarda i Comuni, soprattutto attraverso il conferimento di competenze in materia di fiscalità immobiliare, e più precisamente attraverso l'istituzione dell'imposta comunale sugli immobili.

Al momento della prima applicazione dell'Ici (1993) l'autonomia comunale era limitata alla scelta dell'aliquota di imposta da applicare in modo uniforme alla base imponibile, ossia al valore catastale per i fabbricati ed a quello venale per i terreni fabbricabili. Successive disposizioni di legge hanno tuttavia riconosciuto ai Comuni il potere di modulare il prelievo in relazione alle loro politiche urbane, con particolare riguardo all'agevolazione del recupero del patrimonio edilizio e alla realizzazione di politiche abitative qualificate da contenuti sociali.

L'impatto delle riduzioni o degli aggravii tributari (es. penalizzazione del mancato uso delle abitazioni ed incentivazione dell'affitto con canone calmierato) sta quindi avendo - e continuerà ad avere - carattere casuale. In altri termini, i suoi effetti non saranno verificabili rispetto agli obiettivi delle politiche urbane dei Comuni fino a che i valori catastali non si saranno allineati a quelli di mercato.

Queste considerazioni portano alla conclusione che la revisione degli estimi catastali non risponde solo a finalità generali di efficienza e di equità: essa risulta essenziale anche per l'efficacia delle moderne politiche urbane. In passato, infatti, le politiche urbane potevano avvalersi solo di strumenti normativi (la disciplina dell'uso del suolo attraverso i piani regolatori, in primo luogo) e

degli investimenti pubblici. Oggi invece sono tese ad integrare tali strumenti con la modulazione del prelievo fiscale sugli immobili. L'attuazione della riforma del catasto consentirà quindi, oltre a quanto già evidenziato, di perfezionare tale integrazione e di accrescere l'efficacia delle politiche urbane.

La possibilità di realizzare il disegno di riforma sin qui illustrato poggia, imprescindibilmente, sulla capacità di mettere in essere un'attività permanente di osservazione dei valori immobiliari -ed in particolare dei prezzi di compravendita e dei canoni locativi- su tutto il territorio nazionale. Tale attività partendo dalla verifica della possibilità di affinare, integrare ed ampliare le fonti informative esistenti dovrebbe, prima di tutto, definire i percorsi metodologici e procedurali per:

- la rilevazione dei prezzi di mercato organizzata per suoi segmenti al fine di garantire l'efficienza esplicativa e predittiva dei modelli di elaborazione adottati;
- la verifica della qualità delle informazioni raccolte seguendo uno schema ed una procedura uniforme per tutto il territorio nazionale;
- la gestione della base dati verificando le possibilità di integrazione con altri sistemi già esistenti e di organizzazione mediante l'utilizzo di Sistemi Informativi Territoriali.

Vale la pena di ribadire che, a nostro avviso, l'unico modo possibile perché l'attività permanente di osservazione dei valori immobiliari possa sviluppare a pieno le proprie potenzialità è legato anche alla capacità di organizzare le informazioni in un Sistema Informativo Territoriale. In altri termini, i dati relativi ai prezzi delle compravendite, ai canoni locativi ed alle caratteristiche intrinseche ed estrinseche delle unità immobiliari debbono essere geo-referenziati. Solo in tal caso, infatti, sussistono le condizioni per gestire banche dati alfanumeriche di una certa entità e per porle in relazione con le informazioni della cartografia numerica. Il ricorso a Sistemi informativi territoriali, inoltre, favorendo in forme sempre più estese e differenziate l'integrazione con le diverse informazioni disponibili a livello locale consentirà di rispondere (nell'ottica dello stesso decentramento) ad obiettivi sia di tipo fiscale che di tipo civile assicurando ad esempio, una migliore

definizione di politiche edilizie e urbanistiche e/o scelte più facili e trasparenti da parte sia di soggetti pubblici che privati.

Questa prospettiva enfatizza l'utilità di studi sui mercati immobiliari urbani a fini fiscali, quali quelli condotti nell'ambito della ricerca Murst "Mercato immobiliare, innovazione e gestione dei catasti urbani", a cui hanno partecipato Unità di ricerca di varie Università italiane. Di tale studio vengono di seguito esposti i risultati raggiunti dall'Unità di ricerca dell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia e dell'Università di Padova. Il modulo di ricerca affidato a questa Unità aveva come compito l'approfondimento conoscitivo dei modelli pluriparametrici di analisi del valore al fine di verificarne sperimentalmente le prestazioni sul piano operativo mediante l'applicazione a un campione di compravendite immobiliari urbane.

Com'è noto, tali modelli assumono che il valore immobiliare sia funzione del set di caratteristiche degli immobili apprezzate dal mercato. Pertanto la ricerca ha valutato le potenzialità ed i limiti dei modelli pluriparametrici (considerati in varie forme funzionali) e, in particolare, la loro capacità di spiegare la genesi di prezzi empiricamente rilevati, scomponendoli in ragione delle caratteristiche quali-quantitative che li determinano. La ricerca si è mossa quindi nella prospettiva di individuare alcuni strumenti innovativi che, dimostratisi capaci di spiegare il valore, siano utilizzabili per effettuare stime su larga scala, restituendo valori prossimi a quelli effettivamente espressi dal mercato. Grazie a ciò si potrebbe infatti pensare di sostituire l'attuale sistema di attribuzione delle rendite catastali, basato sulle classi e tariffe e realizzato attraverso l'equazione di classamento, con nuove procedure innovative.

La ricerca ha preso in esame un'area molto estesa - l'area metropolitana di Venezia - e si è concentrata sul mercato delle abitazioni. Quest'ultima scelta è stata consigliata dal peso particolarmente rilevante che il segmento residenziale occupa nel mercato immobiliare e, quindi, dall'alta significatività che lo studio di tale segmento riveste sotto il profilo scientifico e operativo. All'interno dell'area metropolitana veneziana sono stati rilevati i prezzi e le caratteristiche quali-quantitative di quasi mille immobili oggetto di transazione. La ricerca ha quindi prodotto una

consistente base di dati provvisti di un elevato grado di attendibilità.

I prezzi di compravendita, com'è noto, sono più sensibili alla variazione delle caratteristiche quali-quantitative degli immobili di quanto lo siano quelli di locazione. La decisione di concentrare la rilevazione su questo tipo di dato è stata dunque coerente con lo scopo scientifico della ricerca, che consisteva nel verificare le prestazioni - a fini analitici ed estimativi - di vari modelli pluriparametrici. Giova anche osservare che una scelta del genere, dal punto di vista operativo, è coerente con la natura patrimoniale della fiscalità immobiliare locale. Essa si è rivelata, inoltre, in sintonia con l'orientamento che si sta delineando negli studi per la revisione degli estimi catastali condotti dall'Agenzia del Territorio, in base al quale l'attuale base imponibile verrà trasformata da reddituale a patrimoniale.

Grazie alla consistenza ed alla qualità della base informativa raccolta, l'analisi del valore immobiliare ha potuto utilizzare l'approccio dei prezzi marginali impliciti per verificare la capacità che forme funzionali diverse (lineare, esponenziale, logaritmica) hanno di spiegare la relazione tra i prezzi degli immobili e le loro caratteristiche quantitative (es. dimensione delle unità immobiliari) e qualitative (es. localizzazione per quanto riguarda il fattore suolo, vetustà per quanto concerne la costruzione, ecc.). I principali risultati della ricerca sono esposti nel successivo saggio di Ezio Micelli.