

## **Camera dei Deputati**

***VI Commissione Finanze***

**Audizione del Direttore dell’Agenzia del Territorio  
*dott.ssa Gabriella Alemanno***

***Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo,  
trasparente e orientato alla crescita  
(Atto Camera n. 5291)***

**Roma, 13 settembre 2012**

Ringrazio il Presidente On. Gianfranco Conte e gli Onorevoli Deputati della VI Commissione Finanze per l'opportunità di questa audizione offerta all'Agenzia del Territorio (di seguito "Agenzia") sul tema della "delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita", che, all'articolo 2 del capo II, detta disposizioni relative alla revisione del "catasto dei fabbricati".

La legge delega si prefigge di sciogliere un nodo storico e sicuramente complesso del sistema tributario italiano in ambito immobiliare.

Per comprendere meglio le motivazioni poste alla base della revisione, si ritiene opportuno illustrare, in sintesi e prima di analizzare i contenuti della delega:

- la genesi del vigente sistema catastale;
- le iniquità connesse alla sua obsolescenza e la correlata esigenza di nuovi estimi catastali;
- la legislazione degli ultimi 15 anni sul tema della riforma del catasto;
- le attività poste in essere dall'Agenzia – a partire dal 2004 e nelle more della concreta attuazione di una complessiva riforma del sistema estimativo – per recuperare alcuni dei limiti dell'attuale sistema.

## **1. La genesi del sistema catastale vigente**

Il Catasto Edilizio Urbano fu istituito con regio decreto legge 13 aprile 1939, n. 652, e successivamente modificato e integrato, prima in sede di conversione dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, e, poi, dal decreto legislativo 8 aprile 1948, n. 514.

Il relativo regolamento d'attuazione risale al decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1949, n. 1142, e l'entrata in vigore del catasto edilizio urbano è avvenuta solo nel 1962, in applicazione del decreto ministeriale 4 dicembre 1961.

Il ventennio intercorso tra la legge istitutiva e l'impianto del sistema in argomento spiega, altresì, perché quest'ultimo, già al momento della sua entrata in vigore, presentasse un disallineamento con la realtà socio-economica del territorio e, per

di più, una struttura tariffaria (definita sulla base di redditi) che risaliva al triennio 1937-1939.

A oltre quindici anni dalla fine della seconda guerra mondiale, infatti, il tessuto urbanistico dei Comuni era già molto diverso da quello esistente a metà degli anni Trenta; l'attività edilizia, il mercato immobiliare e la struttura proprietaria si presentavano, inoltre, profondamente trasformati.

La prima revisione generale delle tariffe, avvenuta nel 1990, dopo cinquant'anni, si è limitata sostanzialmente – nel rispetto della normativa vigente – ad una rideterminazione delle tariffe stesse, senza incidere sull'aggiornamento dell'ormai superato sistema valutativo del 1939.

## **2. Le attuali iniquità e l'esigenza di nuovi estimi catastali**

### **2.1 Il modello vigente**

È opportuno, a questo punto, descrivere, in sintesi, l'attuale modello di determinazione delle rendite catastali degli immobili urbani.

Il patrimonio immobiliare urbano, produttivo di reddito, è articolato in categorie catastali (di norma, rappresentative della destinazione d'uso) organizzate in cinque gruppi.

I primi tre gruppi – A, B e C – comprendono le abitazioni, gli uffici, i negozi etc. e sono considerati *ordinari* in quanto costituiti da unità immobiliari, numerose, diffuse territorialmente e relativamente comparabili.

Gli altri due gruppi – D ed E – sono invece considerati *speciali* o *particolari*, in quanto le unità in esse censite presentano caratteristiche e peculiarità che li portano ad essere unici o, comunque, tali da richiedere una radicale trasformazione ai fini di una utilizzazione diversa.

La distinzione tra gruppi con caratteristiche *ordinarie* e *speciali* o *particolari* è importante in quanto connessa alla diversa metodologia di determinazione della rendita catastale.

Nel caso degli immobili speciali e particolari, la rendita deriva da un processo di stima diretto, condotto per ogni unità immobiliare.

Sostanzialmente, dato un bene e un *periodo censuario* a cui deve essere riferita la stima (attualmente è il biennio 1988-89), la rendita catastale è calcolata applicando i metodi dell'estimo classico; più in particolare, il metodo *diretto*, basato sulla comparazione di immobili con caratteristiche analoghe, o *indiretto*, basato, ad esempio, sull'applicazione di un opportuno saggio di redditività al valore patrimoniale del bene.

Nel caso degli immobili *ordinari*, invece, il processo di determinazione della rendita catastale passa, anzitutto, per la scomposizione in categorie dei singoli gruppi.

Il Gruppo A, per esempio, è suddiviso in undici categorie tipologiche, essenzialmente residenziali (signorili, civili, economiche, popolari, etc.) e ricomprende, alla categoria A/10, anche gli uffici privati.

In ciascun Comune, eventualmente suddiviso in più zone censuarie (a titolo esemplificativo, Roma è articolata in 7 zone, Milano in 3, Palermo in 5, Bari e Torino in 4), per ogni categoria catastale sono stabilite diverse *classi di redditività*, per ciascuna delle quali è stata individuata, in fase di impianto, una c.d. *unità tipo*.

Per ciascuna *unità tipo*, sulla base di analisi economiche, viene determinata una specifica *tariffa d'estimo*, che rappresenta la *rendita catastale unitaria* per unità di consistenza (ad esempio, vani, metri cubi o metri quadrati, in relazione ai gruppi di categorie cui appartengono le specifiche unità immobiliari). Si perviene, così, al quadro tariffario di riferimento, rispetto ad un determinato periodo censuario (anche in questo caso, si è fermi al 1988-89).

Effettuare un classamento significa attribuire ad una unità immobiliare una determinata categoria, in base alla destinazione d'uso e alla tipologia edilizia, e una specifica classe.

Tale processo di classamento avviene per comparazione, valutando la similitudine in termini di caratteristiche tra l'unità da classare e le unità di riferimento per ciascuna classe in cui è suddivisa una specifica categoria.

Individuate la categoria e la classe di pertinenza della singola unità immobiliare, si perviene alla determinazione della rendita catastale da attribuire, moltiplicando la corrispondente *tariffa d'estimo* di tale classe per la consistenza dell'unità stessa.

La rendita catastale, come noto, viene poi utilizzata per la determinazione della base imponibile dei tributi erariali e locali sui cespiti immobiliari.

Occorre precisare che la banca dati catastale viene aggiornata, su iniziativa di parte, dai soggetti titolari di diritti reali sugli immobili mediante la presentazione, per il tramite di professionisti abilitati, di specifici atti di aggiornamento che contengono una proposta di classamento, determinata in base alle modalità sopra descritte.

L'Agenzia può confermare o modificare il classamento proposto.

Le rendite attualmente attribuite sulla base del vigente modello di classamento fanno rilevare una diffusa iniquità, essenzialmente riconducibile:

- all'inadeguatezza delle attuali categorie;
- alla presenza di zone censuarie eccessivamente ampie e ad un periodo di riferimento di oltre venti anni fa;
- alla persistenza di classamenti effettuati in fase di impianto del sistema catastale.

## ***2.2 Le iniquità delle attuali rendite catastali***

In primo luogo, si rileva che, di fatto, non sono state mai realizzate effettive revisioni generali delle zone censuarie e dei classamenti, atte a recepire nel sistema le nuove configurazioni delle città prodotte dalle dinamiche urbanistiche e di mercato, e ad aggiornare, di conseguenza, le scale di merito delle diverse tipologie presenti in ciascuna zona.

In pratica, l'unica revisione generale del 1990 — effettuata, come detto, nel rispetto della normativa vigente e riferita alle sole tariffe d'estimo — si è dimostrata inadeguata a rispondere alle mutate caratteristiche del territorio.

Infatti, non è mai stato aggiornato il quadro generale delle categorie catastali, al fine di integrare i nuovi segmenti tipologici

proposti dal mercato, sicché in talune categorie sussiste un coacervo di immobili aventi usi e funzioni assai diversificati.

In definitiva, non è mai stata attuata una revisione generale del classamento, per aggiornare e perequare i redditi delle singole unità immobiliari e, di conseguenza si è prodotto, nel tempo, un progressivo scollamento tra la realtà dei valori del mercato immobiliare e i valori catastali.

Inoltre, la necessità di assicurare una coerenza tra i classamenti delle nuove unità censite o variate e quelli delle unità già presenti nel medesimo ambito territoriale ha indotto un effetto generalizzato di compressione sul classamento prevalente nel territorio circostante.

Nonostante alcuni interventi normativi – su cui mi soffermerò più diffusamente nel prosieguo – il tempo trascorso ha ulteriormente aggravato la situazione.

A tal fine, è sufficiente rilevare che, nel decennio 1997-2007, si è assistito ad un importante ciclo espansivo del mercato immobiliare, che ha prodotto non solo un aumento generalizzato dei prezzi e quindi dei valori degli immobili<sup>1</sup>, ma anche di quello dei canoni di locazione (redditi effettivi).

Conseguentemente, sono aumentati, con evidenti riflessi distorsivi, i differenziali di valori tra le diverse zone di una città e tra Comuni di una stessa provincia, in quanto l'incremento non è certamente avvenuto in modo omogeneo tra i diversi territori.

Come detto, le attuali rendite catastali degli immobili censiti in catasto sono fortemente disallineate rispetto ai corrispettivi valori di mercato.

A titolo esemplificativo, si possono citare alcuni dati riportati nel volume «Gli immobili in Italia 2011» redatto a cura dell'Agenzia e del Dipartimento delle Finanze:

---

<sup>1</sup> *L'incremento medio del prezzo delle abitazioni nei capoluoghi di provincia nel periodo 2001-2010 supera il 60%.*

- per le abitazioni il valore corrente di mercato è pari, in media, a 3,73 volte la base imponibile a fini ICI calcolata sul totale delle abitazioni di proprietà delle persone fisiche;
- la distanza del valore di mercato da quello catastale tende ad essere tanto maggiore quanto maggiore è il valore della ricchezza posseduta;
- i canoni di locazione sono mediamente superiori di 6,46 volte le rendite catastali.

L'insieme delle distorsioni ha effetti sul livello di equità della tassazione.

Con l'introduzione dell'IMU e la rivalutazione dei coefficienti che consentono il passaggio dalle rendite catastali (rimaste invariate) ai valori imponibili patrimoniali degli immobili, si è ridotta ovviamente la distanza tra questi ultimi e i corrispondenti valori di mercato; d'altra parte, è aumentata l'inequità.

A completare il quadro, si deve aggiungere che lo strumento selettivo per l'accesso alle prestazioni di *welfare* è l'«Indicatore della Situazione Economica Equivalente» (il c.d. ISEE), che viene determinato tenendo conto anche del patrimonio immobiliare valutato su «base catastale».

Una valutazione catastale iniqua degli immobili trasferisce, dunque, i suoi effetti anche sull'accesso alle prestazioni di *welfare*.

### **3. La legislazione sul tema della riforma negli ultimi 15 anni**

Per le ragioni sopra esposte, a partire dagli anni '90, in concomitanza con il maggior rilievo assunto dalla tassazione immobiliare anche di carattere patrimoniale — in particolare con l'introduzione dell'imposta comunale sugli immobili, avvenuta con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 — si sono succeduti diversi interventi legislativi tesi a revisionare o riformare il sistema catastale, non andati, tuttavia, a buon fine.

Già la legge 23 dicembre 1996, n. 662, aveva posto le basi per avviare un completo processo revisionale. Gli indirizzi del Legislatore furono recepiti nel decreto del Presidente della

Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, regolamento di disciplina generale dell'intero processo revisionale, approvato dopo un *iter* di circa due anni, che prevedeva l'ultimazione delle attività entro il 1° gennaio 2000.

Nel corso delle operazioni revisionali, veniva approvata la legge 13 maggio 1999, n. 133, recante, al comma 1 dell'articolo 18, la delega al Governo per la emanazione di uno o più decreti legislativi, finalizzati, più che ad una vera e propria revisione complessiva del sistema estimativo, alla razionalizzazione del sistema impositivo immobiliare ed alla neutralizzazione degli effetti sul gettito tributario della revisione degli estimi.

Nel contempo, peraltro, era stata emanata, con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, la normativa sul decentramento ai Comuni dei servizi e delle funzioni catastali, tra le quali anche le attività in tema di revisione degli estimi. Successivamente, con la riforma dell'organizzazione del Governo (decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300) veniva istituita, tra le Agenzie fiscali, l'Agenzia del Territorio, competente, fra l'altro, a svolgere i servizi in materia di Catasto, con funzioni di Organismo tecnico (ex art. 67 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

Anche in tema di funzioni catastali di competenza dei Comuni furono in seguito emanate ulteriori norme, in particolare la legge 27 dicembre 2006, n. 296<sup>2</sup>, che ha disposto la *partecipazione* dei Comuni al processo di determinazione degli estimi catastali entro i limiti di una gestione unitaria e certificata della base dati catastali svolta dall'Agenzia.

Per completezza di argomentazione, si segnala, infine, che nella precedente legislatura, il Governo aveva presentato una proposta di legge delega<sup>3</sup> che, all'articolo 4, prevedeva la delega per la

---

<sup>2</sup> Art. 1, comma 194, lettera b, che modifica l' art. 66, comma 1, lettera a).

<sup>3</sup> Atto Camera 1762 «Delega al Governo per il riordino della normativa sulla tassazione dei redditi di capitale, sulla riscossione e accertamento dei tributi erariali, sul sistema estimativo del catasto fabbricati, nonché per la redazione di testi unici delle disposizioni sui tributi statali»



riforma del sistema estimativo del catasto fabbricati. L'iter di approvazione non si perfezionò per la chiusura anticipata della legislatura.

Questa breve disamina pone in evidenza come, anche dal punto di vista legislativo, sia avvertita, da tempo, l'esigenza di una riforma strutturale del sistema catastale volta ad assicurare equità e perequazione nel sistema di tassazione degli immobili.

### ***3.1. Attività condotte dall'Agenzia dal 2004 per il recupero di mancati aggiornamenti catastali***

Nelle more di una complessiva riforma del sistema estimativo, il Legislatore ha cercato di porre rimedio ad alcuni limiti dell'attuale sistema – quali quelli connessi al mancato aggiornamento catastale cui i proprietari di immobili sono tenuti in caso di nuove costruzioni, ristrutturazioni o riqualificazioni edilizie – emanando i commi 335 e 336 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2004, n. 311.

In particolare, il comma 335 della predetta legge dà facoltà ai Comuni di richiedere all'Agenzia un riclassamento delle microzone del proprio territorio nelle quali il rapporto tra il valore medio di mercato e il corrispondente valore medio catastale si discosta significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali.

Il comma 336 della predetta legge, invece, conferisce ai Comuni il potere di notificare ai proprietari di singoli immobili l'obbligo di provvedere alla presentazione degli aggiornamenti catastali nel caso in cui sia stata verificata la sussistenza di variazioni edilizie e di ristrutturazioni che comportano una modifica del classamento e, al contempo, la mancata presentazione da parte dei proprietari dei conseguenti e dovuti atti di aggiornamento catastale.

Si deve prendere atto, tuttavia, che solo 17 Comuni hanno attivato le disposizioni del comma 335 e circa 1.000 Comuni quelle relative al comma 336.

Un'altra attività condotta dall'Agenzia per il recupero di mancati aggiornamenti catastali è quella riconducibile alla identificazione dei cosiddetti "fabbricati fantasma", che ha impegnato la stessa in maniera particolarmente significativa nel corso dell'ultimo anno e mezzo.

## **4. Il contenuto della legge delega**

### **4.1 Alcune considerazioni di principio**

Prima di illustrare i contenuti della legge delega, è opportuno sottolineare che essa affronta la riforma del sistema estimativo e non del catasto *tout court*.

Si rammenta, al riguardo, che l'istituto catastale svolge una doppia funzione: da un lato, quella di inventario georeferenziato dei beni immobili con rappresentazione delle loro caratteristiche tecnico-fisiche, anche con risvolti civilistici, e, dall'altro, quella di valutazione degli stessi beni a fini fiscali. L'oggetto della delega riguarda questa seconda "funzione" del sistema catastale.

La finalità dell'articolato in argomento è, dunque, quella di operare una riforma del sistema estimativo del catasto tale da consentire l'attribuzione a ciascuna unità immobiliare del *valore patrimoniale* e della *rendita*, utilizzabili per le diverse tipologie di tassazione.

Ciò al fine di migliorare i livelli di equità, perequazione, trasparenza e qualità delle informazioni reddituali e patrimoniali nel settore immobiliare.

Questa impostazione significa affiancare al sistema delle "rendite catastali", ovvero al principio di un catasto costituito per valutare il reddito medio ordinario ritraibile dalle unità immobiliari, un catasto anche dei "valori patrimoniali" degli immobili.

La costituzione di un catasto anche dei "valori" è divenuta una esigenza sempre più evidente allorché la tassazione immobiliare si è progressivamente spostata dal "reddito" – in particolare nella sua caratteristica di "reddito figurativo" – al "patrimonio".

Questo è conseguente all'introduzione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), alla successiva esenzione dalle imposte sul reddito delle abitazioni principali e, infine, all'introduzione dell'imposta

municipale propria (IMU), che sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali, dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati.

Il passaggio ad un catasto anche "dei valori" rappresenta la sostanziale novità.

Nella letteratura economica, è ampio il dibattito attorno al tema della valutazione del valore degli immobili, anche rispetto ai fini fiscali, ed esistono diverse posizioni. La legge delega, tuttavia, mediante i suoi criteri direttivi, ha indicato le modalità da seguire per la riforma.

La scelta dei criteri è data dalla necessità di contemperare il perseguimento della massima equità e perequazione, con il rispetto di vincoli di tempo e di risorse.

#### **4.2 I criteri della legge delega**

Il disegno di legge delega fissa quindici criteri direttivi, articolati su due commi (*cfr.* allegato).

Nel primo comma sono fissati i criteri volti a definire le linee tecnico-metodologiche e procedurali su cui deve essere incardinata la riforma del sistema estimativo del catasto edilizio urbano.

I primi quattro criteri indicano che:

1. occorrono procedure di collaborazione, nel processo revisionale, tra Agenzia e Comuni nei quali sono ubicati gli immobili;
2. si devono definire gli ambiti territoriali del mercato immobiliare di riferimento, all'interno dei quali dovranno essere considerati valori medi ordinari (il termine «valori» va inteso sia nel senso di valori patrimoniali che di valori reddituali);
3. si deve far riferimento ai valori medi ordinari espressi dal mercato in un arco temporale triennale;
4. si devono rideterminare le destinazioni d'uso catastali ordinarie e speciali per tener conto della mutata realtà tipologica edilizia.

I due criteri successivi entrano nel merito di come determinare i «valori patrimoniali» e le «rendite» delle unità immobiliari.

A questo riguardo, si evidenzia l'indicazione di modelli di stima diversificati per le unità immobiliari a destinazione catastale ordinaria e diffusa (per esempio, abitazioni, negozi, uffici, etc.) e per quelli a destinazione speciale (per esempio, impianti industriali).

Nel primo caso, il procedimento di stima dei valori patrimoniali catastali medi ordinari indicato dall'articolo 2, comma 1, lettera e), numero 1, del disegno di legge è quello che viene normalmente denominato, nella letteratura in argomento, come «*mass appraisal*».

Si tratta di elaborare, su campioni significativi di beni immobili e con riferimento alle condizioni di ordinarietà, la relazione statistica tra i prezzi di mercato e le variabili che spiegano tali prezzi, quali la posizione sul territorio, le caratteristiche edilizie dell'edificio e quelle dell'unità immobiliare (per esempio, la diversa dislocazione sui piani del fabbricato). L'elaborazione di queste funzioni richiede l'utilizzo di numerosi dati che non sempre sono disponibili presso gli archivi catastali.

Si tratta, dunque, di operare un significativo cambiamento nel modo di determinare il valore catastale, al fine di rendere quest'ultimo trasparente, verificabile e più agevolmente aggiornabile.

Si consideri che, tra il 2003 ed il 2005, l'Agenzia ha effettuato numerosi studi e sperimentazioni sull'impiego di tali procedimenti, in base agli indirizzi dell'Autorità politica *pro-tempore*, che ebbero esiti sostanzialmente positivi.

Tra l'altro, la disponibilità di informazioni sul mercato immobiliare è nettamente migliorata da quando, ai fini dell'imposta di registro, sono in vigore le norme sul cosiddetto «prezzo-valore», ovvero da quando l'imponibile, per le unità immobiliari adibite ad abitazione, è dato dal valore catastale e non da quello dichiarato nell'atto di compravendita.

Nondimeno, possono sussistere ambiti territoriali, o addirittura interi Comuni, per i quali il ricorso a questo procedimento può non

essere adeguato a causa dell'esiguità del mercato immobiliare. Si consideri che il 70% delle compravendite di abitazioni avviene in circa 1.300 Comuni. In tali casi, è previsto l'impiego di altri procedimenti di stima, (si fa rinvio a quelli indicati nel numero 2, della medesima lettera e) della legge delega), con particolare riferimento a metodi standardizzati a diversi parametri.

Per gli immobili a destinazione catastale speciale, l'articolo 2, comma 1, lettera e), numero 2, del disegno di legge indica procedimenti classici di stima, quali quello per comparazione diretta ovvero quelli basati sul criterio del costo (per gli immobili a carattere prevalentemente strumentale) o del reddito (per quelli per i quali la redditività costituisce l'aspetto prevalente).

Per la determinazione della rendita, i criteri indicati nella lettera f) fanno riferimento, anche in questo caso, alle funzioni statistiche, descritte in precedenza, utilizzate per procedimenti di «*mass appraisal*».

Tuttavia, laddove non sussista un consolidato mercato delle locazioni, è evidente che le informazioni economiche necessarie per utilizzare questo approccio non potranno che essere scarse e, quindi, risulterebbe impossibile l'impiego dei procedimenti statistici sopra indicati. Al riguardo, la soluzione è quella di individuare, sulla base dei dati di ambiti territoriali più ampi, un saggio di redditività desumibile dal mercato da applicare al valore per ottenere la rendita.

Quale ulteriore criterio, infine, la lettera g) indica l'adozione di meccanismi di adeguamento periodico dei valori e delle rendite delle unità immobiliari urbane, da effettuarsi necessariamente sulla base dei dati gestiti dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia.

Tale criterio evidenzia che il nuovo catasto prefigurato dalla riforma dovrà essere caratterizzato dalla dinamicità dei valori e delle rendite, a fronte della sostanziale staticità dei valori reddituali censiti dal sistema vigente.

Il secondo comma definisce ulteriori otto criteri direttivi, i primi cinque dei quali – dalla lettera a) alla lettera e) – riguardano le modalità del processo di riforma.

In particolare, dovranno essere ridefinite funzioni, competenze e composizioni delle Commissioni censuarie, anche al fine di introdurre strumenti deflativi del potenziale contenzioso (*cfr.* lettera a).

In effetti, le nuove modalità di determinazione delle rendite richiedono, ad esempio, anche la presenza di competenze in grado di poter valutare significatività e coerenza delle funzioni statistiche.

In secondo luogo, il Legislatore delegato dovrà articolare il processo di riforma del sistema catastale in modo tale da assicurare la collaborazione tra Agenzia e Comuni (*cfr.* lettera b), e prevedendo all'occorrenza la possibilità di impiegare, mediante apposite convenzioni, tecnici indicati dagli Ordini professionali ai fini delle rilevazioni (*cfr.* lettera c). La lettera d), inoltre, evidenzia l'importanza di una *governance* unitaria del processo di riforma, attribuendo all'Agenzia il compito, a livello nazionale, di garantire l'uniformità e la qualità dei processi e il loro coordinamento e monitoraggio, nonché la coerenza rispetto ai dati di mercato dei valori e dei redditi, nei rispettivi ambiti territoriali.

Stante il fatto che verranno modificate la totalità delle rendite oggi vigenti, la lettera e) dispone che, per ragioni di tempi e di costi, per portare a conoscenza dei cittadini i nuovi valori e le nuove rendite catastali siano utilizzati, oltre alla notifica mediante affissione all'albo pretorio, adeguati strumenti di comunicazione, anche collettiva, in deroga alle disposizioni recate dall'articolo 74 della legge 21 novembre 2000, n. 342, che richiede la puntuale notifica al contribuente delle variazioni di rendita.

Gli ulteriori tre criteri indicati riguardano:

- la previsione di una complessiva attività giuridica di riordino, variazione e abrogazione delle norme che attualmente regolano il sistema catastale, data la completa riscrittura delle modalità di determinazione dei valori e delle rendite catastali (*cfr.* lettera f);
- l'individuazione del periodo di decorrenza dell'entrata in vigore delle nuove rendite e dei valori (*cfr.* lettera g);

- la revisione dell'entità dei tributi al fine di garantire la neutralità sul carico fiscale medio degli effetti della riforma (*cf.* lettera h).

## **5. Il processo attuativo della riforma prevista dalla legge delega**

È ipotizzabile che il processo di attuazione della riforma, che il Legislatore delegato avrà cura di delineare, si possa articolare attraverso tre principali aree di intervento:

- a) la determinazione, a cura dell'Agenzia, delle "funzioni valori", ovvero delle funzioni statistiche che, per ciascuna zona territoriale e tipologia dei beni immobiliari, correlano le caratteristiche ai valori di mercato. Ciò dovrà avvenire sia per i valori patrimoniali che per le rendite;
- b) la rilevazione massiva delle informazioni occorrenti sull'intero patrimonio immobiliare per l'applicazione delle suddette "funzioni valori" alle singole unità immobiliari a destinazione ordinaria;
- c) la stima diretta delle unità immobiliari "speciali" o, in via residuale, delle unità "ordinarie" per le quali non sia possibile utilizzare le funzioni statistiche.

Subordinati e complementari a questi tre principali filoni esistono altri ambiti di attività:

- il radicale adeguamento dell'informatizzazione attraverso la realizzazione di un sistema informativo territoriale georiferito;
- la determinazione delle zone territoriali e delle tipologie immobiliari;
- la realizzazione di processi formativi, con particolare riguardo al personale dei Comuni;
- la gestione dei processi di pubblicazione prima delle "funzioni valori" e poi dei valori e delle rendite;

- la gestione di una fase "pre-contenziosa", mediante le Commissioni censuarie, e dell'eventuale contenzioso derivante dall'attribuzione delle nuove rendite.

Sarà, inoltre, importante favorire un doveroso confronto con le Associazioni di categoria e le parti sociali in concomitanza delle diverse fasi attuative.

Uno snodo essenziale è, tuttavia, quello della *governance* del rapporto di collaborazione con i Comuni.

Gli strumenti che l'Agenzia ha sviluppato e reso operativi negli ultimi anni - si pensi al Portale per i Comuni e ai processi telematici di interscambio - rappresentano una solida base a supporto della efficace implementazione dei rapporti di collaborazione con gli Enti locali.

Altresì importante è il fatto che, allo stato attuale, l'Agenzia dispone di una rete territoriale articolata per Uffici provinciali che storicamente hanno sempre avuto un rapporto di collaborazione operativa con le autonomie locali; basti pensare anche agli oltre 1.300 sportelli decentrati catastali.

## **6. I tempi e le risorse necessarie per l'attuazione della riforma**

Con riferimento agli scenari temporali per l'attuazione della riforma, si è già evidenziata la relazione di proporzionalità tra tempi di realizzazione ed equità del sistema.

Si tratta, come abbiamo visto, di un processo articolato che, solo per citare le attività principali, prevede la definizione preventiva di complesse funzioni statistiche da parte dell'Agenzia e una successiva fase di rilevazione puntuale delle informazioni sul territorio, in collaborazione con i Comuni e con gli Ordini professionali, per l'elaborazione e attribuzione delle nuove rendite e dei nuovi valori agli immobili.

A questo si aggiunga l'ingente numero di stime dirette, necessarie per le unità a destinazione speciale.

Le funzioni di attribuzione delle rendite alle unità immobiliari, per garanzia di uniformità, non possono essere delegate dall'Agenzia



del Territorio a soggetti terzi; in particolare, considerato, come detto, che le rendite sono utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi erariali e locali sui cespiti immobiliari, il principio della terzietà suggerisce che tali funzioni siano esercitate da un soggetto diverso dall'Ente impositore, come avviene per la generalità dei Paesi europei.

L'orizzonte temporale dell'intera operazione di revisione non potrà che essere pluriennale e, presumibilmente, non inferiore ai quattro o cinque anni.

Una stima più precisa dei tempi e delle risorse, tuttavia, necessita di ulteriori analisi e approfondimenti sui quali l'Agenzia del Territorio è stata operativamente impegnata sin dal marzo del corrente anno; tuttavia, occorre evidenziare che le recenti disposizioni normative sulla riorganizzazione delle Agenzie fiscali, delineata dall'articolo 23-*quater* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con la legge 7 agosto 2012, n. 135, hanno, di fatto, mutato il quadro organizzativo e strategico di riferimento.

Al momento, l'Agenzia non può che ribadire la massima disponibilità e impegno a dedicare le proprie specifiche professionalità tecniche, nonché le esperienze già maturate sul tema, a supporto dei percorsi attuativi della riforma che il Parlamento e il Governo vorranno delineare.

Esprimo, infine, la convinzione che l'attuazione di tale epocale riforma potrà infondere nella collettività la percezione di una fiscalità immobiliare più equa e trasparente, contribuendo al complessivo mutamento culturale necessario per avvicinare l'Amministrazione finanziaria ai Cittadini.

Grazie

## **Allegato - Estratto del disegno di legge (Atto Camera n. 5291)**

***"Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita" Presentato il 15 giugno 2012***

### *Capo I*

#### *DELEGA AL GOVERNO*

##### *Art. 1.*

*(Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale).*

*1. Il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale, secondo i principi e criteri direttivi indicati nella presente legge.*

### *Capo II*

#### *DISPOSIZIONI GENERALI RIVOLTE ALL'EQUITÀ E ALLA RAZIONALITÀ DEL SISTEMA FISCALE*

##### *Art. 2.*

*(Revisione del catasto dei fabbricati).*

*1. Il Governo è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, una revisione della disciplina relativa al catasto dei fabbricati attribuendo a ciascuna unità immobiliare il relativo valore patrimoniale e la rendita, applicando, in particolare, per le unità immobiliari urbane censite nel catasto dei fabbricati i seguenti principi e criteri direttivi:*

*a) prevedere procedure di collaborazione con i comuni nel cui territorio sono collocati gli immobili;*

*b) definire gli ambiti territoriali del mercato immobiliare di riferimento;*

*c) operare con riferimento ai rispettivi valori medi ordinari espressi dal mercato nel triennio antecedente l'anno di entrata in vigore del decreto legislativo;*

*d) rideterminare le definizioni delle destinazioni d'uso catastali ordinarie e speciali, tenendo conto delle mutate condizioni economiche e sociali e delle conseguenti diverse utilizzazioni degli immobili;*

*e) determinare il valore patrimoniale medio ordinario secondo i seguenti parametri: 1) per le unità immobiliari a destinazione catastale ordinaria, mediante un processo estimativo che:*

1.1) *utilizza il metro quadrato come unità di consistenza, specificando i criteri di calcolo della superficie dell'unità immobiliare;*

1.2) *utilizza funzioni statistiche atte ad esprimere la relazione tra il valore di mercato, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale;*

1.3) *qualora i valori non possano essere determinati sulla base delle funzioni statistiche di cui al presente numero, applica la metodologia di cui al numero 2);*

2) *per le unità immobiliari a destinazione catastale speciale, mediante un processo estimativo che:*

2.1) *opera sulla base di procedimenti di stima diretta con l'applicazione di metodi standardizzati e di parametri di consistenza specifici per ciascuna destinazione catastale speciale;*

2.2) *qualora non sia possibile fare riferimento diretto ai valori di mercato, utilizza il criterio del costo, per gli immobili a carattere prevalentemente strumentale, e il criterio reddituale, per gli immobili per i quali la redditività costituisce l'aspetto prevalente;*

f) *determinare la rendita media ordinaria per le unità immobiliari mediante un processo estimativo che:*

1) *utilizza funzioni statistiche atte ad esprimere la relazione tra i redditi da locazione medi, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale, qualora sussistano dati consolidati nel mercato delle locazioni;*

2) *qualora non vi sia un consolidato mercato delle locazioni, mediante l'applicazione ai valori patrimoniali di specifici saggi di redditività desumibili dal mercato, nel triennio antecedente l'anno di entrata in vigore del decreto legislativo;*

g) *prevedere meccanismi di adeguamento periodico dei valori e delle rendite delle unità immobiliari urbane, in relazione alla modificazione dei parametri utilizzati per la definizione del valore patrimoniale e della rendita.*

2. *Il Governo è delegato, altresì, ad emanare, con i decreti legislativi di cui al comma 1, norme dirette a:*

a) *ridefinire le competenze e la composizione delle commissioni censuarie provinciali e della commissione censuaria centrale, assicurando la presenza in esse di rappresentanti dell'Agenzia del territorio, di professionisti e di docenti qualificati in materia di economia e di estimo urbano e rurale, di esperti di statistica e di econometria,*

*nonché di magistrati appartenenti rispettivamente alla giurisdizione ordinaria e amministrativa e alle commissioni tributarie, anche al fine di prevedere procedure pregiudiziali per la definizione delle controversie;*

*b) assicurare la collaborazione tra l'Agenzia del territorio e i comuni;*

*c) prevedere per l'Agenzia del territorio la possibilità di impiegare, mediante apposite convenzioni, ai fini delle rilevazioni, tecnici indicati dagli ordini professionali;*

*d) garantire, a livello nazionale da parte dell'Agenzia del territorio, l'uniformità e la qualità dei processi e il loro coordinamento e monitoraggio, nonché la coerenza rispetto ai dati di mercato dei valori e dei redditi nei rispettivi ambiti territoriali;*

*e) utilizzare, in deroga alle disposizioni dell'articolo 74 della legge 21 novembre 2000, n. 342, adeguati strumenti di comunicazione, anche collettiva, per portare a conoscenza degli intestatari catastali le nuove rendite, in aggiunta alla notifica mediante affissione all'albo pretorio;*

*f) procedere alla ricognizione, al riordino, alla variazione e all'abrogazione delle norme vigenti che regolano il sistema catastale dei fabbricati;*

*g) individuare il periodo d'imposta dal quale sono applicate le nuove rendite e i nuovi valori patrimoniali;*

*h) prevedere, contestualmente all'efficacia impositiva dei nuovi valori, la modifica delle relative aliquote impositive, delle eventuali deduzioni, detrazioni o franchigie, finalizzata ad evitare un aggravio del carico fiscale medio, con particolare riferimento alle imposte sui trasferimenti.*

*3. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tal fine, per le attività previste dallo stesso articolo devono prioritariamente essere utilizzate le strutture e le professionalità esistenti nell'ambito delle amministrazioni pubbliche.*