



NOTA per la Commissione VI Finanze e Tesoro del Senato Riforma del Catasto edilizio urbano

Sistema catastale vigente

Il patrimonio immobiliare urbano è classificato in cinque **gruppi**, a sua volta scomposti in diverse **categorie**, rappresentative della destinazione d'uso dell'immobile.

I primi tre gruppi — A, B e C — comprendono le abitazioni, gli uffici privati e pubblici, magazzini, scuole, negozi, etc. e sono considerati a destinazione ordinaria, in quanto sono costituiti da unità immobiliari, numerose, diffuse territorialmente e relativamente comparabili.

Il Gruppo A, per esempio, è suddiviso in 11 categorie tipologiche, principalmente residenziali (signorili, civili, economiche, popolari, etc.) e ricomprende, alla categoria A/10, anche gli uffici privati.

Ogni Comune può essere a sua volta 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**.

Gli altri due gruppi riguardano gli immobili a destinazione speciale (gruppo D che include opifici industriali, alberghi, ospedali, costruzioni, ecc..) o particolare (gruppo E fabbricati per speciali esigenze pubbliche, ecc..), cioè quelle unità immobiliari che presentano caratteristiche e peculiarità specifiche, tali da essere non suscettibili di diversa utilizzazione senza una radicale trasformazione (es. svolgimento di un'attività industriale, destinazione ad una attività di pubblico interesse).

Dalla distinzione tra gruppi catastali a destinazione ordinaria o speciale deriva una diversa metodologia di determinazione della rendita catastale.

Nel caso degli immobili ordinari, la rendita catastale viene determinata moltiplicando la consistenza dell'unità immobiliare (ad esempio, vani, metri cubi o metri quadri) per la tariffa d'estimo, variabile in base alla città, alla classe ed alla categoria catastale.

La tariffa d'estimo è determinata in base ai canoni annui ordinariamente ricavabili con riferimento al mercato delle locazioni per unità, 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 (attualmente è il biennio 1988-89).

Effettuare un "**classamento**" di una unità immobiliare significa attribuire alla stessa 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.

Per le nuove costruzioni i proprietari hanno l'obbligo di denunciare all'Ufficio locale dell'Agenzia delle Entrate (ex Agenzia del Territorio) l'immobile entro 30 giorni dall'abitabilità o comunque l'idoneità per l'uso a cui sono destinate, proponendo la rendita catastale presunta con la procedura informatica DOCFA.

L'Agenzia del Territorio potrà rettificare la rendita catastale già attribuita o proposta con l'obbligo di notifica della nuova rendita, impugnabile entro 60 giorni presso la Commissione Tributaria.

Nel caso delle unità immobiliari a destinazione speciale e particolare (gruppi D e E), la rendita deriva da un processo di stima diretta, effettuata in maniera puntuale sugli immobili a destinazione speciale o particolare, per i quali, proprio in relazione alla peculiarità delle relative caratteristiche non risulta possibile far riferimento al sistema delle tariffe d'estimo.

In tale contesto, si possono utilizzare due procedimenti per determinare la rendita catastale:

- il procedimento diretto, cioè prendendo il *reddito lordo ordinario ricavabile*, detraendo le spese e le eventuali perdite (es. canone di locazione)
- il procedimento indiretto, calcolando il reddito lordo ordinario partendo:
 - o dal *valore di mercato* dell'immobile (applicabile se esiste un mercato delle compravendite) ovvero
 - o dal *costo di costruzione* (tenendo conto di un coefficiente di riduzione in rapporto allo stato attuale delle unità immobiliari)

Interventi passati di Riforma del catasto

L'ultima revisione del Catasto edilizio urbano, operata nel 1988-1989, è stata incompleta perché non ha proceduto ad alcun aggiornamento tariffario, lasciando sostanzialmente immutati i rapporti gerarchici all'interno delle singole categorie e tra le zone censuarie, senza perciò recepire le nuove configurazioni urbanistiche delle città e le nuove dinamiche del mercato.

I punti salienti della rivalutazione del 1990 sono stati:

- la determinazione dei redditi netti in base all'applicazione di saggi di fruttuosità convenzionali a valori di mercato patrimoniali (riferiti ad una superficie misurata in metro quadrato di superficie lorda coperta) rilevati su base campionaria;
- mantenere la misurazione delle consistenze in vani; la riconduzione dei valori a metro quadro a valori unitari per vano catastale fu effettuata in base a stime della superficie media del vano;
- l'applicazione delle nuove tariffe al sistema delle classi antecedente, poiché non si è potuto procedere alla rivisitazione dei criteri di classamento degli immobili. In altre parole, è rimasto fisso il numero delle classi per ciascuna categoria catastale e, di fatto, i differenziali delle tariffe tra le diverse classi. Edifici anteriori al 1990, oggetto di

ammodernamento e migliorie, sono valutati oggi in base a tariffe più basse di quelle che sarebbe corretto utilizzare.

Nel 1997 sono state incrementate del 5% le rendite catastali.

Proposta di Riforma del catasto

Il Direttore dell’Agenzia delle Entrate ha evidenziato nell’Audizione parlamentare relativa all’indagine conoscitiva sulla tassazione degli immobili che il catasto immobiliare urbano pone i seguenti problemi:

- l’inadeguatezza delle attuali categorie catastali;
- la presenza di zone censuarie eccessivamente ampie e un periodo di riferimento dei valori economici di oltre 20 anni;
- la persistenza di *classamenti* effettuati in fase di costituzione del sistema catastale (triennio 1937-1939)
- le sperequazioni tra abitazioni con superficie differente, ma con gli stessi “vani catastali” che si sono viste attribuire i medesimi valori catastali
- le divergenze di trattamento tra vecchi e nuovi accatastamenti in zone di espansione urbane, con questi ultimi accatastati a valori prossimi a quelli di mercato.

Nel 2011, il Gruppo di lavoro sull’erosione fiscale presieduto da Vieri Ceriani, ha esaminato le differenze esistenti tra i valori di mercato degli immobili a destinazione ordinaria (A, B, C) ed i valori delle rendite catastali che sono determinate in base alle tariffe d’estimo.

In base ai dati dell’Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI), gestito dall’Agenzia del territorio, che rileva per ciascuna zona omogenea le quotazioni dei valori delle compravendite e delle locazioni, risultava che le rendite effettive dei fabbricati erano pari al 3,5 volte le rendite catastali stimate per le abitazioni principali (circa 3,85 per le abitazioni secondarie).

Il dato rappresentava un valore medio sull’intero territorio nazionale, con significative differenze tra grandi centri urbani rispetto ai comuni di più piccole dimensioni, e negli stessi grandi centri urbani, tra i quartieri centrali e quelli periferici.

La revisione del catasto (revisione delle zone censuarie, delle categorie catastali, delle classi di reddito, valori attuali del mercato di locazione e di compravendita, ecc..) dovrebbe comportare almeno 5 anni di lavoro. La stessa Agenzia delle entrate, che ha assorbito l’Agenzia del Territorio, si è dichiarata in grado di effettuare 800 mila verifiche ogni anno, nel triennio 2013- 2015, sul classamento delle unità immobiliari urbane a fronte di circa 34 milioni di unità urbane censite nel catasto urbano al 31 dicembre 2012.

Le strade percorribili per ottenere un avvicinamento graduale delle attuali rendite catastali ai valori di mercato, senza attendere questo periodo di 5 anni, sono necessariamente limitate.

La prima strada – che mostra evidenti limiti - è quella di adottare il medesimo intervento effettuato nel 2011 nel Decreto Salva Italia (art. 13, comma 4 del DL n. 201/2011) dove si è previsto l’incremento dei moltiplicatori catastali da 100 a 160 per diverse categorie catastali, tra i

quali i fabbricati classificati nel gruppo catastale A (con esclusione della categoria catastale A/10 uffici).

Tale modifica ha prodotto nel 2012 un incremento del 60% delle rendite catastali, come documentato dal documento *“Immobili in Italia 2012”*, realizzato da Dipartimento delle Finanze e Agenzia del Territorio. In tale rapporto si evidenzia che il rapporto medio tra i valori di mercato stimati dall’OMI e le rendite catastali delle abitazioni principali si è ridotto nell’arco di un solo anno da 3,5 volte a 2,25 (per le abitazioni secondarie il gap si è ridotto dal 3,85 a 2,42).

Ipotizzando che i prezzi di mercato restino stabili nei prossimi 5 anni, si può immaginare che un incremento dei predetti moltiplicatori graduale in 5 anni, dall’attuale valore di 160 al valore finale di 240 (un aumento ulteriore del 50%) consentirebbe di ridurre sensibilmente il “gap” medio tra i valori di mercato e le rendite catastali. Se si prevedono ulteriori riduzioni dei prezzi di mercato, si può peraltro immaginare un minore incremento dei moltiplicatori per ottenere il risultato atteso.

Tuttavia, tale procedura di aggiornamento automatico delle rendite catastali, compiuta in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, non eliminerebbe le iniquità e sperequazioni esistenti, ma al contrario li accentuerebbe.

Infatti, i nuovi moltiplicatori sarebbero applicati in modo eguale, ad esempio nelle grandi città, sia ad immobili situati in zone periferiche di recente costruzione, dove le rendite sono più vicine ai valori di mercato, sia ad immobili situati in zone del centro storico, dove invece le rendite non riflettono più il mercato immobiliare.

In alternativa, si potrebbe pensare ad un intervento più mirato di revisione annuale del classamento delle sole unità immobiliari private, localizzate in specifiche zone censuarie dei comuni, seguendo un modello già previsto dall’art. 1, comma 335 della legge 311/2004.

Tale norma riconosce ai comuni la possibilità di chiedere all’Agenzia del Territorio la revisione del classamento di quelle microzone dove la differenza media tra valori catastali e valori di mercato superi in modo significativo l’analogo rapporto relativo alle altre microzone comunali.

Questa procedura di classamento parziale d’ufficio è già stata avviata in passato da alcuni comuni (es. Milano nel 2008, Lecce nel 2010), con l’invio di atti di accertamento catastali ai proprietari di immobili situati in tali microzone, ma ha prodotto un elevato numero di ricorsi sia in sede amministrativa, sia in sede tributaria contro le nuove rendite attribuite d’ufficio dai comuni.

Per risolvere tale inconveniente, si dovrebbe pensare ad una procedura di classamento parziale stabilita a livello nazionale (individuazione delle microzone da controllare e i nuovi criteri di classamento) dal Ministero delle Economia e delle Finanze, previa consultazione con le commissioni censuarie provinciali, cui dovrebbero partecipare anche le Associazioni territoriali di rappresentanza dei proprietari immobiliari e gli ordini professionali competenti in materia.

Gli immobili che presentano un rapporto tra le rendite di mercato (ove sia possibile trovare un corrispondente mercato di riferimento) e le rendite catastali superiore ai parametri fissati dal MEF sarebbero soggetti annualmente alla revisione, eventualmente anche immaginando una programmazione territoriale.

Al fine di garantire la piena tutela dei proprietari di immobili soggetti ad un classamento parziale, si dovrebbero prevedere meccanismi di contraddittorio preventivo da parte dell'Agenzia delle Entrate, dando la possibilità ai contribuenti di verificare la corrispondenza tra rendita attribuita e realtà del singolo immobile.

In caso di divergenze rispetto alle stime degli uffici locali dell'Amministrazione finanziaria si dovrebbe prevedere la possibilità del contribuente di fare ricorso entro 60 giorni presso la competente Commissione Tributaria.

A tale riguardo occorrerebbe riformare anche le attuali modalità di tutela giurisdizionale del contribuente.

Infatti, contro gli atti generali relativi alle tariffe d'estimo è possibile ricorrere solo al Tar (e, in appello, al Consiglio di Stato) e quindi solo per motivi di legittimità, mentre contro gli atti singoli di attribuzione delle rendite è possibile ricorrere alle Commissioni tributarie solo per rilievi sulla correttezza del procedimento di attribuzione delle tariffe d'estimo alla consistenza (vani o, in futuro, metri quadri), ma non si ha la possibilità di sindacare sulle congruità delle tariffe d'estimo.

Per tali ragioni si dovrebbe prevedere, eventualmente ampliando i poteri delle attuali commissioni censuarie, un organo nazionale indipendente formato da Associazioni territoriali di rappresentanza dei proprietari immobiliari, gli ordini professionali competenti in materia, ISTAT, ANCI e rappresentanti dell'Amministrazione finanziaria, che dia un parere obbligatorio, ma non vincolante al Ministero dell'economia e delle Finanze sulla correttezza di tali tariffe d'estimo.

Ciò garantirebbe unitarietà ed uniformità delle valutazioni di redditività degli immobili sull'intero territorio nazionale, evitando che la partecipazione dei comuni nelle procedure di classamento parziale possano produrre difformità legate ad esigenze di gettito dei singoli comuni.

Il Ministero dell'economia e delle Finanze dovrebbe disporre ogni anno, con apposito provvedimento ministeriale, una riduzione delle aliquote delle imposte dirette ed indirette gravanti sugli immobili, contemporaneamente al processo annuale di "graduale" allineamento delle rendite catastali ai valori di mercato.

Si tratta di una ipotesi che richiede, tuttavia, ulteriori riflessioni e che si invia ai soli fini di un primo confronto sul tema in oggetto.

E' infine essenziale ribadire che, come già previsto in sede di delega, qualsiasi intervento di revisione dei valori deve avvenire in ogni caso senza aggravamenti complessivi di prelievo.

Esclusione di impianti e macchinari dall'IMU

Quanto alla seconda richiesta di approfondimento pervenuta da codesta Commissione, si osserva quanto segue.

Le esigenze rappresentate da Confindustria in audizione sul tema della fiscalità immobiliare gravante sugli opifici, con particolare riferimento all'IMU, si pongono, per così dire, su due livelli. In primo grado, si è chiesto, motivandolo adeguatamente sul piano economico e sostanziale, che tutti i fattori produttivi, quando direttamente impiegati nel processo industriale o commerciale siano del tutto immunizzati da un prelievo di tipo "statico-patrimoniale", qual è l'IMU. In secondo grado, invece, sono stati indicati una serie di (opportuni) interventi normativi, la cui adozione contribuirebbe nell'immediato a razionalizzare e rendere più sostenibile il prelievo in tale comparto.

Tra le misure suggerite e che si ritengono essenziali in questa ottica, particolare rilievo assume quella tesa ad escludere dall'applicazione dell'IMU la parte del valore dell'opificio attribuibile alla componente impiantistica.

A questi effetti, dunque, ai fini di un primo confronto e riservandoci ulteriori riflessioni in proposito, si propone di inserire nella disciplina dell'IMU una disposizione del seguente tenore:

" Con riferimento ai fabbricati classificati nei gruppi catastali D ed E direttamente utilizzati nell'attività d'impresa del soggetto passivo, l'imposta non si applica sulla parte del valore dell'immobile attribuibile alle componenti impiantistiche eventualmente incluse, secondo l'attuale disciplina catastale, nel calcolo della rendita catastale".

Si potrebbe poi valutare di rinviare ad apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze (ovvero con apposito decreto direttoriale dell'Agenzia del territorio), da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'individuazione dei criteri e procedure per la determinazione della quota del valore da scorporare dalla base imponibile.