

Catasto fabbricati

A131

DR. ING. LUIGI **CARAGLIO**

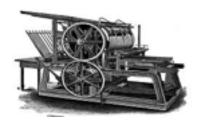
revisione degli estimi catastali

Temi, riflessioni e ipotesi di riforma





ISBN formato pdf: 978-88-6907-259-8



Tel: 049 9710328 martedi e giovedi 12:30 > 14:00 e-mail: info@exeo.it

© 2018 Exeo S.r.l.: tutti i diritti riservati.

È consentita la stampa e l'utilizzo della presente pubblicazione digitale in più dispositivi ad esclusivo uso della persona fisica acquirente, o del singolo destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata. Quanto alla riproduzione dei contenuti, è consentito l'utilizzo dei contenuti in virgolettato con obbligo di citazione della fonte per attività della pubblica amministrazione, professionale, di studio o personale, senza scopo commerciale. Ogni altro utilizzo dei contenuti deve essere autorizzato dall'editore. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

LUIGI CARAGLIO - Ingegnere civile-edile, laureato presso il Politecnico di Milano, ha collaborato alle esercitazioni del corso di estimo civile presso lo stesso ateneo. Ha insegnato topografia presso Istituto Tecnico per Geometri, iniziando la propria attività professionale in ambito estimale. Ha prestato servizio presso alcune Pubbliche Amministrazioni, occupandosi di urbanistica, lavori pubblici, ambiente, patrimonio immobiliare e catasto. Ha svolto anche attività come Consulente Tecnico presso il Tribunale di Savona e di formatore in ambito ipo-catastale. Ha autonomamente svolto attività di ricerca scientifica estimativa concentrata sulle principali criticità dottrinali ed ha all'attivo diverse pubblicazioni presso alcune prestigiose riviste tecnico-scientifiche.

Edizione: dicembre 2018 | collana: CATASTO CARTOGRAFIA ED EDILIZIA a cura di Antonio Iovine | nic 29 | materia: catasto | tipologia di prodotto: guide operative | formato: digitale, pdf | codice prodotto: Al31 | ISBN 978-88-6907-259-8

L'elaborazione del testo, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per errori o inesattezze.

L'editore e l'autore ringraziano per ogni segnalazione inviata a redazione@exeo.it.





CAPITOLO I

IL CONCETTO DI SISTEMA CATASTALE

1. Il sistema catastale italiano

Il sistema degli estimi italiano è parte integrante del più ampio sistema catastale; la reale comprensione delle questioni che investono il sistema degli estimi catastali non può che transitare per la preventiva acquisizione della nozione di sistema catastale. È quindi opportuno affrontare l'argomento, partendo da un brevissimo «excursus» storico.

Avvenuta l'unità d'Italia, il territorio nazionale era ancora suddiviso in un considerevole numero di catasti preunitari, aventi talvolta caratteristiche assai differenti tra loro. Si trattava di catasti essenzialmente finalizzati all'imposizione fiscale immobiliare, prevalentemente orientata verso l'agricoltura, tuttavia, col passare dei decenni, si manifestò un interesse sempre maggiore verso gli immobili civili.

Fu con la legge 1° marzo 1886 n. 3682, detta legge Messedaglia o legge della perequazione fondiaria, che il Nuovo Catasto Terreni venne affiancato dal Catasto Edilizio Urbano (C.E.U.), sostanzialmente una più compiuta evoluzione del Catasto Urbano istituito nel 1877.

Allo sviluppo socio-economico si affiancò una pari evoluzione della normativa catastale che ebbe come punto di riferimento principale l'emanazione del Regio Decreto 8 ottobre 1931, n. 1572¹, avente titolo «Approvazione del testo unico delle leggi sul nuovo catasto». Questo testo, prevalentemente orientato verso il Catasto terreni, reca tuttavia dei principi e delle norme che sono comuni anche per la fiscalità degli immobili urbani. A tutt'oggi è la fonte normativa di riferimento per l'intero sistema catastale, il cui articolo 1 così recita: «Sarà provveduto, a cura dello Stato, in tutto il Regno, alla formazione di un catasto geometrico particellare uniforme fondato sulla misura e sulla stima, allo scopo:

- di accertare le proprietà immobili, e tenerne in evidenza le mutazioni;
- di pereguare l'imposta fondiaria».

I fini dichiarati del sistema catastale italiano sono dunque due, ottenuti attraverso la «misura», ossia il «rilevare la figura e la estensione delle singole proprietà e delle diverse particelle catastali e di rappresentarle con mappe planimetriche». L'inventariazione non è limitata ai soli fondi agricoli, in quanto sono «rilevati per la loro area anche i fabbricati urbani e gli altri enti non soggetti all'imposta fondiaria».

La definizione di catasto dovrebbe essere approfondita, perché ad ogni singola parola sono associati dei relativi importanti significati, tuttavia, in questo contesto, basta rilevare i seguenti aspetti.

1.Un catasto ben si distingue da un semplice inventario, perché esso è continuamente aggiornato, in modo da adattarsi alla incessante evoluzione del territorio che si cerca di descrivere. Con linguaggio forse eccessivo, si suole affermare che un catasto «vive», in quanto nasce e cresce nella fase di formazione, fino a divenire adulto nella fase di conservazione nella quale si «tengono in evidenza le mutazioni» e, infine, «muore» quando non è più in grado di fornire una soddisfacente rappresentazione del territorio e degli aspetti tecnico-economici per i quali era stato congegnato. Il

© Exed 2018

¹ Pubblicato sulla G.U. del 7/1/1932 n. 4.

settecentesco cosiddetto *catasto teresiano* altro non fu che un mero censimento dei beni immobili appartenenti ai domini asburgici nell'Italia nord-orientale. In termini figurati si potrebbe qualificare il censimento come una rappresentazione socio-economica del territorio tramite una «fotografia», mentre ben più complesso è un sistema catastale, assimilabile alla descrizione dello stesso territorio, ma tramite una «videoripresa» che riesce a descriverne appieno la «dinamicità».

- 2.Il secondo aspetto rappresenta, ancor oggi, una gigantesca «zavorra», ossia l'inscindibile vincolo che relaziona il sistema catastale italiano con la fiscalità immobiliare. È questo un aspetto fondamentale che deve essere necessariamente approfondito in altra parte della pubblicazione. È qui il caso di anticipare che un sistema catastale moderno ben si differenzia, in termini di contenuti, da un sistema come quello italiano, esasperatamente orientato agli aspetti impositivi.
- 3.Il terzo aspetto è inscindibilmente connesso al precedente e si evidenzia chiaramente quando si precisa che la formazione del catasto è estesa a «tutto il Regno». Non c'è bisogno di impiegare molte parole per spiegare che la normativa di riferimento è contestualizzata in remoti tempi storici, ben diversi da quelli attuali. Taluni mettono in evidenza l'inadeguatezza delle vigenti disposizioni di legge, etichettandole come «veterocatastali».

La normativa principale di riferimento per gli immobili urbani è invece costituita, ancor oggi, dal R.D.L. 13 aprile 1939, n. 652, convertito nella legge 11 agosto 1939, n. 1249, che reca il titolo: «Accertamento generale dei fabbricati urbani, rivalutazione del relativo reddito e formazione del Nuovo Catasto Edilizio Urbano» (N.C.E.U.).

Il termine «accertamento» deve essere inteso nel suo significato più immediato, cioè l'attività che contribuisce a «rendere certo», acclarare, un determinato stato di fatto, ovviamente riferito ad unità immobiliari urbane. In questo senso il Nuovo Catasto Edilizio Urbano può essere pensato come l'inventario² di tutte le unità immobiliari urbane, intendendo ciascuna di queste come «ogni parte di immobile che, nello stato in cui si trova, è di per se stessa utile ed atta a produrre un reddito proprio³».

L'articolo 1 del R.D.L. n. 652/1939 è, nella forma, abbastanza simile alla definizione recata dal Testo Unico n. 1572/1931: «È disposta in tutto il Regno I>esecuzione a cura dello Stato dell>accertamento generale dei fabbricati e delle altre costruzioni stabili non censite al catasto rustico, allo scopo di:

- 1.accertare le proprietà immobiliari urbane e determinarne la rendita;
- 2.costituire un catasto generale dei fabbricati e degli altri immobili urbani che si denomina nuovo catasto edilizio urbano».

In conseguenza dell'introduzione del *Nuovo Catasto Edilizio Urbano*, si acuisce una anomalia che contribuisce a rendere quasi unica al mondo la situazione italiana: disporre di due sistemi catastali, atti a descrivere due aspetti tra loro complementari del territorio, ossia la realtà dei terreni e dei fondi agricoli da un canto e dall'altro gli immobili urbani. Se il lettore neofita ha difficoltà a concepire la coesistenza di entrambi, può pensare il territorio come una scacchiera, nella quale le caselle bianche rappresentano il *Catasto terreni* e le caselle nere rendono presente il *Nuovo Catasto Edilizio Urbano*. Anche questo aspetto merita un doveroso approfondimento, sviluppato nella successiva pertinente parte della pubblicazione. A differenza del *Nuovo Catasto Terreni*, il *Nuovo Catasto Edilizio Urbano* è stato costruito sulla base di apposite dichiarazioni di parte,

© Exec 2018

² È un concetto oramai superato, così come sorpassata è l'impostazione di tutta la legislazione catastale vigente.

³ La definizione di unità immobiliare urbana recata dall'art. 5 del R.D.L. è di fatto superata da quella, più recente, dell'articolo 2 del D.M. n. 28/1998.

costituite da modelli standard nei quali il contribuente e il tecnico di fiducia dovevano (e ancora debbono) inserire tutta una serie codificata di informazioni, nonché una rappresentazione planimetrica dell'immobile.

Fino al 1961 l'Amministrazione catastale ha svolto un'attività tesa alla concreta realizzazione dell'inventario, detta fase di *formazione*, conclusa la quale, dal 1° gennaio 1962, il *Nuovo Catasto Edilizio Urbano* è entrato nella successiva fase di *conservazione* che perdura ancor oggi, caratterizzata da un continuo aggiornamento nel tempo dei cosiddetti *atti catastali*, attualmente interamente informatizzati, per il tramite degli *atti di aggiornamento* catastale.

Poco meno di sessant'anni dopo il R.D.L. n. 652/1939 è stato affiancato dal D.M. 2 gennaio 1998, n. 28; esso ha introdotto il Catasto dei fabbricati, il quale «rappresenta l'inventario del patrimonio edilizio nazionale», il cui «minimo modulo inventariale è l'unità immobiliare», descritta per il tramite degli «elementi identificativi ..., dei soggetti, e dei relativi diritti reali, anche gli estremi dei documenti che ne giustificano l'iscrizione e le eventuali successive mutazioni, nonché ogni altra indicazione prevista dalle norme e dalle istruzioni emanate dal dipartimento del territorio». Si tratta dunque di una modesta evoluzione del concetto di catasto recato dal R.D.L. n. 652/1939, perché si apre, molto teoricamente, alla novità che l'unità immobiliare è descritta anche tramite «ogni altra indicazione prevista dalle norme e dalle istruzioni emanate dal dipartimento del territorio⁴». Il concetto di Catasto fabbricati è anch'esso pervaso dall'idea di base di utilizzare il sistema catastale come mero strumento a supporto della fiscalità immobiliare, peraltro, a causa di vicissitudini ben note all'opinione pubblica, in termini concreti si è trattato esclusivamente di un mero cambio di denominazione, la quale da Nuovo Catasto Edilizio Urbano diviene Catasto dei fabbricati. In effetti sensibili modificazioni non sono intercorse per effetto dell'art. 26 dello stesso D.M.: «Per quanto non diversamente previsto dal presente regolamento, ai fini della formazione del catasto dei fabbricati si applica la normativa vigente per il nuovo catasto edilizio urbano».

Il concetto di sistema catastale ha compiuto un passo significativo verso la sua modernizzazione con l'art. 19 del Decreto Legge del 31 maggio 2010 n. 78, il quale dispone che a «decorrere dalla data del 1° gennaio 2011 è attivata l'Anagrafe Immobiliare Integrata», la quale «attesta, ai fini fiscali, lo stato di integrazione delle banche dati disponibili presso l'Agenzia del Territorio per ciascun immobile, individuandone il soggetto titolare di diritti reali». Ciò implica una armonizzazione delle informazioni del Catasto terreni e del Catasto fabbricati, dando luogo ad una più precisa georeferenziazione, nonché ad una migliore precisazione dei diritti reali esistenti sugli immobili per effetto dell'integrazione delle banche dati catastali con quella ipotecaria.

Nella sostanza dei fatti però il sistema catastale italiano è ancora articolato in due distinte ed incomplete realtà, ossia il Catasto terreni e il Catasto fabbricati, entrambi esclusivamente orientati ad assecondare la fiscalità immobiliare. Un sistema catastale però è ben altra cosa e, per apprezzarne appieno le differenze con la situazione italiana, è opportuno definire i tratti essenziali che caratterizzano un sistema catastale moderno.

© Exec 2018

⁴ Il Dipartimento del Territorio è una delle tante denominazioni che, nei decenni, ha assunto l'Amministrazione catastale, ossia il soggetto pubblico deputato a gestire il sistema catastale.

CAPITOLO II

LA PEREQUAZIONE IMPOSITIVA E I SOGGETTI IMPLICATI

1. Premesse

Una realistica analisi delle questioni inerenti la famigerata *revisione generale degli estimi* non può prescindere dall'affrontare, come primo argomento, il tema relativo al soggetto deputato alla predisposizione delle norme che presiedono il funzionamento del sistema catastale: il Legislatore. Nel contesto presente egli può essere inteso come la personificazione dell'insieme degli organi che hanno cooperato alla formazione delle norme, ossia la rappresentazione figurata del potere legislativo. Lo spunto per approfondire taluni fondamentali aspetti è offerto da alcune coraggiose affermazioni, lasciate ai posteri da un apprezzato alto dirigente emerito dell'Amministrazione catastale.

Ha scritto nel 1998 Antonio De Santis³5: «negli ultimi cinquanta anni la sperequazione fra i diversi valori registrati in catasto, ha assunto livelli progressivamente più accentuati, e non più accettabili per un Paese civile». Sempre nel medesimo anno, in altro documento³6, lo stesso alto emerito dirigente centrale dell'Amministrazione catastale ha ricordato che «sono peraltro universalmente noti ... i limiti qualitativi e quantitativi attuali degli archivi catastali, caratterizzati da una non soddisfacente rispondenza alle originarie finalità istituzionali. Le cause sono diverse, ed in parte possono essere ricondotte alle molteplici successive attribuzioni legislative, che non sempre sono state accompagnate dalla adozione di strumenti tecnici per affrontare i compiti imposti alla struttura. ... A ciò si deve aggiungere l'effetto perverso della revisione del 1992, che ... ha riguardato unicamente gli estimi (e non tutto l'impianto dei sistema di valutazione). I ricorsi presentati da oltre 1770 comuni hanno generato ulteriori sperequazioni ...».

Le frasi, estrapolate da alcuni articoli, sono autonomamente molto eloquenti, tuttavia esse sono solo la parte più evidente, perché portata all'attenzione dell'opinione pubblica, di alcune acute criticità che riguardano l'azione del Legislatore e dei soggetti che egli ha coinvolto nella formazione e gestione della base valori per la imposizione fiscale immobiliare.

2. Il Legislatore e l'estimo catastale

Il Legislatore, in fondo, è la sintesi e l'espressione di ciò che è stato ed oggi ancor è il popolo italiano, con tutti i suoi difetti, pregi e le acute contraddizioni che non lasciano certamente indenne l'ambito catastale. Il Legislatore è oggigiorno identificabile col parlamento, una entità composta da rappresentanti del popolo, generalmente di cultura amministrativa e giuridica, ma nel quale la preparazione specifica dei singoli è alquanto variabile. È impossibile pensare che i rappresentanti parlamentari sappiano appropriatamente discettare di tutto lo scibile umano sul quale sono chiamati ad esprimersi, è dunque logico che il Legislatore abbia come suoi interlocutori dei tecnici, esperti delle materie sulle quali legiferare. Il

³⁵ DE SANTIS A., La riforma dell'istituto catastale in Italia, op. cit.

³⁶ DE SANTIS A., Il rinnovamento del catasto e le attribuzioni dei comuni in materia catastale, op. cit.

Legislatore dovrebbe essere sdoppiato in un Legislatore, per così dire, con la «I maiuscola» ed un legislatore con la «I minuscola» quest'ultimo inteso come il rappresentante dell'insieme dei tecnici che materialmente scrivono i testi di legge e supportano i referenti politici in materie dal complesso contenuto tecnico, nelle quali le competenze specifiche del Legislatore sono sostanzialmente insufficienti o inadeguate. In ambito catastale è logico pensare che il «legislatore» sia stato sovente l'Amministrazione catastale con la quale i rapporti non sono sempre stati idilliaci, come è attestabile tramite alcuni documenti liberamente disponibili. Ciò premesso, è ora il caso di affrontare alcune delle maggiori criticità e contraddizioni generate, direttamente o indirettamente, dal duo dei legislatori.

Le prime contraddizioni sono presenti nel Catasto terreni, laddove i redditi dominicale e agrario di un dato terreno di riferimento sono entrambi determinabili tramite una formula del tipo

RC = Tariffa · Consistenza,

avendo indicato con

- -RC indistintamente il reddito dominicale od agrario.
- Tariffa la rendita unitaria38 e con
- Consistenza un parametro amplificativo della tariffa catastale, nel caso del Catasto terreni è la superficie della particella catastale.

La cartografia catastale è stata originariamente ottenuta tramite le proiezioni Cassini-Soldner, le quali garantiscono la massima precisione possibile nella determinazione delle superfici delle particelle. La precedente formula espone chiaramente una delle tante peculiarità di un sistema catastale pensato esclusivamente per fini fiscali. Il fattore Consistenza deriva da un nucleo di scienze a carattere geodetico-cartografico capace di condurre potenzialmente ad un elevato grado di precisione, all'opposto dell'altro fattore (la Tariffa) il quale è calcolabile per via estimativa ed affetto da un grado di precisione neanche paragonabile a quello del primo fattore. Non c'è bisogno di ricorrere alla statistica per comprendere che lo scarso livello di precisione conseguibile per via estimativa annichilisce non poco il frutto delle pregevoli costruzioni mentali geodetico-cartografiche. Il risultato dunque è fortemente influenzato dall'imprecisione congenita nella disciplina estimativa, tuttavia l'estimo agrario, che supporta la determinazione delle tariffe di reddito dominicale ed agrario, conduce a risultati che, in termini di precisione, sono tutto sommato accettabili. Il banale modello matematico utilizzato per la determinazione dei redditi del Catasto terreni, una semplice moltiplicazione, è stato successivamente applicato anche per la determinazione della rendita catastale delle unità immobiliari appartenenti alle categorie ordinarie del Catasto fabbricati, in questo caso però con esiti decisamente meno confortanti. La consistenza è determinabile in modo sufficientemente preciso per le unità appartenenti ai gruppo B e C, mentre il vano utile catastale si è dimostrato per le categorie del gruppo A un'unità di misura inadeguata. Per fissare le idee si pensi a due alloggi che abbiano in comune la stessa distribuzione planimetrica e tutti i caratteri comparativi che influiscono sulla identificazione della categoria e della classe. L'unico aspetto che li distingua sia la superficie dei vani, in pratica è come se la medesima unità immobiliare urbana (u.i.u.) sia rappresentata planimetricamente con due fattori di scala diversi. Si

© Exec 2018

³⁷ Si potrebbe anche distinguere un *Legislatore maggiore* da un *legislatore minore*.

³⁸ Per unità di consistenza.

ipotizzi che la prima unità immobiliare possieda superfici dei vari locali che la compongono che si attestino sull'ordine di grandezza dei limiti inferiori del vano catastale, ossia 7-12 mq, mentre la seconda unità abbia analoghe superfici questa volta vicine all'ordine di grandezza dei limiti superiori 24-30 mq. Senza la necessità di dover svolgere alcun calcolo, appare subito evidente che le due unità hanno la medesima *consistenza* espressa in vani catastali, dunque la stessa rendita. Se si misurano però le *consistenze* in metri quadrati, la differenza, espressa in termini di potenziale redditualità, appare lampante a favore dell'unità immobiliare di superficie maggiore. Un ragionamento analogo può essere condotto in termini di prezzo/valore di mercato. Il voler addivenire ad un maggior grado di perequazione impositiva è probabilmente una delle ragioni che ha spinto il Legislatore ad introdurre, tramite il D.P.R. n. 138/1998, il conteggio delle consistenze in metri quadrati. È innegabile che il calcolo delle consistenze per le unità appartenenti al gruppo A è senz'altro affetto da notevole approssimazione, ma l'altro fattore che determina la rendita catastale, la cosiddetta *tariffa*, è in una situazione ancora peggiore.

Ai fini dell'attribuzione della rendita catastale, il procedimento per le *categorie* ordinarie è detto classamento, esso consiste nell'individuazione della tariffa attraverso una «doppia attribuzione», di categoria e classe, all'unità oggetto di stima. È a tutti gli effetti una particolare stima, il cui procedimento standard si articola in due momenti. Il primo è l'attribuzione della cosiddetta categoria, il secondo consiste nell'assegnazione di una determinata classe³⁹, da cui origina la denominazione dell'intera procedura estimale. In genere la categoria è determinata in base alla sua destinazione d'uso ordinaria⁴⁰, così come disposto dal secondo comma dell'articolo 61 del D.P.R. n. 1142/1949.

Nella fase di formazione del Nuovo Catasto Edilizio Urbano il procedimento valutativo è stato concepito come un insieme strutturato di stime a vista. Le evidenze si trovano nelle disposizioni di prassi; particolarmente significativo, a tal proposito, è quanto stabilito nel primo capoverso del paragrafo 39 dell'Istruzione II: «Il tecnico classatore - salvo che non abbia provveduto esso stesso alla formazione del prospetto delle categorie e classi - procede ad una visita delle unità tipo allo scopo di conseguirne perfetta e dettagliata conoscenza». La visita alle unità tipo di una data zona censuaria precostituisce l'indispensabile base informativa per il successivo classamento. Il paragrafo 21 della medesima Istruzione precisa le modalità, troppo generiche, con le quali deve essere effettuato il classamento, ossia «determinando sopraluogo dapprima la categoria dell'unità immobiliare da classare, in base alla destinazione propria di essa – risultante, oltre che dal suo uso attuale, dalle sue caratteristiche costruttive - assegnandola quindi (a seguito di opportuni raffronti con le unità tipo della categoria) nella classe – fra quelle prestabilite nel prospetto delle categorie e classi (Mod. 16) – che include l'unità tipo della quale possiede o ha più prossime qualità, caratteristiche, requisiti e condizioni e complessivamente quindi capacità di reddito unitario». Considerando che il calcolo delle consistenze delle unità del gruppo A è, tutto sommato, assai impreciso e che l'analisi comparativa è basata sostanzialmente sulle immediate percezioni visive del tecnico classatore, non pare improprio considerare il classamento, quantomeno delle unità riconducibili al gruppo A, come una forma evoluta di stima a vista.

Quanto esposto consente di porre alcune prime riflessioni sull'operato del Legi-

³⁹ Alcuni ulteriori approfondimenti sono presenti nei successivi capitoli.

⁴⁰ A beneficio del lettore comune, in via estremamente semplificata, in questo contesto «ordinario» può essere inteso come «più frequente in zona».

slatore, intendendo comprendere in esso anche il contributo dei tecnici di riferimento che hanno collaborato alla stesura dei testi normativi. Il sistema di valutazione di massa è stato introdotto con il R.D.L. 13 aprile 1939, n. 652, convertito nella legge 11 agosto 1939, n. 1249, che reca il titolo: «Accertamento generale dei fabbricati urbani, rivalutazione del relativo reddito e formazione del Nuovo Catasto Edilizio Urbano» (N.C.E.U.). Questa legge dieci anni più tardi è stata affiancata dal suo regolamento di attuazione, approvato con il Decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R.) 1° dicembre 1949, n. 1142, avente titolo «Approvazione del regolamento per la formazione del nuovo catasto edilizio urbano». Sono intelligibili nel disposto di legge alcuni importanti aspetti, tenendo ben presente la realtà dell'epoca, priva degli elaboratori elettronici che moltissimo hanno avvantaggiato il posteriore sviluppo dei sistemi valutativi di massa in altre nazioni.

In primo luogo è ragionevole pensare che i testi normativi dell'epoca tenessero conto di una ridotta disponibilità di risorse umane e materiali, considerate le vicissitudini dei periodi di guerra e post-bellico. Avere a disposizione scarse risorse umane di estrazione tecnica può aver implicato la scelta di modelli e procedimenti estimali molto semplici e, certamente, in questa direzione possono essere apprezzate la scelta di misurazione delle consistenze delle categorie ordinarie e la stima delle tariffe per il tramite del cosiddetto classamento. In particolare la definizione del vano utile catastale per misurare le consistenze delle unità del gruppo A è un luminoso esempio, per l'epoca, di come semplicità, efficienza ed efficacia possono essere compendiate tra loro a supporto di un procedimento estimale. Anche per il classamento è stato sviluppato e consolidato il più semplice impianto estimativo concepibile: le stime a vista. Il sopralluogo dei tecnici, accompagnato dalla preventiva visita alle *unità tipo*, consentiva di definire categoria, classe e *consistenza* di ogni unità abitativa, dunque di attribuire la rendita catastale per il tramite di semplici calcoli mnemonici sui vani catastali per quanto riguarda la consistenza, nonché la categoria e la classe tramite il procedimento di comparazione diretta, un fantomatico procedimento di cui neanche nelle disposizioni di prassi si rinvengono le istruzioni operative per applicarlo. Se dunque lo scopo fosse stato quello di «imbastire» un sistema degli estimi di natura provvisoria, in attesa dello sviluppo di un sistema più confacente alla effettiva realtà economico-territoriale, allora lo scopo poteva dirsi temporaneamente raggiunto. Al contrario, se il fine ultimo fosse stato quello di porre in essere un sistema degli estimi di natura definitiva, allora l'obiettivo è stato clamorosamente fallito per varie ragioni. In ogni caso si è di fronte ad una delle tante contraddizioni di cui è costellata la storia d'Italia; si tratta di un corpo normativo riempito di molti obiettivi e propositi ambiziosi, difficili poi da tradurre nella concreta realtà. Il Legislatore si è fin da subito sbarazzato molto facilmente di tutte le magagne di cui era costellato il temerario testo normativo promulgato, ciò è avvenuto con la sostanziale delega all'Amministrazione catastale di definire gli aspetti tecnici più importanti del sistema valutativo in formazione.

Il rapporto con la dottrina estimativa può essere ben rappresentato da un esempio riferito alle categorie ordinarie ed è tratto dal primo periodo del paragrafo 22 della Istruzione IV: «per la ricerca della rendita delle unità da analizzarsi ai fini della determinazione delle tariffe sono ammessi tutti i metodi di stima suggeriti in dottrina dall'estimo per la ricerca del beneficio fondiario». In altri termini, la normativa catastale di legge e di prassi rimette totalmente all'estimo la determinazione del procedimento di stima che può essere qualsivoglia; non è posto alcun limite, se non l'essere ricompreso nella dottrina estimativa.

Altro esempio molto significativo è rappresentato dai procedimenti di stima

delle categorie speciali e particolari, ossia quelle definite dall'articolo 10⁴¹ del R.D.L. n. 652/1939. Secondo la «ratio legis», a ciascuna delle unità immobiliari urbane che presentano «potenziale autonomia funzionale e reddituale» deve essere associata un'appropriata rendita catastale. Se le unità sono riferibili a categorie appartenenti ai gruppi ordinari⁴², si procede tramite il classamento, mentre se le unità appartengono ai gruppi delle categorie speciali e particolari⁴³, in ogni caso la rendita è determinata con stima diretta. Il dettato normativo è molto «rigido» e non ammette eccezioni di sorta: tutte le unità immobiliari che soddisfano le citate condizioni devono essere associate ad una rispettiva rendita. Un sistema valutativo di massa, per evidenti ragioni orientate a garantire una corretta sintesi tra economicità, efficacia ed efficienza, si avvale di stime sommarie⁴⁴, caratterizzate da un basso grado di precisione⁴⁵. Purtroppo l'estimo dell'epoca disponeva di adequati procedimenti sommari per molte tipologie di manufatti, ma non per tutti. Impianti idroelettrici, porti turistici e funzione nautica da diporto⁴⁶ sono alcuni esempi di tipologie di manufatti per i quali l'Amministrazione catastale ha potuto definire appropriati procedimenti di stima, rispettosi del dettato normativo, solo negli ultimi decenni⁴⁷. In altri termini, il Legislatore non si è posto il problema se effettivamente ad ognuna delle tipologie costruttive esistenti in Italia poteva realmente essere associato un appropriato procedimento di stima sommaria per determinare la rendita catastale; «molto elegantemente» ha lasciato un considerevole numero di problematiche senza soluzione all'Amministrazione catastale, la quale si

⁴¹ «La rendita catastale delle unità immobiliari costituite da opifici ed in genere dai fabbricati costruiti per le speciali esigenze di una attività industriale o commerciale e non suscettibili di una destinazione estranea alle esigenze suddette senza radicali trasformazioni, è determinata con stima diretta per ogni singola unità. Egualmente si procede per la determinazione della rendita catastale delle unità immobiliari che non sono raggruppabili in categorie e classi, per la singolarità delle loro caratteristiche».

⁴² A beneficio del lettore può essere il caso di ricordare che al gruppo A delle categorie ordinarie appartengono sostanzialmente le unità abitative e gli immobili ad esse riconducibili.

Al gruppo B delle *categorie ordinarie* appartengono unità immobiliari adibite a svolgere funzioni di utilità pubblica. Ad esempio il municipio di un dato comune nel quale si svolgono tipiche attività, quali riunioni del consiglio comunale, hanno sede gli uffici anagrafici, ecc. appartiene senz'altro al gruppo B.

Al gruppo C delle *categorie ordinari*e appartengono unità in cui ordinariamente possono essere svolte attività commerciali, produttive e residuali.

⁴³ Al gruppo D delle *categorie speciali* appartengono quelle unità per le quali il sistema di valutazione della rendita per categorie e classi non può essere applicato e debbono essere oggetto di *stima diretta*. A questo gruppo possono appartenere unità ospitanti impianti industriali, cliniche private, ospizi, strutture sportive e banche, ecc. Al gruppo E delle *categorie particolari* appartengono tutte le unità residuali non inquadrabili nei precedenti gruppi, caratterizzate dalle loro estreme peculiarità e dal fatto di ospitare usi ordinari di pubblica utilità. A questo gruppo possono appartenere ad esempio fari e stazioni ferroviarie.

⁴⁴ BUDINIS M., op. cit.: espresse «in forma di giudizio basato su elementi sintetici e globali come cubatura e numero di vani per i fabbricati».

⁴⁵ BUDINIS M., op cit.: «Ogni qual volta lo scopo della stima non sia quello di determinare il valore corrente del bene stimato, si dovrà parlare di stima speciale. Ne è tipico esempio la stima catastale, intesa non a definire il valore corrente dell'immobile, ma il suo reddito; anzi, nemmeno il reddito reale e contingente, ma quello potenziale, il reddito cioè che l'immobile - o, nel caso specifico dell'estimo catastale, l'unità immobiliare - è in grado di produrre qualora si trovi in condizioni normali ed ordinarie. Lo stesso valore, attribuito dagli organi catastali all'immobile, è ben lontano dal rappresentare il valore dell'immobile in comune commercio; né ha la pretesa di identificarsi con esso. Esso è un valore convenzionale, speciale, desunto da un reddito convenzionale, il quale a sua volta non necessariamente s'identifica col reddito netto reale ed effettivo. Ciò è perfettamente giustificato in quanto si considera che la capacità tributaria dell'immobile non sta necessariamente in relazione con il suo valore corrente in comune commercio, bensì con l'ammontare del reddito netto che l'immobile è in grado di fornire».

⁴⁶ Realtà che si sono molto sviluppate nei decenni successivi l'entrata in vigore della normativa catastale.

⁴⁷ MARTINI M., CARAGLIO L., op. cit.

è trovata a svolgere anche un ruolo, nient'affatto secondario, di studio e ricerca che forse mal si coniuga con la sua «mission». L'attività gestionale di una siffatta pubblica amministrazione ha bisogno di certezze su cui basare la propria azione corrente, la ricerca è invece per sua natura incerta e dagli esiti non sempre identificabili a priori. Pianificare di avere a disposizione per un certo momento un idoneo procedimento di stima sommaria per una data tipologia, può anche condurre a necessitati compromessi dottrinali che sarebbe meglio evitare.

La «rigidità» del corpo normativo è anche attestata dal fatto che le tempistiche previste non tengono conto delle differenze tra tipologie di immobili, le quali possono essere anche sostanziali. Per comprendere meglio il concetto si consideri quanto statuito dal D.M. 19 aprile 1994, n. 701, il cui comma 2 dell'articolo 1 definisce a chi compete l'onere di presentare, oramai esclusivamente in via telematica, gli atti d'aggiornamento tecnico che possono produrre la nuova attribuzione o la rimodulazione della rendita catastale. È importante rilevare che l'atto di aggiornamento catastale deve contenere «dati e notizie tali da consentire l'iscrizione in catasto con attribuzione di rendita catastale. senza visita di sopralluogo», questo per consentire all'Amministrazione catastale di effettuare, se del caso, i successivi controlli. Dispone inoltre il D.M. che il «dichiarante propone anche l'attribuzione della categoria, classe e relativa rendita catastale, per le unità a destinazione ordinaria, o l'attribuzione della categoria e della rendita, per le unità a destinazione speciale o particolare». La rendita determinata dal dichiarante, d'intesa con il tecnico di fiducia, prende il nome di rendita proposta. Poiché l'aggiornamento del «database», detenuto dall'Amministrazione catastale, avviene in brevissimo tempo. dopo aver passato alcuni controlli formali, la rendita proposta rimane fin da subito in atti, divenendo la rendita ufficialmente attribuita, salvo che la medesima non sia poi modificata nella eventuale successiva fase di controllo.

Il comma 3 dell'art. 1 del D.M. dispone infatti che «tale rendita rimane negli atti catastali come «rendita proposta» fino a quando l'ufficio non provvede con mezzi di accertamento informatici o tradizionali, anche a campione, e comunque entro dodici mesi dalla data di presentazione delle dichiarazioni ... alla determinazione della rendita catastale definitiva». In altri termini l'Amministrazione catastale, entro dodici mesi dalla presentazione degli atti, può effettuare delle verifiche sull'atto di aggiornamento, anche mediante l'espletamento di sopralluogo, «ed eventualmente modificarne le risultanze censuarie iscritte in catasto»; ciò evidentemente può avvenire solo dopo aver effettuato una nuova stima48 che, di regola, deve aver luogo in modo da notificare ai soggetti interessati la rendita catastale definitiva entro il termine non perentorio di dodici mesi dalla data di presentazione degli atti di aggiornamento. È interessante notare che anche nel D.M. n. 701/1994, emanato circa cinquant'anni dopo la normativa di base del Nuovo Catasto Edilizio Urbano, il Legislatore non pone alcun riguardo a distinguere le tempistiche di tipologie di manufatti sensibilmente diversi tra loro. È come se sottoporre a classamento un piccolo box auto sia equivalente, in termini di tempo, a stimare la rendita di un grosso impianto industriale; per il Legislatore forse non c'è differenza, ma nel mondo reale la differenza esiste eccome.

Si potrebbero produrre altri esempi, ma al lettore dovrebbe essere oramai ben chiara l'inesistente «flessibilità» del corpo normativo catastale italiano, prerequisito indispensabile per poter utilmente «plasmare» il sistema catastale per adattarlo efficacemente alle variegate realtà territoriali. Forse alcuni lettori potrebbero condividere l'osservazione, derivata dall'esperienza, che quando un modello teorico non ammette eccezioni, ossia dovrebbe essere capace di descrivere correttamente ogni situazione

⁴⁸ In gergo tecnico la nuova stima è definita *riclassamento*.

CAPITOLO III

LA RENDITA CATASTALE E LA FISCALITÀ IMMOBILIARE

1. Introduzione

Dopo aver approfondito gli aspetti correlati al rapporto tra i sistemi catastali ed i soggetti implicati nel loro (i) concepimento, (ii) messa in opera e (iii) gestione, è opportuno effettuare qualche riflessione sul rapporto tra la rendita e l'imposizione fiscale, per far ben comprendere alcuni concetti che sembrano sovente sfuggire al comune cittadino, con il risultato di attribuire alla rendita un sinistro significato che va ben oltre l'importanza che essa ha. È abbastanza frequente che il cittadino, non correttamente informato sulla rendita⁶⁹, sia egli stesso fonte di pregiudizi, partendo dall'assunto: una rendita bassa implica il dover pagare meno imposte, una rendita alta implica il dover corrispondere più imposte. L'affermazione è vera in parte, ma il punto di vista è completamente errato. Giunti a questo punto, il lettore ha notato che il ricorso a formule di matematica nella presente pubblicazione è stato ridotto ai minimi termini, solo quando il ricorso ad esse può essere considerato, tutto sommato, più utile della narrazione dei concetti con parole. L'esposizione, già di tipo divulgativo, diviene in questo capitolo addirittura di livello ancor più elementare, per il motivo di voler far comprendere al maggior numero di persone concetti di per sé già molto semplici. Ovviamente non c'è nessuna pretesa di presentare una trattazione esaustiva di tutti gli aspetti della fiscalità immobiliare. I concetti sono dunque esposti per il tramite di alcuni semplici esempi, connessi alla ben nota Imposta Municipale Propria, meglio nota con il suo acronimo I.M.U.

Per affrontare questo argomento in modo appropriato conviene ricordare che il R.D. 8 ottobre 1931, n. 1572, il testo unico delle leggi sul nuovo catasto, spiega all'articolo n. 2 gli scopi dello stesso catasto. Recita infatti questo articolo: «Sarà provveduto, a cura dello Stato, in tutto il Regno, alla formazione di un catasto geometrico particellare uniforme fondato sulla misura e sulla stima, allo scopo:

- -di accertare le proprietà immobili, e tenerne in evidenza le mutazioni;
- -di pereguare l'imposta fondiaria».

Sul primo dei due punti vi sarebbe tanto da scrivere, ma per il fine prefissato, far chiarezza sul nesso tra rendita ed imposta, è necessario concentrarsi sul secondo punto. Il catasto ha dunque tra i suoi fondamentali scopi di perequare l'imposizione immobiliare, non vi è nessun riferimento ulteriore che consente di dedurre d'esistenza di un legame matematico tra la rendita catastale e la quantificazione dell'imposta, che invece esiste nella legge che istituisce l'I.M.U.⁷⁰. È forse il caso di spiegare cosa significa la parola *perequazione* nel contesto di tale normativa tramite l'esempio più elementare che possa essere concepito.

Per dare concretezza al tema trattato, le riflessioni e le analisi sono state ovviamente impostate sulla base dati attualmente disponibile, ossia quella costituita dalle rendite catastali. Ogni concetto può essere trasposto al caso della base dati patrimoniale.

⁷⁰ Non nella normativa catastale.

2. L'imposizione immobiliare attraverso la rendita catastale

In un determinato contesto territoriale, posto all'interno di una certa zona censuaria. si abbiano dunque due villette a schiera identiche affiancate l'una all'altra, la prima sia di proprietà di Tizio, mentre la seconda sia di proprietà di Caio. Il comune buon senso induce a ritenere che Tizio e Caio dovrebbero pagare lo stesso importo d'imposta, ma non è così, in quanto la prima possiede una rendita catastale di 60 unità monetarie. mentre la seconda una rendita catastale di 40 unità monetarie. Di fatto Tizio, pur essendo proprietario di una unità immobiliare identica a quella di Caio paga una imposta di importo maggiore. La causa di guesto squilibrio è chiaramente identificabile nel rapporto tra le due rendite catastali. Tra gli scopi primari del catasto vi è dunque di ottenere che le due rendite siano, nel caso esposto, uguali; importa meno che tutte e due siano pari a 60 o 40 unità monetarie. La cosa più rilevante, va ribadito, è che le due rendite siano sostanzialmente identiche. Volendo generalizzare il concetto, ciò che è fondamentale non è tanto l'importo delle due rendite, quanto piuttosto che il rapporto numerico tra esse sia correttamente equilibrato, in termini più tecnici pereguato. Per capire meglio il concetto è necessario modificare un poco i dati dell'esempio. All'interno sempre della medesima zona censuaria si abbiano due villette, ma questa volta significativamente diverse tra loro per caratteristiche, superfici e vani catastali. La prima, appartenente a Tizio, abbia una rendita di 80 unità monetarie, mentre la seconda abbia una rendita pari a 20 unità monetarie. Il rapporto tra le due rendite è dunque pari a 80/20 = 4. A seguito di accertamenti, magari indotti dall'Amministrazione comunale, si addivenga alla certezza che, in realtà, le rendite delle due unità immobiliari inserite in banca dati siano palesemente errate e pari rispettivamente a 60 e 30 unità monetarie. Il rapporto tra le due rendite è evidentemente pari a 60/30 = 2; si è dunque raggiunta l'evidenza che l'originario rapporto tra le due rendite, pari a 4, è iniquo, mentre il rapporto corretto è pari a 2. Operare affinché nella banca dati catastale vengano inserite le due rendite corrette, vuol dire perequare l'imposizione fiscale. Ben altra cosa è la determinazione dell'imposta, basata sulla rendita catastale. La perequazione assicura una base impositiva omogenea su tutto il territorio nazionale che non deve essere soggetta a distorsioni indotte da agenti di diversa natura, guali (i) previsioni specifiche di leggi regionali o degli strumenti urbanistici vigenti nei comuni, (ii) effettive destinazioni d'uso delle unità immobiliari diverse dalle destinazioni catastali ordinarie, ecc.

La perequazione deve essere garantita tramite l'applicazione, secondo «ratio legis», del corpo normativo stesso, il quale deve preservarla da tentativi di arbitraria manomissione; un sistema catastale è un buon sistema quanto più è *insensibile* ai tentativi di ingiustificata modificazione della singola rendita catastale, correttamente proporzionata a tutte le altre rendite catastali.

Chiarito il concetto di *perequazione* ed il ruolo che deve svolgere la normativa, è ora il caso di volgere l'attenzione al rapporto tra rendita e quantificazione dell'imposta. L'imposizione fiscale immobiliare del giorno d'oggi dovrebbe teoricamente essere basata sul *valore di mercato* ed essere, come impostazione di base, per taluni aspetti molto simile alla *Council Tax*⁷¹ inglese. In Italia l'accennata impostazione è stata introdotta nei primi anni '90, prima con l'Imposta Straordinaria sugli Immobili (I.S.I.), sostituita poi dall'Imposta Comunale sugli Immobili (I.C.I.) ed, in ultimo, dall'I.M.U., ancor oggi in vigore, sebbene «depotenziata» dall'esenzione sulla cosiddetta *prima*

⁷¹ Per ulteriori dettagli in merito il lettore può utilmente consultare l'articolo dell'autore intitolato «Il sistema catastale e l'imposizione immobiliare nel Regno Unito», op. cit.

casa. A voler svolgere un'analisi comparata tra l'I.M.U. e la Council Tax⁷², si potrebbe quasi aver la sensazione di una trasposizione al contesto italiano delle idee di fondo della Council Tax; ovviamente la trasposizione deve avvenire per il tramite di inevitabili adattamenti e, in questo caso, anche alcuni compromessi che possono urtare il comune buon senso. Il problema di fondo è che la base impositiva utilizzata per la fiscalità immobiliare moderna è impostata sul valore di mercato. In Italia una simile base valoriale attualmente non esiste e deve essere artificialmente creata a partire dalla rendita catastale. Non interessa addentrarsi nelle specificità del modo in cui avviene, basta solo rammentare che ciò è ottenuto per il tramite di coefficienti, a volte aggiornati per tener conto, molto sommariamente, dell'andamento nel tempo del mercato immobiliare. Dunque la rendita catastale, moltiplicata per il proprio coefficiente di riferimento (aggiornato), determina uno pseudo-valore di mercato. A livello teorico tale coefficiente dovrebbe rappresentare ed avere il senso del reciproco di un saggio di fruttuosità, presupponendo un legame tra il valore di mercato, determinato per capitalizzazione, e la rendita catastale secondo la nota formula di capitalizzazione dei redditi: $V_c = RC / f$ = $RC \cdot c$, avendo dunque inteso V_c come valore di capitalizzazione, RC come Rendita Catastale, f come saggio di fruttuosità ed, infine, avendo posto c = 1/f. La quantificazione materiale dell'imposta avviene poi tramite l'applicazione di una ulteriore aliquota, determinata tra un importo minimo ed uno massimo imposti dalla legge. Per i fini esplicativi perseguiti è opportuno introdurre un ulteriore coefficiente di supporto chiamato X; com'è noto, moltiplicare e dividere una espressione matematica per lo stesso numero, purché diverso da zero, non muta in alcun modo l'espressione stessa. Infatti è come se la si moltiplicasse per 1 = X/X. Grazie a questo lecito artificio, l'imposta I può essere calcolata nel seguente modo, avendo cura di utilizzare anche la proprietà associativa della moltiplicazione.

$$I = RC \frac{X}{X} c \ a = \frac{RC}{X} (X \ c) \ a$$

È forse il caso di sottolineare che l'applicazione ripetuta di proprietà elementari delle operazioni algebriche non altera minimamente il risultato. È ora necessario dare significato alla introduzione della variabile X; essa deve essere intesa come un fattore, costituito da un numero puro, capace di modificare numericamente sia la rendita catastale che il coefficiente amplificativo c. In altri termini, l'alterazione, arbitraria o necessitata, del coefficiente c deve essere contestuale ad una modificazione della rendita catastale. Le disposizioni normative d'interesse inerenti l'I.M.U., nel tempo soggette a modifiche, sono essenzialmente contenute nell'art. 13 del D.L. n. 201/2011, ove è dettata la disciplina delle detrazioni e, soprattutto, la determinazione dell'aliquota a, il cui importo base è pari a 0,76. Alla Civica amministrazione, sulla base di una delibera del Consiglio comunale, è data la facoltà di modificare l'aliquota base, ovviamente entro limiti prefissati. Modulazione dell'aliquota base e detrazioni sono i due strumenti operativi attribuiti al Comune per poter adattare al proprio territorio l'imposizione fiscale immobiliare, gestita, nell'esempio, attraverso l'I.M.U.. Il Comune è (o dovrebbe essere) il soggetto pubblico che conosce meglio di chiunque altro il proprio territorio, dunque è teoricamente il soggetto che può «plasmare» l'imposizione immobiliare sul territorio stesso, adattandola nel miglior modo possibile ad esso. Da quanto spiegato emergono perciò due ruoli ben distinti, da una parte l'Amministrazione catastale, che si occupa esclusivamente della perequazione della base impositiva e dall'altra l'Amministrazione comunale, il cui compito è di «modellare», nei limiti consentiti dalla legge,

⁷² Che si evita al lettore, giungendo direttamente alle conclusioni.

sociali od economici in perenne contrasto, è un ostacolo che fino ad oggi si è rivelato insormontabile e molto probabilmente rimarrà tale. Il primo problema dell'economia non è quindi una questione strettamente scientifica, la quale potrebbe essere orientata alla sua risoluzione tramite l'ipotetica conciliazione degli interessi confliggenti. Se poi all'economia è dato impulso per il tramite di individui che agiscono animati dal più sfrenato edonismo, l'analisi galbraithiana mostra che lo sviluppo dell'economia verso l'essere una scienza razionale è pressappoco una grande irrealizzabile utopia. Ma se nulla cambierà, si prefigurano tempi prossimi e futuri disseminati di perenni, sofisticate e inconsistenti disquisizioni teoretiche, prive di concreta e tangibile utilità per la collettività. Ritornano alla mente il crollo della Borsa del 1929 e i dieci anni della grande depressione, tempi oramai remoti ai quali il professor Galbraith ha dedicato inequivocabili parole: «Evidentemente nel capitalismo c'era qualcosa di sbagliato. Al punto che con quel nome stesso era ormai impresentabile». Non basterà più cambiare, ancora una volta, nome al sistema capitalistico per occultarne le manchevolezze ed irrazionalità, però, forse, qualche possibilità di una futura razionalizzazione delle basi dottrinali dell'economia esiste.

7. Alcune considerazioni

Non strettamente legato al filo conduttore che connette tutti gli argomenti della presente pubblicazione è un aspetto collaterale rispetto alla profonda analisi galbraithiana dell'economia, ma che vale la pena trattare per le sue potenziali future implicazioni e conseguenze.

Il modo dell'ambasciatore Galbraith nel trattare le varie tematiche non è mai banale, sovente affrontato con pungente ironia che a volte declina nel più cinico sarcasmo; del resto è lo stesso ambasciatore a rammentare che molte carriere di economisti sono agevolate da brillanti capacità espositive che a lui proprio non mancano.

Nonostante i suoi acclarati occasionali eccessi la sua analisi critica è, tutto sommato, complessivamente razionale e fornisce spiegazioni semplici e plausibili, ben incardinate nello sviluppo storico della scienza economica. L'analisi appare volutamente non approfondita, poiché, così s'intende, è inutile sprecare tempo nel congegnare teorie che utilizzano i sofisticati algoritmi della matematica in presenza di un copioso numero di problematicità. Quest'ultime sono di ordine etico e riguardano sia gli agenti economici che la stessa dottrina, la quale si è evoluta in modo da «cancellare qualsiasi senso di un obbligo morale e sociale»; ciò ha solo occultato le criticità dottrinali, fittiziamente risolte, secondo Galbraith, con l'apposizione di una innumerevole serie di ipotesi che scindono la teoria dalla «sgradevole e scomoda realtà».

L'autore, ricercatore autodidatta nel campo della disciplina estimativa, ha avuto modo di esaminare diverse analisi critiche che osservano la realtà economica da diversi punti di vista, a seconda della corrente dottrinale cui appartiene l'analista. In effetti, quella che sembra interpretare meglio la realtà è proprio l'analisi galbraithiana, semplice da comprendere, ma assai estesa e completa quanto ad argomenti affrontati. Lo stesso ambasciatore Galbraith sul finire della sua vita terrena ha sentito il bisogno di riassumere il suo pensiero in una piccola, ma significativa, pubblicazione⁸⁵, per poter consentire al cittadino qualunque di accedere al sapere economico secondo una prospettiva che, a suo avviso, non deforma la realtà. Effettivamente nel lento fluire degli avvenimenti della storia economica si possono riscontrare alcuni accadimenti che

⁸⁵ GALBRAITH J.K., L'economia della truffa, op. cit.

costituiscono chiare conferme della genuinità della visione dell'ambasciatore sul mondo economico. La regina Elisabetta II d'Inghilterra, forse senza volerlo, è stata la più autorevole testimone della correttezza sostanziale della visione galbraithiana dell'economia, constatando in un suo famoso discorso come nessuno è stato in grado di prevedere la crisi economica globale che ha incominciato a svilupparsi nella seconda parte del passato decennio. La testimonianza resa dall'illustre sovrana non è l'unica; anche il cittadino qualunque, reso edotto della visione prospettica galbraithiana, può scorgere nella vita quotidiana certi segni tangibili, i quali confermano il pensiero del benemerito ambasciatore. Egli ha anche fornito agli sprovveduti alcuni indicatori qualitativi per giudicare lo stato dell'economia reale; un indice di gravità è rappresentato dal succedersi di alcune dichiarazioni stereotipate di economisti e politici; ad esempio un pessimo stato di fatto dell'economia ben noto «agli uomini che sanno che le cose vanno molto male fa dire che la situazione è fondamentalmente sana». Quando un economista od un politico ben preparato si esprime in tal modo è proprio il caso di preoccuparsi seriamente.

L'autore, impegnato da quasi un quarto di secolo nella ricerca nell'ambito della dottrina estimativa, può attestare concretamente fatti e circostanze che si rivelano chiaramente per quel che sono in realtà, se interpretati secondo la visione galbraithiana. Problemi etici, teorie estimative che si appoggiano a fantasiose ipotesi, modelli estimativi che predicono irreali valori di mercato ed altre criticità ancora trovano tutte la loro prima spiegazione nell'analisi condotta dal professor Galbraith. I concreti e documentabili riscontri esperienziali dell'autore nel campo estimativo ben si coniugano con quanto narrato dal grande economista. Ecco dunque esposto il principale motivo per cui temi di natura economica di così vasta portata debbono trovare collocazione nel contesto della presente pubblicazione. Sistemi valutativi di massa e revisione degli estimi non sono realtà a se stanti, bensì giustapposte in un più ampio contesto che è il mondo economico reale, fatto di uomini e pensieri, teorie e risultati. Per comprendere meglio le critiche e le soluzioni proposte dall'autore è indispensabile collocarle nel più ampio contesto descritto dall'ambasciatore Galbraith. La pur ricca letteratura catastale rispecchia in pieno l'antico e sempre nuovo vezzo italico di burocratizzare e complicare ogni cosa, circostanza riguardo la quale Galbraith dà indirettamente eloquenti spiegazioni: avere un sistema normativo dettagliatissimo e creare procedure amministrative sempre più appesantite, necessitate dal volere prevedere tutti i casi possibili e immaginabili, sovente per prevenire fenomeni di corruttela, serve a ben poco se non si risolvono le criticità etiche che affliggono da sempre in misura copiosa il bel paese.

8. Accettazione fideistica degli assiomi economici

Esiste un argomento da trattare un poco fuori dal contesto, ma deve essere affrontato in ragione delle curiose implicazioni tra l'accettazione di determinati assiomi economici e l'atteggiamento degli operatori economici. Tutto trae origine da una osservazione che i lettori più attenti anche alle minuzie possono aver rilevato, leggendo le opere del grande economista Galbraith. Si tratta di citazioni speciali che si trovano in particolare nell'opera intitolata «Storia dell'economia» e che, considerate una ad una, non denotano nulla di particolare, ma insieme forniscono una seconda chiave di lettura dell'opera, celata tra le righe scritte. L'opera di Galbraith è uno di quei testi nei quali possono rinvenirsi vari racconti sovrapposti che si compendiano tra loro, come in alcuni grandi capolavori della letteratura mondiale. È un po' come un brano musicale polifonico nel quale la melodia principale è suonata contemporaneamente

ad altre melodie secondarie di accompagnamento; ognuna di esse ha una sua logica ed un motivo più o meno musicalmente gradevole, tutte le voci insieme contribuiscono alla delizia dell'ascoltatore in un meraviglioso tutt'uno. Metaforicamente esprimendosi, una di queste melodie secondarie è rappresentata da tutta una serie di richiami a sfondo religioso che sono giustapposti nell'opera, in un crescendo che conduce ad una inespressa ed inattesa conclusione.

Nelle prime pagine della «Storia dell'economia» il mercato è equiparato all'esoterismo, insieme di dottrine occulte che presuppongono la trascendenza dal mondo reale. Afferma l'ambasciatore a proposito del mercato medioevale che «in un mondo in cui il mercato era un aspetto secondario, e persino esoterico, della vita, la scienza economica come viene oggi intesa non esisteva». Altrove scrive: «Il mercato era un'eccezione esoterica e non sorprende che la riflessione dei dotti non vi si sia soffermata». La ripetizione del concetto esprime dunque la inequivocabile volontà di delineare alcuni tratti del mercato, proiettandoli in modo embrionale nel trascendente. Nel procedere del racconto storico sono poi introdotti simboli religiosi, afferma infatti l'ambasciatore che «con il passare degli anni, e il recedere dell'epoca dei mercanti, il mercato concorrenziale sarebbe divenuto un totem religioso». Il passaggio definitivo al trascendente con espliciti riferimenti ad una pseudo-religione si constata però quando lo sviluppo storico arriva a trattare di Adam Smith. Vale la pena trascrivere integralmente un breve e significativo brano. «A giudizio di molti, il riferimento alla mano invisibile ha una coloritura mistica: dovrebbe qui essere vista come una forza spirituale che favorisce il perseguimento dell'interesse personale e guida gli uomini nel mercato a conseguire il più propizio dei fini. Una convinzione del genere fa gravemente torto a Smith.

La mano invisibile, la più celebre metafora della scienza economica, è appunto e solo questo: una metafora. Uomo dell'Illuminismo, Smith non aveva l'abitudine di ricorrere ad avalli soprannaturali per le sue argomentazioni. I capitoli successivi ci mostreranno in qual modo, nella nostra epoca, il mercato ha effettivamente acquisito uno status teologico; ma Smith non lo avrebbe approvato». Vi è un riferimento alla mano invisibile, una sorta di «alter ego» della provvidenza cristiana, nonché il richiamo all'aspetto spirituale ed alla teologia che tratta argomenti scientificamente indimostrabili e si fonda su dogmi di fede. Arrivando a tempi più recenti, Galbraith aggiunge un ulteriore elemento religioso, ben noto nel cristianesimo, consistente nell'apologia: «l'ultima difesa della fede ortodossa in economia ha oggi un'influenza maggiore della legge di Pareto. Essa non riguarda le idee degli economisti, ma si preoccupa piuttosto di cancellare in loro qualsiasi senso di un obbligo morale o sociale». L'apologetica è espressamente richiamata anche in altra pubblicazione, ove così si esprime: «la nozione di sovranità del consumatore è ancora in auge nell'insegnamento dell'economia e, in generale, nell'apologetica del sistema economico». L'aspetto fideistico nel mercato e nelle sue leggi è più volte ripreso, interpretando la pervicace difesa di talune tesi economiche come «espressione inconfutabile ... di una fede tenace».

Se il mercato è interpretato dunque come una pseudo-religione, allora gli economisti sono i suoi pseudo-teologi che gestiscono i dogmi economici e dischiudono le pseudo-verità economiche, illuminando il popolo degli investitori con la loro esegesi. Non mancano gli pseudo-ministri di questo fantomatico culto, gli operatori economici, e neanche gli pseudo-profeti che, alla luce delle pseudo-verità, predicono l'incerto futuro con esiti a dir poco sconfortanti. Ovviamente è sottinteso che l'idolo che genera la pseudo-religione è il dio-denaro, ma questo Galbraith non lo scrive. È difficile comprendere perché il professor Galbraith ha disseminato i suoi scritti con numerosi riferimenti, tra loro complementari, ad una pseudo religione, forse un modo in più per burlarsi del mondo dell'economia, più probabilmente un modo per far comprendere che di razionale e genuinamente scientifico nell'economia c'è ben poco. In effetti, alla luce della riflessione

galbraithiana, una delle più famose frasi dell'illustre economista andrebbe riformulata: «l'unica funzione delle previsioni economiche è di far sembrare rispettabile l'astrologia e la teologia cristiana una scienza esatta». A pensarci bene se, in un ipotetico esperimento, ad un gruppo di soggetti tenuti ignoranti per anni in quanto a dottrine economiche e religiose cristiane, venissero poi somministrate entrambe è assai probabile che le persone, a posteriori appositamente interrogate, ritengano ben più credibili i dogmi cristiani, piuttosto che la fantasiosa e variopinta assiomatica economica. In effetti questo ipotetico esperimento è un modo per rappresentare un grande mistero umano, indirettamente messo in luce da Galbraith: come è possibile che agnostici rifiutino concettualmente la più credibile dogmatica cristiana e magari accettino senza esitazioni la poco sostenibile dogmatica economica? Quali meccanismi spingono la mente umana ad accettare remissivamente per veri alcuni fantasiosi e irrealistici assiomi economici palesemente falsi a priori? Sono domande che attendono ancora una efficace esplicitazione od una credibile risposta, così come attende ancora risposta l'analisi critica galbraithiana.

Quest'ultima letteralmente «rade al suolo» la dottrina economica capitalistica, indipendentemente dalle distinzioni delle diverse impostazioni dottrinali, neoclassiche o keynesiane che siano, lasciando un vuoto che nemmeno l'illustre e talentuoso economista canadese è stato in grado di colmare. Il mondo non si ferma certo ad aspettare che la consunta dialettica che contrappone tra loro gli economisti sfoci in un accordo, oramai empiricamente rivelatosi utopistico, ed urge dare soluzioni credibili. Si rileva invece che gli economisti, come nel caso dell'estimo italiano, siano più propensi ad occupare nuove aree d'interesse, piuttosto che ripensare in modo critico i fondamenti del loro sapere. Anche l'inculturazione del pensiero anglosassone in un campo d'azione una volta valentemente presidiato dell'estimo di tradizione italiana può apparire come l'ennesimo passo compiuto dagli economisti verso una prospettica, invereconda ed arrogante tuttologia. Sembrerebbe una situazione senza via di sbocco, ma forse qualche barlume di speranza può esserci, perché proprio i ponti, gettati dagli economisti per «invadere» nuove aree tematiche divenute d'interesse, possono anche essere percorsi in senso inverso.

Se gli ingegneri e gli altri studiosi dei campi d'interesse limitrofi, dotati di una impostazione profondamente scientifica, sono stati praticamente costretti ad acculturarsi nel sapere economico transitato dai ponti gettati dagli economisti, è anche possibile che vi sia un riflusso e che scienziati, meno inclini alle lusinghe di chi richiede la fideistica difesa di macro-interessi sociali od economici, incomincino a gettare uno sguardo nel mondo dell'economia, provando a conseguire una vera razionalizzazione delle discipline economiche. È certamente un compito improbo che richiederebbe la collaborazione sinergica di tanti studiosi, perché il sapere economico riguarda smisurati campi di applicazione. Si porrebbe, come già effettivamente si pone, il problema di quali linee di indirizzo seguire, innanzitutto per modellizzare il comportamento umano a fini economici; l'homo economicus e tutte le sue varianti dovrebbero essere ovviamente accantonate. Negli ultimi decenni, dapprima in modo molto timido, poi in modo più consapevole, si è sviluppata una interpretazione embrionale dell'economia basata sulla dottrina sociale della Chiesa cattolica che, tanto per cambiare, ha trovato nel mondo anglosassone studiosi particolarmente interessati a sviluppare questo nuovo filone dottrinale: la «Cristian economics». Sarebbe assai buffo se, col lento passare del tempo, poco a poco il «nefasto» sistema capitalistico, descritto da Galbraith come una pseudo-religione, fosse sostituito da un sistema economico di nuova concezione, basato sulla dottrina sociale della Chiesa cattolica.

CAPITOLO V

LE CRITICITÀ DELL'ECONOMIA INVESTONO L'ESTIMO E I SISTEMI VALUTATIVI DI MASSA

1. Le criticità dell'economia investono l'estimo

L'esposizione della critica galbraithiana nel contesto della presente pubblicazione esprime la sua massima utilità nella misura in cui aiuta a comprendere meglio le vicende che riguardano l'estimo ed i sistemi valutativi di massa. La dottrina economica dominante è senz'altro di espressione anglosassone, dunque soggetta, secondo la visione del professor Galbraith, a tutte le manchevolezze già sinteticamente descritte. Come già rammentato, nel corso dell'ultimo decennio del secolo scorso nell'estimo italiano è iniziato un lento e inesorabile processo di inculturazione della dottrina estimale anglosassone, caratterizzata da un'accentuata impostazione economico-finanziaria. Poco a poco l'estimo di tradizione italiana è stato soppiantato da una nuova dottrina che, inevitabilmente, reca con sé tutte le problematicità meritevolmente messe in luce dal professor Galbraith con le proprie acute riflessioni. L'estimo civile italiano è fondato su una propria autonoma tradizione che risente molto dell'influsso dell'estimo agrario. Esso ha avuto nel secolo scorso degli innovatori che hanno contribuito a riformarlo secondo una propria strutturazione logico-deduttiva, tutto sommato poco soggetta alle erroneità proprie della dottrina economica di base. L'estimo di tradizione italiana è diretta conseguenza della situazione economico-sociale degli ultimi secoli: un paese fondamentalmente basato sull'agricoltura che ha subito una radicale trasformazione verso l'industrializzazione nella seconda metà del secolo scorso. Ben diversa è la situazione del mondo anglosassone che è stato interessato dalla prima industrializzazione fin dal diciottesimo secolo. Afferma risoluto il professor Galbraith che «la rivoluzione industriale influenzò profondamente l'evoluzione della scienza economica» e, conseguentemente, anche l'estimo. Però mentre l'estimo di tradizione italiana ha mantenuto fino all'ultimo decennio del ventesimo secolo un sostanziale sviluppo autonomo, molto influenzato dall'impostazione iniziale data da quel raggruppamento di economisti francesi più noti come fisiocratici, l'estimo anglosassone si è sviluppato in forte dipendenza di tutte le innovazioni teoretiche che gli economisti, operanti nel mondo finanziario ed industriale capitalista, hanno introdotto poco a poco. In alcuni casi si tratta di una mera trasposizione al campo immobiliare delle tecniche e degli algoritmi escogitati nel mondo finanziario.

2. Criticità connesse alla scelta dei saggi

È il caso, ad esempio, della stima di immobili tramite la *Discounted cash flow analysis*, un procedimento di tipo reddituale derivato dalla matematica finanziaria che può essere spiegato, in termini semplici, affermando che il valore attuale di un bene coincide con la somma algebrica, effettuata al momento della stima, di tutti i prevedibili redditi e costi futuri, attualizzati ad un tasso di sconto da determinare. Il presupposto del procedimento sintetizzato è che «un acquirente razionale non è disposto a pagare un prezzo superiore al valore attuale dei benefici che il bene sarà in grado di produrre» (*principio di anticipazione*). Questo principio altro non è che una delle tante ipotesi sparse per la dottrina

CAPITOLO VIII

IPOTESI DI RIFORMA

1. Premesse

Indubbiamente il tema della revisione generale degli estimi è un argomento sociale molto sensibile, che col passare dei decenni da mera operazione periodica di manutenzione del sistema degli estimi ha invece assunto dei connotati politici sempre più marcati, come ben dimostrato dal meccanismo di attivazione, innescato da un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. È dunque il potere politico che detiene, per così dire, l'interruttore che può avviare il processo revisionale. Il dibattito politico sul tema è costellato da tanti luoghi comuni e da grandi imprecisioni, a volte anche da parte di persone che dovrebbero essere considerate «addette ai lavori». L'osservatore ben preparato però ha la percezione che non vi sia neanche la più pallida idea di come muoversi. La revisione periodica degli estimi ha assunto perciò, col trascorrere dei decenni, significati sinistri, sovente amplificati oltremisura da posizioni politiche talvolta ostili. Ne è tipico esempio il fatto che la revisione generale degli estimi sarebbe, in realtà, uno strumento per aumentare il peso dell'imposizione fiscale immobiliare, a causa dell'aumento delle rendite, aggiornate all'attualità. Nel capitolo appositamente dedicato è stato attestato invece che l'ordine di grandezza delle rendite catastali, in realtà, non è necessariamente causa dell'aumento delle imposte; un corposo aumento vi può essere imponendo che tutte le rendite¹⁶⁸ siano inferiori ad un euro, viceversa una diminuzione può esistere pur in presenza di rendite tutte superiori al milione di euro. È probabile che le non corrette informazioni divulgate all'opinione pubblica abbiano oramai creato un ambiente eccessivamente ostile verso un'attività che dovrebbe essere invece meramente tecnica. Se però la politica può essere intesa nella sua accezione più nobile¹⁶⁹, la revisione dovrebbe essere oramai una priorità inderogabile.

È sempre necessario tenere ben presente che i modelli di riferimento per ogni *sistema valutativo di massa* non sono mai modelli esclusivamente estimativo-matematici, ma sono ottenuti dall'aggregazione razionale ed organizzata di componenti aventi contenuti:

- -sociali,
- -economici,
- tecnico-edilizi,
- -estimali.

Da solo il più perfetto modello estimativo-matematico non è affatto associato alla garanzia certa di corretto funzionamento, anzi può rivelarsi assolutamente inadeguato, se non è in grado di integrarsi appropriatamente con le altre componenti.

¹⁶⁸ Il ragionamento non perde validità se impostato su una base valori di tipo patrimoniale.

¹⁶⁹ Nel contesto della presente pubblicazione l'azione politica è intesa semplicemente come la individuazione e raccolta delle esigenze del popolo, al fine di reperire idonee soluzioni, legislative e operative, per corrispondere positivamente alle necessità palesate. Paolo VI ha addirittura definito la politica come la forma più elevata e nobile della carità cristiana.

2. Revisione, riforma o istituzione del sistema degli estimi?

Il lettore può aver notato che nella pubblicazione i termini *revisione* e *riforma* possono essere sovente utilizzati indistintamente l'uno per l'altro. Nei decenni dal 1939 ad oggi la realtà socio-economica italiana si è notevolmente sviluppata, così come l'intero «asset» immobiliare. La situazione di acuta criticità del sistema degli estimi, per quanto noto all'autore, era ben conosciuta anche dai referenti politici dell'Amministrazione catastale fin dai primi anni dopo l'entrata in conservazione del N.C.E.U. (1962). Alcuni principi lungimiranti sono accompagnati da un certo numero di criticità gigantesche, tra cui va ricordata la mancanza di un algoritmo di stima.

Nessuna persona raziocinante oggi proporrebbe di procedere ad una *revisione degli estimi* catastali con il meccanismo previsto dal R.D.L. n. 652/1939, è ben chiaro a tutti che i risultati sarebbero pessimi e l'impiego di risorse umane e strumentali non sostenibile nell'attuale situazione socio-economica italiana. Effettivamente si è di fronte ad uno dei tanti record negativi di cui si può fregiare il *bel paese*: riformare un fondamentale procedimento amministrativo-tributario, senza neanche averlo utilizzato una sola volta in circa cinquant'anni. Considerato poi che il sistema estimale attuale per le categorie ordinarie può essere considerato poco più di un sistema strutturato di *stime a vista* e che il meccanismo revisionale si avvale di tali stime in larghissima misura, può avere qualche fondamento di ragione quanto sostenuto da taluni, riguardo il fatto che si debba parlare di *istituzione*, vera e propria, di un *sistema degli estimi catastali*, non certo in termini giuridici, bensì in termini sostanziali. Vi sono solo i principi generali da salvare, per il resto tutto è nuovo: l'inizio di un viaggio verso l'ignoto. È una aspetto da tenere sempre ben presente.

3. La definizione del macromodello

La prima cosa da chiarire sono le caratteristiche e i requisiti principali della nuova base dati che dovrà essere perequata. Su questo punto non esistono dubbi, né tentennamenti, la base dati non può che essere costituita dai *valori di mercato* degli immobili. È un scelta indirizzata dal lavoro degli studiosi che si sono occupati di definire i concetti universali di un moderno sistema catastale e da tutta una serie di ragioni tecniche che nel presente contesto è superfluo esporre. Talvolta si legge o si sente dire, anche da presunti esperti del settore immobiliare, che la nuova imposizione fiscale sarà interamente basata su valori o prezzi di mercato. L'espressione è formalmente e sostanzialmente sbagliata, perché presuppone l'apposizione di un postulato, peraltro inutile e falso a priori, per il quale tutti i beni immobili censiti a catasto possono essere stimati a valore di mercato.

L'esperienza pratica a livello planetario insegna che esistono ovunque beni che non posseggono apprezzamento corrente in un loro specifico mercato immobiliare. L'espressione corretta è dunque: l'imposizione fiscale immobiliare è generalmente orientata ai *valori di mercato* e la base dati è costituita prevalentemente dai valori di tutti gli immobili accatastati. Peraltro i prezzi di mercato effettivamente corrisposti non possono sempre essere considerati attendibili per entrare a far parte della base dati. Questo aspetto è stato spiegato molto chiaramente da M. Budinis con riferimento alla vigente base reddituale, ma i concetti possono essere trasposti alla base valoriale; per approfondimenti si rimanda perciò il lettore alla consultazione delle pertinenti note del secondo capitolo. Ogni ragionamento presuppone comunque il rispetto della *teoria dell'ordinarietà*¹⁷⁰, in

© Exeo 2018

¹⁷⁰ OREFICE M., op. cit.: «il giudizio di stima deve essere oggettivo e generalmente valido, formulato sulla base della teoria dell'ordinarietà».

conformità ai principi dell'estimo di tradizione italiana, del quale è «permeato» tutto il vigente sistema catastale italiano e la relativa legislazione. Assumere modelli matematici dall'estimo di tradizione anglosassone può dunque implicare la mutazione dell'intera impostazione teorica del sistema catastale, espungendo dalla legislazione ogni riferimento alla teoria dell'ordinarietà. Molto probabilmente bisognerebbe prima concepire a livello teorico tale azione, per poi tradurla in precetti legislativi. Questo aspetto richiama immediatamente una grave lacuna dottrinale, infatti se la letteratura estimale moderna italiana si è prodigata non poco a descrivere le nuove procedure estimali importate, non ha dedicato pari attenzione ai presupposti teorici che ne giustificano la corretta applicazione. Anche il tentativo di voler conciliare i presupposti teorici dell'estimo anglosassone con quello italiano non ha avuto apprezzabili sbocchi concreti. In termini metaforici: prima di incominciare a giocare, bisognerebbe almeno stabilire le regole del gioco. Questo, si badi bene, è un aspetto meramente dottrinale, dal quale necessariamente dipende l'aspetto legislativo; prima di scrivere qualche riga di legge, il comune buon senso vorrebbe che si abbiano le idee molto chiare a proposito dei presupposti teorici. All'attualità ciò non è dato. È vero che correntemente in Italia si utilizzano con estrema noncuranza procedimenti di stima di derivazione anglosassone, ma è bene rammentare che un conto sono i limitati effetti civilistici di un semplice atto di compravendita di un appartamento, ben altro conto è istituzionalizzare indeterminazioni¹⁷¹ dottrinali che possono essere eccepite e fatte valere in ogni possibile contenzioso. Lo stesso disposto di legge risulterebbe fallato con tutte le possibili immaginabili conseguenze.

Un aspetto che deve essere sempre adequatamente presidiato è garantire la sostanziale «insensibilità» della base dati verso possibili tentativi di alterazione artificiale. I possibili modi per ottenere indebite modificazioni indotte sono molteplici. Per fissare le idee, si pensi alla volontà di una civica amministrazione di incrementare le entrate tributarie; ciò potrebbe essere ottenuto tramite l'adozione di apposite varianti agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti comunali eventualmente coinvolti. Potrebbe essere ridotto drasticamente il numero di posteggi pubblici e scoraggiata la realizzazione di nuovi posti auto privati in una determinata zona. I prezzi di mercato dei box auto potrebbero aumentare considerevolmente e se il meccanismo di revisione periodica fosse operativo, la base dati valoriale verrebbe artificiosamente aumentata con evidente beneficio dell'erario comunale. Tale manovra, se pensata nell'attuale sistema legislativo, probabilmente sarebbe legittima, sebbene non eticamente corretta¹⁷². Il principio di indipendenza della normativa catastale è sancito da alcune sentenze della Corte di cassazione¹⁷³, ma è più che opportuno che venga esplicitamente incardinato nel sistema legislativo. Applicazione corretta della teoria dell'ordinarietà e principio di indipendenza della normativa catastale sono i due principali presidi verso tentativi di alterazione fittizia della base dati.

A livello di macro-modello dovrebbe anche essere ripensato il rapporto tra l'imposizione fiscale immobiliare in quanto tale e la base dati che l'alimenta. Per fissare le idee si faccia riferimento questa volta agli esempi del capitolo relativo all'imposizione fiscale. Per come il modello matematico di determinazione dell'I.M.U. è stato concepito, si possono individuare specifici *ambienti*, ognuno dei quali presidiato da un determinato soggetto. Nel primo ambiente si forma il valore immobiliare (perequato), base per il calcolo dell'imposta, esso è presidiato dall'Amministrazione catastale e dovrebbe essere

¹⁷¹ O, peggio ancora, eventuali errori concettuali.

¹⁷² L'esempio è uno dei tanti motivi che sconsigliano vivamente una piena attribuzione dei compiti e delle funzioni catastali alle *municipalità*.

¹⁷³ Cfr. la Circ. n. 4/2006 dell'Amministrazione catastale.

governato esclusivamente dai principi dell'estimo catastale, in modo che ogni valore derivi soltanto da considerazioni tecniche di carattere il più possibile oggettivo.

Il secondo ambiente è presidiato dal Legislatore e dal Potere esecutivo, il quale, oltre ad aver emanato le regole tecniche di funzionamento del primo ambiente, deve poter agire con la massima efficienza ed efficacia possibile nella gestione delle questioni generali e specifiche riguardanti gli aspetti di quantificazione delle imposte. Il Legislatore, in altri termini, deve essere in grado di governare appropriatamente ogni aspetto riguardante la fiscalità immobiliare. Ciò implica in primo luogo stabilire le regole e i limiti entro i quali le *municipalità* possono governare a loro volta quanto di loro competenza. Il termine governare deve essere inteso nella sua accezione più ampia, ossia con l'inclusione della possibilità di avere sempre prontamente a disposizione tutti i dati e le informazioni disponibili nel *sistema valutativo di massa*, al fine di poter svolgere autonomamente e in tempi rapidi attività di «data mining» ed analisi. Ciò consente di generare futuri scenari alternativi al fine di poter effettuare scelte gestionali e legislative in modo consapevole e razionale. Tra queste scelte si deve includere la definizione dei coefficienti minimi e massimi più appropriati tra cui le *municipalità* potranno operare le scelte di loro competenza.

Il terzo ambiente è presidiato proprio dalle *civiche amministrazioni*, ovviamente ciascuna di esse opera sulla circoscrizione amministrativa di competenza. Partendo dal presupposto che nessun altro soggetto pubblico può conoscere meglio il territorio di un comune se non la propria *municipalità*, l'importantissimo compito che dovrebbe esser loro affidato è quello di «plasmare» il modello sul proprio territorio, in modo da ottimizzare il carico impositivo, al fine di farlo divenire il più equilibrato possibile tra tutti i contribuenti. Entro il limiti posti dal Legislatore, anche ciascun comune dovrebbe essere chiamato a governare l'imposizione fiscale, modulando i coefficienti d'imposta e operando in modo assai simile a quanto fatto dal Legislatore/Potere esecutivo.

Per poter conseguire in pienezza tali obiettivi, è fondamentale che gli ambienti informatici siano concepiti e realizzati in modo unitario e «user-friendly»; nessuno deve essere necessariamente un esperto di catasto per poter simulare, ad esempio, gli effetti di variazioni di aliquote, ipotizzando magari diversi scenari tra loro alternativi. Un sistema informativo concepito in tale maniera serve anche a togliere *pressione sociale* ed apprensioni varie all'opinione pubblica per quanto riguarda la famigerata *revisione degli estimi*, perché consente di separare in modo chiaro e netto la manutenzione periodica della base dati, la *revisione generale* appunto, da quelli che sono gli effetti delle scelte politico-gestionali effettuate sull'imposizione fiscale. Riassumendo, i molteplici obiettivi, ottenuti tramite un'appropriata progettazione e realizzazione di un sistema informativo coordinato, sono:

- «sganciare» il riallineamento perequativo periodico della base valori da tutti gli altri aspetti meramente impositivi;
- progettare e realizzare sistemi e sub-sistemi di imposizione fiscale sulla base di concrete evidenze, minimizzando le incertezze di carattere previsionale col fine di
- scegliere la soluzione ottimale tra una serie di futuri scenari alternativi che il sistema informativo consentirebbe di prefigurare.

In questo modo non importa più l'ordine di grandezza delle rendite, lo stesso prelievo può quindi essere ottenuto con tutti i valori immobiliari inferiori ad un euro, piuttosto che con i medesimi valori portati ad essere tutti sopra il milione di euro. Risulta anche più semplice tenere sotto controllo e conseguire l'obiettivo di invarianza di gettito nel passaggio dall'attuale sistema valutativo di massa al nuovo.

© Exed 2018