

CATASTO, CARTOGRAFIA ED EDILIZIA

catasto e cartografia

AN 19

ANTONIO DE SANTIS ANTONIO IOVINE

IL TECNICO LIBERO PROFESSIONISTA E LE COMMISSIONI CENSUARIE LOCALI

GUIDA TECNICA ALLA REVISIONE ED INTEGRAZIONE DEGLI ESTIMI CATASTALI

AI SENSI DEL D. LGS N.198/2014 AGGIORNATO CON LE
DISPOSIZIONI DELLA LEGGE 28/12/2015, N. 208

LEGGE DI STABILITÀ 2016

EXEO edizioni 

ISBN formato pdf 978-88-6907-168-3

GUIDA OPERATIVA

professionisti

pubblica amministrazione

IL TECNICO LIBERO PROFESSIONISTA E LE COMMISSIONI CENSUARIE LOCALI

**GUIDA TECNICA ALLA REVISIONE ED
INTEGRAZIONE DEGLI ESTIMI CATASTALI**

Il decreto legislativo 17 dicembre 2014 n. 198 - emanato in attuazione dell'art. 2 della legge delega 23 marzo 2014, n. 23, previsivo della Riforma del Catasto fabbricati - ha ridefinito significativamente la composizione, le attribuzioni e l'operatività delle Commissioni censuarie. Tra le innovazioni più significative rileva la istituzione di una terza sezione, con specifiche competenze in materia di formazione del nuovo sistema estimativo del catasto dei fabbricati.

Il testo con riferimento al rinnovato interesse sulle attività dei suddetti organi, dopo la descrizione delle funzioni, struttura e compiti secondo la nuova disciplina, si spinge nell'illustrazione dei profili tecnici ad essi demandati. Sono sviluppati, in particolare degli esempi specifici in tema di modalità tecniche ed operative per la revisione delle tariffe d'estimo ed integrazione dei quadri tariffari di catasto dei terreni ed urbano, a normativa costante. L'ebook vuole consentire a tecnici esterni di approfondire conoscenze tecniche proprie dell'istituto catastale, poco diffuse all'esterno in quanto legate ad operazioni storicamente interne all'Amministrazione del Catasto.

Il testo è principalmente raccomandato ai membri designati delle Commissioni censuarie, ma può essere utile anche ai professionisti che operano più in generale nell'ambito catastale ed in particolare nella tutela dei cittadini dinanzi le commissioni tributarie.

Autori: Antonio de Santis - Docente di tecniche economico-estimative e catastali. Membro di Comitati scientifici di Master e Corsi di alta formazione sui temi del mercato immobiliare, dell'estimo e del governo del territorio, presso diverse Università italiane e della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze. Libero professionista e consulente di rilevanti istituzioni pubbliche e private. Membro della Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS) e della Società Italiana di Estimo e Valutazione (SIEV). Come Direttore Centrale e Consigliere Scientifico dell'Agenzia del Territorio ha coordinato gli studi ed il programma di sperimentazioni per la definizione del "nuovo sistema estimativo catastale" ed è stato membro della Commissione censuaria Centrale. Autore e coordinatore di numerosi studi, analisi e pubblicazioni nei settori economico-estimale, giuridico e catastale, nonché in materia di gestione, pianificazione e politiche di sviluppo territoriale.

Antonio Iovine, ingegnere libero professionista, Presidente della Commissione Catasto dell'Ordine degli Ingegneri di Roma, esperto del Sole 24 Ore in materia di catasto, direttore scientifico rivista informatica www.catastonline.it. È stato dirigente dell'Agenzia del territorio, responsabile dell'Area per i servizi catastali della Direzione centrale cartografia, catasto e pubblicità immobiliare e membro della Commissione Censuaria Centrale. Autore/coautore di vari testi in materia di catasto, topografia ed estimo, ha svolto numerosi incarichi di docenza per molteplici strutture formative pubbliche e private. È stato riconosciuto cultore della materia "Storia e Diritto dell'organizzazione Territoriale" dal CdL - Dipartimento Scienze e Tecnologie della Formazione dell'Università degli studi di Roma Tor Vergata.

Copyright © 2016 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica, e comunque mai ad uso commerciale: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni di brevi brani in virgolettato a titolo di cronaca, studio, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. 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.

Edizione: **gennaio 2016** | materia: catasto e cartografia | collana: CATASTO, CARTOGRAFIA ED EDILIZIA diretta da Antonio Iovine | nic: 16 | tipologia: guida operativa | formato: digitale, pdf | codice prodotto: A119 | ISBN: 978-88-6907-168-3 | editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 RQC 15200 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova sede operativa: via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD. Luogo di elaborazione presso la sede operativa.



professionisti

pubblica amministrazione

www.catastonline.it - www.exeoedizioni.it

CAPITOLO PRIMO

IL SISTEMA CATASTALE ED IMPOSITIVO IMMOBILIARE

1.1 *Catasto e fiscalità immobiliare*

Nel nostro Paese gran parte delle imposte immobiliari sono calcolate con riferimento alle basi imponibili catastali, circostanza che evidenzia intrinsecamente la rilevanza del ruolo delle Commissioni censuarie in esame, quale Organo giurisdizionale speciale deputato dall'Ordinamento all'approvazione delle tariffe d'estimo.

Come è noto, l'attuale sistema catastale è articolato nei due Catasti, terreni e fabbricati, con archivi alfanumerici autonomi, **le cui informazioni sono georeferenziate alle basi cartografiche**.¹ Tra le informazioni conservate, oltre a quelle descrittive dei caratteri fisici e localizzativi degli immobili, sono presenti quelle di natura economica, costituite dalle rendite catastali delle unità immobiliari urbane e dei redditi dei terreni, la cui finalità originaria principale è stata quella di fornire una base di riferimento perequata per l'applicazione delle imposte sul reddito delle persone fisiche e giuridiche derivanti dal possesso di beni immobili. A questo utilizzo, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, si è aggiunto quello dell'imposta patrimoniale sugli immobili, indipendentemente dalle diverse denominazioni assunte nel tempo (ISI, ICI, IMU, TASI).

Tuttavia già in passato la "rendita catastale" era stata utilizzata da diverse normative per risalire ad un valore convenzionale degli immobili, attraverso modalità estimative assimilabili alla "capitalizzazione del reddito". Tra queste rilevano:

- l'art. 52 del D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 "Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta di Registro";
- l'art. 34 del D.lgs. 31 ottobre 1990, n. 346 "Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta delle successioni e donazioni";
- l'art. 15 D.L. 23 febbraio 1995, n. 41, convertito con modificazioni dalla legge 22 marzo 1995, n.85 (cessioni immobili assoggettati ad IVA).²

Attualmente l'applicazione del meccanismo di valutazione automatico di cui all'art. 52 del D.P.R. n. 131/1986 è stata limitata al caso di trasferimenti aventi ad oggetto immobili ad uso

¹ Grazie al progressivo processo di allineamento degli identificativi degli oggetti immobiliari dei catasti terreni e urbano, in corso di completamento, la cartografia ufficiale del catasto terreni costituirà la base univoca di georeferenziazione di tutte le informazioni catastali.

² Articolo abrogato dall'art. 35, comma 4, del decreto legge n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006 (nota anche come legge Visco-Bersani)

abitativo e relative pertinenze,³ laddove i contraenti siano persone fisiche che non agiscano nell'esercizio di attività commerciali, artistiche o professionali, ed alle successioni e donazioni per ogni tipologia immobiliare.

I valori determinati in base alle rendite catastali, rivalutate con appositi coefficienti, identificano i limiti del potere di rettifica dei valori dichiarati da parte dell'Ufficio impositore.

A decorrere dal 1° gennaio 2004, la legge 24 dicembre 2003, n. 350 - al fine di determinare la base imponibile delle imposte di registro, ipotecarie e catastali - ha stabilito una rivalutazione nella misura del 10% della rendita catastale.⁴ Successivamente, a partire dal 31/07/2004, per effetto della legge 30 luglio 2004 n. 191, di conversione del D.L. 12 luglio 2004, n. 168, recante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica, la maggiorazione del 10% è stata portata al 20%, ad eccezione degli acquisti di immobili da destinare a prima casa di abitazione.

La legge n. 662/1996 ha previsto quindi ulteriori rivalutazioni, differenziate anche in relazione alle diverse epoche di riferimento degli estimi catastali vigenti (1978-79, per i terreni, e 1989-89, per i fabbricati). Più precisamente:

- all'art. 3, comma 48, un aumento del 5% delle rendite catastali delle unità immobiliari urbane;
- all'art. 3, comma 50, un aumento dell'80% del reddito dominicale e del 70% del reddito agrario dei terreni ai soli fini delle imposte dirette;
- all'art. 3, comma 51, un aumento del 25 % del reddito dominicale dei terreni ai fini della valutazioni automatiche sopradescritte.

Il meccanismo di valutazione automatica trova altresì applicazione ai fini dell'imposta delle successioni e donazioni con i seguenti coefficienti moltiplicatori:

³ La legge n. 266/2005, come integrata dal decreto legge n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, ha previsto all'articolo 1, comma 497: *"In deroga alla disciplina di cui all'articolo 43 del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, per le sole cessioni fra persone fisiche che non agiscano nell'esercizio di attività commerciali, artistiche o professionali, aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo e relative pertinenze, all'atto della cessione e su richiesta della parte acquirente resa al notaio, la base imponibile ai fini delle imposte di registro, ipotecarie e catastali è costituita dal valore dell'immobile determinato ai sensi dell'articolo 52, commi 4 e 5, del citato testo unico di cui al D.P.R. n. 131 del 1986, indipendentemente dal corrispettivo pattuito indicato nell'atto. Le parti hanno comunque l'obbligo di indicare nell'atto il corrispettivo pattuito. Gli onorari notarili sono ridotti del 30 per cento."*

Il decreto legge n. 223/06, convertito nella legge n. 248/2006, al comma 23-ter, prevede: *"All'articolo 52 del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro di cui al D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, dopo il comma 5, è aggiunto il seguente: "5-bis. Le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano relativamente alle cessioni di immobili e relative pertinenze diverse da quelle disciplinate dall'articolo 1, comma 497, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni"*.

⁴ Originariamente i coefficienti di rivalutazione sono stati individuati in rapporto inverso ai saggi di fruttuosità adottati per la determinazione delle stesse rendite catastali: 100, 50, 34, essendo 1% il saggio relativo ai gruppi delle categorie A, B e C, ad eccezione delle categorie A/10 e C/1; 2%, il saggio relativo alla categoria A/10 e al gruppo di categorie D; 3%, il saggio per la categoria C/1 e le categorie del gruppo E.

- **110**, per la prima casa;
- **120**, per le unità immobiliari appartenenti alle categorie catastali A e C (esclusi quelli di categoria A/10 e C/1);
- **140**, per le unità immobiliari appartenenti alle categorie catastali B;
- **60**, per le unità immobiliari appartenenti alla categoria A/10 (uffici e studi privati) e alle categorie del gruppo D;
- **40,8** per le unità immobiliari appartenenti alla categoria C/1 (negozi e botteghe) ed alle categorie del gruppo E.

I suddetti coefficienti moltiplicatori si applicano al valore della rendita iscritta in catasto, aumentata del 5% per effetto della disposizione di cui alla legge n. 662/1996, art. 3, comma 48.

Per i terreni agricoli, o comunque non edificabili, il valore imponibile si determina, invece, moltiplicando per **90** il reddito dominicale, rivalutato del 25%.

Oltre che per le suddette finalità, come già sottolineato, le basi reddituali catastali sono utilizzate anche per l'applicazione dell'I.M.U. e della TASI (subentrate all'I.C.I., imposta comunale Immobili, istituita con D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, a sua volta anticipata dall'I.S.I., imposta straordinaria sugli immobili. In particolare, per i fabbricati iscritti in catasto, la base imponibile è determinata applicando alla rendita catastale vigente al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutata del 5%, i seguenti moltiplicatori:⁵

- **160**, per gli immobili censiti nelle categorie catastali del gruppo A, esclusa la categoria A/10, e nelle categorie C/2, C/6 e C/7;
- **140**, per gli immobili censiti nelle categorie catastali del gruppo B e nelle categorie C/3, C/4 e C/5;
- **80**, per gli immobili di categoria D/5;
- **80**, per gli immobili di categoria A/10;
- **65**, per gli immobili censiti nelle categorie catastali del gruppo D, ad eccezione della categoria D/5;
- **55**, per gli immobili di categoria C/1.

L'articolo 13, comma 2, del D.L. n. 201/2011, dispone che il presupposto oggettivo dell'imposizione IMU è costituito dal possesso di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli.

Per i terreni agricoli, la base imponibile IMU è definita, applicando un moltiplicatore, pari a 135,⁶ al reddito dominicale risultante in catasto al 1° gennaio del periodo di imposta, rivalutato del 25%. Per i terreni agricoli, condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli

⁵ Come adeguati dall'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici", è stata prevista un'anticipazione sperimentale dell'imposta municipale.

⁶ Coefficiente aggiornato dal D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012 n. 44.

professionali (IAP) iscritti nella relativa gestione previdenziale, è prevista l'applicazione di un moltiplicatore ridotto, fissato in misura pari a 75 (coefficiente, da ultimo fissato dall'articolo 1, comma 707, dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (stabilità 2014)).⁷

Il decreto legge 24 gennaio 2015, n. 4, convertito con modificazioni con legge 24 marzo 2015, n. 34, ha ripristinato forme di esenzione e agevolazione per l'IMU dovuta per i terreni agricoli.⁸ La legge di stabilità 2016, ha abrogato i commi da 1 a 9-bis dell'articolo 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4, stabilendo, a regime, a decorrere dall'anno 2016: 1) l'esenzione, in generale, dall'imposta municipale propria (IMU) sulla base dei criteri individuati dalla circolare del Ministero delle finanze n. 9 del 14 giugno 1993, pubblicata nel supplemento ordinario n. 53 alla Gazzetta Ufficiale n. 141 del 18 giugno 1993; 2) l'esenzione per i terreni agricoli: a) posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, indipendentemente dalla loro ubicazione; b) ubicati nei comuni delle isole minori di cui all'allegato A annesso alla legge 28 dicembre 2001, n. 448; c) a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile.

1.2 I diversi processi di determinazione degli estimi

Per l'aggiornamento del sistema catastale si provvede normalmente attraverso adempimenti di parte: dichiarazioni di nuove costruzioni e variazioni di unità

⁷ La circolare n. 3/DF del 2012 ha precisato che il moltiplicatore ridotto si applica anche al *set aside*, cioè il terreno che è lasciato a riposo, e quindi non coltivato, secondo le tecniche agrarie.

⁸ *Stralcio art. 1 - Esenzione dall'IMU dei terreni montani e parzialmente montani*

1. A decorrere dall'anno 2015, l'esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) prevista dalla lettera h) del comma 1 dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, si applica:

a) ai terreni agricoli, nonché a quelli non coltivati, ubicati nei comuni classificati totalmente montani di cui all'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT);

a-bis) ai terreni agricoli, nonché a quelli non coltivati, ubicati nei comuni delle isole minori di cui all'allegato A della legge 28 dicembre 2001, n. 448;

b) ai terreni agricoli, nonché a quelli non coltivati, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, iscritti nella previdenza agricola, ubicati nei comuni classificati parzialmente montani di cui allo stesso elenco ISTAT.

1-bis. A decorrere dall'anno 2015, dall'imposta dovuta per i terreni ubicati nei comuni di cui all'allegato OA, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 99 del 2004, iscritti nella previdenza agricola, determinata ai sensi dell'articolo 13, comma 8-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, si detraggono, fino concorrenza del suo ammontare, euro 200.

Nell'ipotesi in cui nell'allegato OA, in corrispondenza dell'indicazione del comune, sia riportata l'annotazione "parzialmente delimitato" (PD), la detrazione spetta unicamente per le zone del territorio comunale individuate ai sensi della circolare del Ministero delle finanze n. 9 del 14 giugno 1993, pubblicata nel supplemento ordinario n. 53 alla Gazzetta Ufficiale n. 141 del 18 giugno 1993.

2. L'esenzione di cui al comma 1, lettera b), e la detrazione di cui al comma 1-bis si applicano ai terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 99 del 2004, iscritti nella previdenza agricola, anche nel caso di concessione degli stessi in comodato o in affitto a coltivatori diretti e a imprenditori agricoli professionali di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 99 del 2004, iscritti nella previdenza agricola.

3. I criteri di cui ai commi 1 e 2 si applicano anche all'anno di imposta 2014.

immobiliari già censite, denunce di mutazione delle qualità di coltura delle particelle di terreno, frazionamenti dei terreni e domande di volture per variazioni di intestazioni catastali conseguenti ad atti traslativi o costitutivi di diritti reali in entrambi i catasti.

Ma oltre a questi procedimenti ordinari, le normative catastale e fiscale prevedono operazioni straordinarie anche periodiche, al fine di mantenere aggiornato il sistema tecnico-estimativo, in coerenza con le dinamiche socio-economiche e segnatamente del mercato immobiliare.

Si tratta di operazioni massive, molto onerose e difficilmente implementabili in presenza di un sistema costituito da archivi cartacei, come lo sono stati quelli del catasto italiano fino ai primi anni '90 del secolo scorso.⁹

Di fatto, disattendendo le previsioni di legge, le prime operazioni revisionali degli estimi sono state promosse solo a partire dalla fine degli anni '70 del secolo scorso. Dette operazioni, ancorché limitate nella concezione progettuale complessiva e sviluppate con grande celerità, hanno segnato l'inizio di un percorso migliorativo della qualità delle basi catastali, mirato ad una rappresentazione più attendibile della realtà territoriale (stato dei beni) ed economica (entità dei redditi catastali rispetto ai corrispondenti valori espressi dal mercato).

Nel prospetto di seguito rappresentato sono riassunte le diverse operazioni straordinarie previste dalla normativa, secondo un livello crescente delle difficoltà operative di attuazione.

Le revisioni degli estimi

Tipologia operazione

Modalità di attuazione

A) Integrazione dei quadri tariffari

per un intero comune o sezione/zona censuaria

B) Revisioni delle tariffe d'estimo

per un intero comune o sezione/zona censuaria (Revisione parziale)

per l'intero territorio nazionale - (Revisione generale)

C) Revisione generale del classamento delle unità immobiliari urbane e particelle di terreno

per tutte le u.i. di un intero comune o sezione censuaria

per le particelle di terreno anche limitatamente a singole qualità di coltura

A. L'attività più "leggera" è quella inerente l'integrazione dei quadri tariffari, sia del catasto dei terreni che del catasto edilizio urbano: operazione finalizzata alla determinazione delle tariffe d'estimo per le qualità di colture o tipologie edilizie e classi di redditività non presenti sul territorio analizzato al momento della formazione del catasto o, laddove effettuato, del precedente aggiornamento straordinario.

⁹ A prescindere dallo sviluppo delle operazioni necessarie per la definizione dei nuovi estimi (sopralluoghi, analisi, elaborazioni, ecc.), si pensi anche all'onere di registrare a mano le nuove rendite ed i nuovi redditi, all'attualità attribuiti rispettivamente ad oltre 62 milioni di unità immobiliari urbane e 65 milioni di particelle di terreni.

Per fare un esempio, nel settore catasto terreni, in molti comuni era assente la qualità di coltura "frutteto" e, nel settore urbano, la categoria "uffici privati", per cui l'Amministrazione ha provveduto nel tempo ad istituire entrambe, integrando i quadri tariffari.

B. Le operazioni di revisione parziale o generale (laddove interessi l'intero territorio nazionale) delle tariffe d'estimo, decisamente più impegnative, hanno lo scopo di aggiornare i redditi e le rendite, fermi all'epoca censuaria di formazione (o della precedente revisione), sulla base dei valori correnti di mercato.

Ad esempio, gli attuali redditi del catasto terreni sono riferiti all'epoca censuaria 1978-79 (perciò, già risalenti ad oltre 35 anni fa) per effetto di una revisione generale degli estimi realizzata nei primi anni '80 del secolo scorso.

Parimenti, per il catasto dei fabbricati, gli attuali redditi sono riferiti all'epoca censuaria 1988-89 (quindi risalenti ad oltre 25 anni fa) per effetto di una revisione generale degli estimi sviluppata nei primi anni '90 del secolo scorso (peraltro l'unica realizzata dall'epoca di formazione del catasto edilizio urbano).

C. La terza operazione richiamata nel prospetto è la più onerosa e riguarda la revisione generale (o anche parziale) del classamento delle unità immobiliari urbane e delle particelle di terreno.

La finalità dell'operazione è quella di allineare la rappresentazione di singoli immobili alla realtà territoriale, in continua evoluzione per le dinamiche urbanistiche, colturali ed ambientali. Ad esempio, con riferimento al catasto terreni, una particella originariamente (1900 - 1940) di scarsa qualità e produttività, in quanto pietrosa e con qualche strato di roccia affiorante, potrebbe essere stata nel frattempo migliorata con scasso profondo e spietatura. Lo strumento revisionale permette di attribuire alla particella di terreno una classe di redditività e, laddove variata, una qualità di coltura rispondente al nuovo stato di fatto. L'esempio si può estendere anche al caso di pascoli e boschi divenuti seminativi, ed anche a vigneti o altre destinazioni pregiate.

Purtroppo le previsioni normative sono rimaste inattese per entrambi i catasti. In particolare per il catasto urbano, attesa la sua maggiore rilevanza a livello impositivo, le omesse operazioni revisionali hanno determinato – unitamente ad una rappresentazione fortemente disallineata rispetto alla realtà economica territoriale - inaccettabili sperequazioni di sistema, in conseguenza soprattutto delle eccezionali trasformazioni dei tessuti urbani e dei connessi valori immobiliari, avvenute successivamente all'ormai lontana epoca di formazione.

Per esemplificare, unità immobiliari che, alla data di formazione del catasto, risultavano collocate in un contesto suburbano periferico, con il successivo sviluppo urbanistico-edilizio della città, potrebbero ritrovarsi oggi in una zona divenuta semicentrale, appetibile se non pregiata. Viceversa alcuni quartieri urbani, un tempo di medio apprezzamento, potrebbero essere divenuti - per effetto del degrado socio-economico ed ambientale intervenuto - non più ricercati da acquirenti e inquilini, con conseguente rilevante abbattimento dei valori e delle redditività.

Inoltre l'assenza di operazioni revisionali ha impedito anche di tener conto del degrado per vetustà ed obsolescenza registrato dai singoli fabbricati, per cui il classamento di una nuova

costruzione, operata ad esempio nel 1940 (all'atto della formazione del catasto) - se non sono intervenute variazioni edilizie - è rimasto tale, anche se sono passati ben 75 anni.

Delle operazioni sopra descritte, in particolare le prime due rilevano ai fini della presente trattazione, in quanto le competenti sezioni delle **commissioni censuarie** saranno operative – in relazione alle attività revisionali ovvero integrative dei quadri tariffari sviluppate dall'Amministrazione - dalla data di insediamento (27 gennaio 2016).

Di contro, come è stato già precisato, per la terza sezione – competente in materia di riforma del catasto fabbricati – si è in attesa dell'emanazione del decreto riportante la disciplina tecnico-metodologica di attuazione e dell'avvio effettivo del processo riformatore.

1.2.1 La normativa di riferimento per i processi di revisione ed integrazione nel catasto terreni.

Le attività revisionali ed integrative sono state disciplinate nel tempo da un'articolata normativa, che di seguito viene brevemente richiamata.

- Con l'articolo 43 del Testo unico delle leggi sul catasto (R.D.L. 8 ottobre 1931, n.1572) fu prevista la possibilità di introdurre in catasto modificazioni ai quadri di qualificazione, classificazione e prospetti delle tariffe ed ai singoli terreni, solo in presenza di specifiche circostanze e, con il successivo articolo 44, la possibilità di effettuare revisioni generali, comunque non prima di trenta anni dall'entrata in conservazione.

- Con l'art. 13 del R.D.L. n. 589/1939, recante disposizioni in tema di revisione degli estimi dei terreni, furono meglio precisati i presupposti per l'intervento dell'Amministrazione, al fine di *"rivedere in qualunque tempo la qualificazione, la classificazione ed il classamento in determinati Comuni"*, quando la revisione si rendesse opportuna per sopravvenute variazioni di carattere permanente nello stato delle colture, e *"di proporre, per gli stessi Comuni, nuovi elementi censuari in sostituzione di quelli in vigore"*.

- Inoltre con l'art. 177 del regolamento di attuazione (R.D.L. 12 ottobre 1933, n. 1539) fu disciplinata la integrazione dei quadri tariffari, e con l'art. 112 del Regolamento di conservazione del nuovo catasto, approvato con R.D. 8 dicembre 1938 n. 2153, fu prevista anche l'istituzione di "speciali qualità e classi" per i terreni divenuti produttivi e per quelli di cui si riveda il classamento, laddove non sia possibile attribuire le qualità e classi già esistenti nello stesso comune.

- Successivamente, con il D.P.R. 29 settembre 1973, n. 604, vennero stabilite anche le modalità procedurali per l'esecuzione della revisione degli estimi e del classamento del catasto terreni, prevedendo in particolare che le prime revisioni venissero effettuate entro dieci anni dall'entrata in vigore del decreto.

I testi unici delle imposte sui redditi hanno recepito le suddette indicazioni. In particolare per la revisione degli estimi dei terreni, il vigente testo unico, approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986 n.917, prevede:

- all'art. 28, comma 2, che le tariffe d'estimo siano sottoposte a revisione quando se ne manifesti l'esigenza per sopravvenute variazioni nelle quantità e nei prezzi dei prodotti

CAPITOLO SECONDO

LE COMMISSIONI CENSUARIE DI CUI AL D.lgs. n. 198/2014

2.1 Struttura e organizzazione delle nuove Commissioni

Il decreto legislativo 17 dicembre 2014, n. 198, disciplinante la “*Composizione, attribuzioni e funzionamento delle commissioni censuarie*”, ha innovato significativamente la struttura ed il panorama operativo delle Commissioni censuarie differenziando in particolare le attribuzioni afferenti il catasto urbano.

Di fatto per il catasto terreni, le competenze, in seguito esaminate nel dettaglio, sono rimaste praticamente immutate, nel senso che la Commissione censuaria locale continua ad esercitare le tradizionali funzioni di verifica ed approvazione dei rinnovati quadri di qualificazione e classificazione, e dei connessi prospetti tariffari, relativamente ai comuni della propria circoscrizione, concorrendo altresì alle operazioni di revisione generale degli estimi, soggette alla ratifica della Commissione censuaria centrale per finalità perequative.

Mentre, per il catasto fabbricati, come già anticipato, le competenze sono state suddivise tra la sezione catasto urbano, che opera in merito all’aggiornamento del sistema vigente, attraverso le attività di analisi ed approvazione dei processi di integrazione dei quadri tariffari, e quella dedicata alla riforma del catasto fabbricati con attribuzioni specificamente mirate alla realizzazione del nuovo sistema di estimi patrimoniali e reddituali.

Per quanto concerne il funzionamento delle Commissioni censuarie locali, si precisa quanto segue:

- funzioni di segreteria: sono assicurate da un segretario, appartenente ai ruoli dell'Agenzia delle entrate, nominato dal Direttore regionale della stessa Agenzia.
- poteri istruttori: le commissioni hanno facoltà di richiedere dati, informazioni ed ogni altro chiarimento ai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate e ai Comuni.
- deliberazioni: sono valide in presenza della maggioranza dei componenti. In caso di mancanza del numero di componenti necessario per la validità delle deliberazioni, il presidente della commissione può designare i componenti di altre sezioni. Le decisioni sono assunte a maggioranza: in caso di parità prevale il voto del presidente, il quale esprime per ultimo il proprio voto.
- scioglimento: se le Commissioni non si riuniscono o non deliberano nei termini fissati, il presidente del tribunale, su segnalazione del Direttore regionale dell'Agenzia delle entrate, può disporre lo scioglimento e il rinnovo per la totalità dei membri.

2.2 Costituzione ed insediamento

Di seguito vengono richiamate le modalità per la designazione dei componenti delle commissioni censuarie locali e la loro costituzione.

Entro 60 giorni dalla richiesta del competente Direttore regionale dell'Agenzia delle entrate, i soggetti istituzionali previsti dalla norma³⁰ provvedono alla designazione al Presidente del tribunale competente territorialmente, dandone notizia al Direttore regionale, di un numero almeno doppio di soggetti rispetto a quello dei membri da nominare. Nei 30 giorni successivi il Presidente del tribunale sceglie, nel rispetto dei criteri di composizione di cui all'articolo 3 del decreto in esame, i componenti della commissione censuaria locale.

In caso di mancata o incompleta designazione, la scelta è operata, di norma, tra i soggetti iscritti all'albo dei consulenti tecnici, previsto dall'articolo 13 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile. Ricevuta la comunicazione dei nominativi selezionati, il Direttore regionale dell'Agenzia delle entrate provvede, con proprio decreto, alla nomina dei componenti dandone comunicazione agli interessati.

Per la designazione dei componenti della commissione censuaria centrale, provvedono - entro 90 giorni dalla richiesta del Direttore dell'Agenzia delle entrate – gli Organi di autogoverno dei magistrati, l'ANCI, il MIUR e, per quanto concerne gli esperti di economia ed estimo rurale ed urbano, di statistica ed econometria, lo stesso MEF su indicazione delle associazioni di categoria operanti nel settore immobiliare.³¹ Quindi il Ministro dell'economia e delle finanze nomina con proprio decreto i componenti della Commissione censuaria centrale. Il Presidente della commissione censuaria centrale è un magistrato ordinario o amministrativo con qualifica non inferiore a magistrato di Cassazione o equiparata, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

In caso di mancata o incompleta designazione, il Ministro provvede comunque alla nomina dei componenti nel rispetto dei criteri previsti.

Allo stato, sono in corso di designazione i membri delle varie commissioni per il successivo insediamento, che dovrà avvenire, salvo proroghe, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto e quindi entro il 27 gennaio 2016.

Fino alla suddetta data di insediamento, continuano ad operare le commissioni previste dal Titolo III del decreto del Presidente della Repubblica n. 650/1972, come modificato dal decreto Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n.138.³²

2.3 Attività della sezione “catasto terreni” e iter approvativi

³⁰ Precisamente: Ufficio dell'Agenzia delle Entrate e Prefetto, competenti territorialmente, ed ANCI. (cfr. par.1.3.1.1)

³¹ Cfr. anche par. 1.3.1.1.

³² Cfr. anche l'allegata circolare n. 3/E del 18 febbraio 2015, con la quale l'Agenzia delle Entrate ha fornito chiarimenti sulle novità introdotte dal D.lgs. n.198/2014.

Le competenze della sezione “catasto terreni” della commissione censuaria locale sono fissate dall’articolo n. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 198/2014 come di seguito precisato:

a) *esaminano ed approvano, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione, i **quadri delle qualità e classi dei terreni e i prospetti delle tariffe dei comuni della propria circoscrizione**,*³³

b) *concorrono alle operazioni di revisione e di conservazione del catasto terreni, nei limiti e modi stabiliti dalle disposizioni di legge e di regolamento per l'esecuzione delle predette operazioni.*

Nel solo caso di revisione generale degli estimi, la Commissione censuaria centrale provvede alla ratifica delle deliberazioni assunte dalle Commissioni censuarie locali, al fine di assicurare la perequazione degli stessi estimi nell'ambito dell'intero territorio nazionale.

Dalla suddetta descrizione emerge che le nuove attribuzioni sono invariate rispetto a quelle precedentemente stabilite dal D.P.R. n. 650/72.

Contro le decisioni delle commissioni censuarie locali in merito ai quadri delle qualità e classi dei terreni ed ai rispettivi prospetti delle tariffe d'estimo di singoli comuni **è ammesso ricorso** da parte dell'Agenzia delle entrate, dei

Comuni direttamente interessati e delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative operanti nel settore immobiliare, individuate con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.³⁴

2.4 Attività della sezione “catasto urbano” e iter approvativi

Le competenze della sezione “catasto urbano” della commissione censuaria

locale sono fissate dall’articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 198/2014, come segue:

a) *esaminano e approvano, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione, i **prospetti integrativi dei quadri tariffari per le unità immobiliari urbane dei comuni della propria circoscrizione**,*³⁵

b) *concorrono alle operazioni di revisione e di conservazione del catasto edilizio urbano, nei limiti e modi stabiliti dalle disposizioni di legge e di regolamento per l'esecuzione delle anzidette operazioni.*

³³ Qualora le commissioni locali non si siano pronunciate nel termine di trenta giorni dalla data di ricezione dei quadri di qualità e classi e dei relativi prospetti tariffari, ai sensi dell’art.14, comma 1, lett. a) del D.lgs. n.198/2014) provvede *in sostituzione* la Commissione censuaria centrale.

³⁴ Cfr. art.15, lett. a) e b) del decreto legislativo in esame.

³⁵ Come sarà meglio precisato nel capitolo 4, la parziale asimmetria tra le competenze formalmente attribuite alle sezioni catasto terreni ed urbano rispettivamente nel comma 1, lett.a, e comma 2, lett.a dell’art.14, appare superata da quanto previsto dai commi 1 e 2 del successivo art. 15, che prevede - in modo perfettamente simmetrico per i due catasti – competenze della commissione censuaria centrale in tema di ricorsi per i quadri di qualificazione, classificazione ed i relativi prospetti tariffari.

A differenza della sezione terreni, dalla suddetta descrizione si evince che le nuove attribuzioni di questa sezione risultano ridotte rispetto a quelle precedentemente stabilite dal D.P.R. n. 650/72. In particolare non risultano confermate le competenze, in precedenza attribuite, in materia di esame ed approvazione dei quadri tariffari nelle operazioni di revisione generale delle tariffe d'estimo.

Appare del tutto evidente la *ratio* della suddetta previsione, che limita le attribuzioni della sezione in esame alle integrazioni dei quadri tariffari e, per quanto precisato nella nota n. 35, verosimilmente anche alle revisioni parziali, essendo stato previsto dal legislatore un processo di riforma strutturale del sistema estimativo del catasto fabbricati.³⁶

Anche nella fattispecie, contro le decisioni delle Commissioni censuarie locali, in merito al quadro delle categorie e delle classi delle unità immobiliari urbane ed ai rispettivi prospetti delle tariffe d'estimo di singoli comuni,

è ammesso ricorso alla Commissione censuaria centrale da parte dell'Agenzia delle entrate, dei Comuni direttamente interessati e delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative operanti nel settore immobiliare, individuate come già in precedenza precisato.

2.5 Attività della sezione "riforma catasto fabbricati"

Le competenze della sezione "riforma catasto fabbricati" della commissione censuaria locale sono fissate dall'articolo n. 14, comma 3, del decreto legislativo in esame, e sono le seguenti.

Le commissioni censuarie locali, nell'ambito della revisione del sistema estimativo del catasto dei fabbricati, provvedono, entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricezione, in ordine alla validazione delle funzioni statistiche di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), n. 1.2), e lettera i), n. 1), della legge 11 marzo 2014, n. 23, determinate dall'Agenzia delle entrate, e dei relativi ambiti di applicazione.

Ove la commissione censuaria locale non abbia validato le funzioni statistiche entro il termine suddetto o l'Agenzia delle entrate non si sia conformata alle sue osservazioni, la Commissione censuaria centrale **provvede**, entro novanta giorni dalla ricezione dei relativi prospetti, in ordine alla definitiva validazione delle funzioni statistiche e dei relativi ambiti di applicazione.

Da quanto sopra discende chiaramente come, a differenza delle attività svolte dalle altre sezioni della Commissione, il decreto legislativo in esame non ha previsto alcuna possibilità di ricorso, da parte dei Comuni direttamente interessati e delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative operanti nel settore immobiliare, avverso le decisioni assunte

³⁶ Le competenze in tema di esame ed approvazione delle funzioni matematico-statistiche, che saranno elaborate dall'amministrazione a detto fine, sono state affidate ad un'autonoma sezione della Commissione, nel seguito denominata sezione "Riforma catasto fabbricati (cfr. successivo par. 2.5).

CAPITOLO QUARTO

PROCESSI ESTIMATIVI DEL CATASTO FABBRICATI

4.1 Cenni su contenuti e finalità

Il catasto edilizio urbano (N.C.E.U.), rappresenta l'inventario delle unità immobiliari urbane realizzato in esecuzione del R.D.13 aprile 1939, n.652, convertito nella legge 11 agosto 1939, n.1249. Il modello voluto dal legislatore è del tutto parallelo a quello utilizzato per il catasto dei terreni che, in quel momento, era ancora in fase di realizzazione.

Una novità, esclusivamente operativa, concerne la realizzazione dell'inventario sotto forma di schedario, allo scopo di raggruppare - aggiornandone le variazioni oggettive e soggettive nel tempo - tutte le informazioni afferenti un determinato soggetto nella stessa scheda, ovvero progressivamente anche in altre schede (evitando il fastidio di dovere sviluppare le ricerche, in caso di ditte con molto beni, su più registri).

I principi e criteri direttivi previsti da questa legge sono i seguenti:

- l'accertamento generale degli immobili urbani è eseguito per unità immobiliare (art.3), considerando unità immobiliare urbana *ogni parte di immobile che, nello stato in cui si trova, è di per se stessa utile e atta a produrre un reddito proprio* (art.5);
- per la determinazione della rendita (art.8), le unità immobiliari ordinarie di ciascun comune o porzione di comune sono distinte, a seconda delle loro condizioni estrinseche ed intrinseche, in categorie e ciascuna categoria in classi;
- la rendita catastale (art.9) è *il reddito medio ordinariamente ritraibile dall'unità immobiliare, al netto delle spese e perdite eventuali e al lordo soltanto della imposta fabbricati, delle relative sovrimposte e dei contributi di ogni specie;*
- la rendita catastale delle unità immobiliari speciali o particolari (art. 10) - costituite da opifici ed in genere dai fabbricati di cui all'art. 28 della legge 8 giugno 1936, n. 1231, costruiti per le speciali esigenze di un'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.

In relazione alle suddette previsioni, che successivamente hanno trovato ospitalità anche nelle normative fiscali (cfr. Testi unici per l'Imposta sui redditi, che si sono susseguiti nel tempo), la rendita catastale non identifica il reddito effettivo dell'unità immobiliare ordinaria, ma quello medio ordinario della categoria e classe alla stessa attribuite.

Quello configurato dalla legge è dunque un catasto per "classi e tariffe", cioè analogo a quello formato per i terreni, in base alla legge di perequazione fondiaria del 1° marzo 1886, n. 3682. Le finalità dell'inventario, così come dispone l'art.1 della richiamata legge istitutiva, sono:

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

L'art. 4 definisce in particolare l'oggetto del censimento, costituito da fabbricati e costruzioni stabili di qualunque materiale costituite, diversi dai fabbricati rurali.⁶⁰ Sono considerati come costruzioni stabili anche gli edifici sospesi o galleggianti, stabilmente assicurati al suolo.

L'art. 38 del Regolamento per la formazione del nuovo Catasto edilizio urbano, approvato con D.P.R. 1° dicembre 1949, n. 1142, chiarisce infine che *"sono soggetti all'accertamento tutti i fabbricati e le costruzioni stabili definite dall'art. 4 della legge. Sono esclusi dall'accertamento:*

- *i fabbricati rurali;*
- *i fabbricati di proprietà della Santa Sede di cui agli articoli 13,14,15 e 16 del Trattato Lateranense del 1° febbraio 1929".*

L'unità immobiliare è l'elemento minimo inventariale sul quale è basato l'accertamento. L'articolo 4 del Regolamento ne precisa la nozione come segue: *"Si accerta come distinta unità immobiliare urbana ogni fabbricato, o porzione di fabbricato o insieme di fabbricati che appartenga allo stesso proprietario e che, nello stato in cui si trova, rappresenta, secondo l'uso locale, un cespite indipendente".*

Successivamente, l'articolo 2 del decreto ministeriale 2 gennaio 1998, n. 28 ha ulteriormente ridefinito la nozione di unità immobiliare, identificandola come *"la porzione di fabbricato, o un fabbricato, o un insieme di fabbricati ovvero un'area che, nello stato in cui si trova e secondo l'uso locale, presenta potenzialità di **autonomia funzionale e reddituale**".*⁶¹

Gli atti nel nuovo catasto edilizio urbano - previsti dall'articolo 16 della legge istitutiva n.1242/1939, modificato dall'articolo 2 del decreto legislativo 8 aprile 1948, n. 514 - sono del tutto simmetrici a quelli descritti per il catasto dei terreni:

- lo schedario delle partite,
- lo schedario dei possessore,
- lo schedario dei numeri di mappa.

⁶⁰ Da quanto precisato nel precedente par. 3.6, in attuazione del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con legge del 22 dicembre 2011 n. 214, anche i fabbricati rurali sono stati censiti, con attribuzione di rendita, al catasto fabbricati.

⁶¹ Il D.M. precisa che, a meno di una ordinaria autonoma suscettibilità reddituale, non costituiscono oggetto di inventariazione i seguenti immobili:

- a) manufatti con superficie coperta inferiore a 8 m²;
- b) serre adibite alla coltivazione e protezione delle piante sul suolo naturale;
- c) vasche per l'acquacoltura o di accumulo per l'irrigazione dei terreni;
- d) manufatti isolati privi di copertura;
- e) tettoie, porcili, pollai, casotti, concimaie, pozzi e simili, di altezza utile inferiore a 1,80 m., purché di volumetria inferiore a 150 m³;
- g) manufatti precari, privi di fondazione, non stabilmente infissi al suolo.

Le opere di cui alle lettere a) ed e), nonché quelle di cui alla lettera c) rivestite con paramento murario, qualora accessori a servizio di una o più unità immobiliari ordinarie, sono oggetto di iscrizione in catasto contestualmente alle stesse.

- la mappa urbana.

Il **registro delle partite** costituisce l'insieme delle pagine, distinte numericamente, in cui figurano l'intestazione della ditta proprietaria, la descrizione degli immobili posseduti, i relativi identificativi catastali e toponomastici, e redditi.

Lo **schedario dei possessori** contiene, in ordine alfabetico, i nominativi dei possessori di immobili urbani di uno stesso Comune con l'indicazione del numero del registro delle partite in cui gli immobili stesso sono allibrati.

Lo schedario (o **prontuario dei numeri di mappa**) indica, per ordine di foglio, particella e subalterno, il numero del registro delle partite in cui il bene corrispondente è censito.⁴

La **mappa urbana** è costituita dalla cartografia, di norma coincidente con quella del catasto dei terreni, sulla quale è riportata l'ubicazione di tutti i fabbricati censiti.

Oltre ai suddetti atti ufficiali è disponibile il disegno in pianta (**scheda planimetrica**) dell'unità immobiliare e delle relative pertinenze, disegnata su carta traslucida, millimetrata verde.

L'**informatizzazione** degli atti nel catasto edilizio urbano è avvenuta a partire dal 1986 ed è stata completata, per quanto concerne gli atti censuari, nel 1991. È stata invece avviata nell'anno 1996 l'informatizzazione (rasterizzazione) delle planimetrie delle unità immobiliari urbane, al duplice scopo di determinarne la superficie delle stesse unità e di rendere gestibile la consultazione delle loro immagini a mezzo del sistema informativo, quindi anche in via telematica.

Per quanto riguarda le altre novità introdotte dall'informatizzazione circa l'accesso ai dati conservati, si rinvia alle possibilità di consultazione già descritte per il catasto dei terreni. Da precisare solo che l'accesso alla documentazione planimetrica delle unità immobiliari, per motivi di riservatezza, è resa possibile solo alla proprietà dell'unità immobiliare ovvero a persona da questa delegata.

4.2 Cenni sulle operazioni di formazione del sistema tecnico-estimativo

Anche per il catasto urbano, come già visto per il catasto dei terreni, le operazioni estimative di formazione sono state le seguenti:

- qualificazione;
- classificazione;
- formazione delle tariffe d'estimo;
- classamento.

La formazione è stata realizzata sulla base delle dichiarazioni di parte previste dalla legge istitutiva, con l'utilizzo di uno specifico stampato contenente le seguenti indicazioni:

- ubicazione e genere della costruzione;
- nome, cognome e paternità del proprietario e degli altri soggetti titolari di diritti reali;
- provenienza del possesso;
- consistenza in vani, m², m³, a seconda della destinazione dell'unità;
- aree scoperte ed altre dipendenze annesse;
- servizi di cui l'unità è dotata;
- il nome dell'eventuale inquilino ed il canone di affitto;
- l'esenzione dall'imposta fabbricati della quale l'unità fruisca.

Oltre alla suddetta dichiarazione, la proprietà doveva produrre una planimetrica dell'immobile oggetto di denuncia, in scala normalmente 1:200, elaborata e sottoscritta da un tecnico. Sulla base della documentazione prodotta, l'Amministrazione ha effettuato le verifiche e tutte le necessarie operazioni, sopralluogo e d'ufficio, per accertare le rendite. Durante le operazioni hanno formato oggetto di rilevamento anche le unità immobiliari che non erano state dichiarate dalla parte.

Al fine di sviluppare le attività di formazione – con sostanziale simmetria al catasto dei terreni - il territorio è stato suddiviso in zone censuarie, contraddistinte da caratteri ambientali e tipologici sufficientemente uniformi.⁶²

La **qualificazione** è consistita nel distinguere le unità immobiliari di ciascun comune in tipologie ovvero categorie di immobili, secondo le specie essenzialmente differenti per le *caratteristiche intrinseche*, che ne determinano la destinazione ordinaria e permanente. Al fine di uniformare le attività di qualificazione di tutti gli immobili urbani presenti nel territorio nazionale, l'Amministrazione del Catasto ha predisposto un quadro generale delle categorie (riportato in appendice), in cui gli immobili urbani risultano articolati in cinque gruppi di categorie, identificati con le prime cinque lettere dell'alfabeto.

Nell'ambito di ciascun gruppo, le singole categorie sono distinte da una sigla - costituita dalla lettera del gruppo e da un numero - e dalla rispettiva denominazione.

I primi tre gruppi comprendono gli immobili a destinazione ordinaria e precisamente: il gruppo A, quelli adibiti ad abitazioni ed uffici, il gruppo B, quelli ad uso collettivo, il gruppo C, gli immobili a destinazione commerciale, quali negozi, botteghe, laboratori e simili.

Gli ultimi due gruppi comprendono gli immobili a destinazione speciale e particolare, cioè quelli per i quali l'art.10 della legge prescrive che la rendita catastale venga determinata con stima diretta. Più precisamente:

- il gruppo D comprende gli immobili costituiti da opifici ed in genere dai fabbricati previsti dall'art.28 della legge 8 giugno 1936, n.1231, costruiti per le speciali esigenze di una attività industriale o commerciale e non suscettibili di una destinazione estranea senza radicali trasformazione. Nozione sostanzialmente confermata anche dall'articolo 72 del testo unico delle leggi sulle imposte dirette,⁶³

⁶² Nel caso che nel territorio comunale esistano gruppi di unità immobiliari, nettamente distinti per ubicazione e notevolmente difformi per caratteristiche ambientali, per tipo o epoca di costruzione, il territorio viene ulteriormente suddiviso in porzioni omogenee definite "zone censuarie". Ma di norma il perimetro comunale corrisponde a quello della zona censuaria.

⁶³ T.U. n. 645/1958 « Art. 72 - Costruzioni destinate ad attività commerciali - Le costruzioni destinate specificatamente all'esercizio di attività commerciali, e non suscettibili di altra destinazione senza radicale

- il gruppo E comprende le costruzioni non raggruppabili in categorie e classi, per la particolarità delle loro caratteristiche.

Detto quadro generale di qualificazione costituisce un univoco riferimento nazionale, ma occorre precisare che la declaratoria di ciascuna categoria, in particolare quelle appartenenti al gruppo A, assume un significato specifico nelle singole località, in relazione ai caratteri del patrimonio immobiliare analizzato.

In altri termini, mentre è univoco il significato delle denominazioni delle categorie dei gruppi B, C, D ed E, in quanto di norma rappresentative di definite destinazioni funzionali e tipologie costruttive, altrettanto non può dirsi per le categorie di abitazione del gruppo A, i cui caratteri possono variare da luogo a luogo.

Chiaramente, in relazione alle tipologie funzionali ed edilizie di fatto presenti in ciascun comune o zona censuaria, i relativi quadri di qualificazione, classificazione e tariffari possono contenere tutte o solo parte delle categorie rappresentate nel quadro generale.

Parallelamente alle attività di qualificazione, in ogni zona censuaria, sono state eseguite le operazioni di **classificazione**, consistite nel suddividere ogni categoria in tante classi di immobili quanti erano i gradi notevolmente diversi delle rispettive redditività. Ciascuna classe raggruppa le unità immobiliari aventi, in linea principale, analoghe *caratteristiche estrinseche* ed, in linea secondaria, similari condizioni intrinseche.

Più precisamente, nell'attribuzione della classe di merito, occorre tener conto delle qualità intrinseche eventualmente non considerate nella definizione della categoria, ma principalmente delle *condizioni estrinseche*; entrambe in quanto influenti sulla rendita.⁶⁴

Per le **condizioni estrinseche** si è avuto riguardo alla prossimità e collegamento con il centro degli affari, dei ritrovi, dei mercati, degli Uffici; alla salubrità della zona in cui sorgono le unità immobiliari della categoria; alla esistenza ed efficienza dei servizi pubblici, di manutenzione e pulizia delle strade, dei trasporti collettivi, di luce, di acqua potabile, di gas; alla rispondenza della zona a particolari esigenze od abitudini locali per l'esercizio di professioni o del commercio, od anche a particolare preferenza di taluni ceti della popolazione; al rapporto fra disponibilità e richiesta delle singole unità nel mercato locale; alla solvibilità dei locatari, in rapporto al ceto cui appartenevano.

Tra le **condizioni intrinseche** si è avuto riguardo: all'esposizione prevalente; al grado di finimento e lo stato di conservazione; alle caratteristiche igieniche ed estetiche; all'importanza e sviluppo dei servizi interni; alle dimensioni dei vani in rapporto a quelle normali; alla consistenza in rapporto alla maggiore o minore rispondenza allo scopo cui le singole unità sono destinate; al costo dei materiali da costruzione impiegati, all'altezza dei solai, alle prescrizioni delle autorità e alle abitudini locali in merito alla manutenzione;

trasformazione, non sono soggette all'imposta con le loro pertinenze, se il possessore esercita direttamente l'attività cui la costruzione è destinata.»

La disposizione è stata poi ripresa dai successivi testi unici, e all'attualità dall'art. 43 (comma 2) del D.P.R. n. 917/1986 (cfr. Appendice normativa).

⁶⁴ Cfr. l'Appendice F dell'Istruzione II (Accertamento e Classamento) e l'Istruzione IV (Qualificazione, Classificazione e Formazione delle Tariffe), emanate dalla Direzione Generale del Catasto e dei SS.TT.EE., unitamente alla Circolare n. 40 del 20 aprile 1939.

4.4 Approvazione dei quadri di integrazione e di revisione delle tariffe d'estimo. Punti di attenzione e ruolo dei tecnici professionisti

Come anticipato nel par. 2.4, nel periodo di transizione tra l'attuale sistema estimativo del catasto urbano e l'entrata in regime del nuovo sistema, previsto dalla legge n. 23/2014, alle competenti sezioni delle commissioni censuarie locali è attribuito - ai sensi dell'art. 14, comma 2, lett. a) del D.lgs. 198/2014 - in particolare il compito di approvare "*i prospetti integrativi dei quadri tariffari*", relativi alle unità immobiliari urbane dei comuni delle rispettive circoscrizioni.

Attesa la diversa portata delle corrispondenti disposizioni relative al catasto terreni, analizzate nel paragr.3.5 ⁷⁴, un primo esame comparativo porterebbe ad escludere dall'area delle competenze della sezione "catasto urbano" l'esame e l'approvazione dei quadri di qualificazione e classificazione e dei relativi prospetti tariffari, derivanti da operazioni revisionali locali. Ipotesi che escluderebbe automaticamente anche la facoltà di promuovere dette operazioni a cura dei competenti uffici.

In vero, una lettura più attenta e sistematica delle disposizioni contenute nel richiamato art.14 e nel successivo art.15, disciplinanti rispettivamente le attribuzioni delle commissioni censuarie locali e centrale, sembra giustificare un diverso ed opposto orientamento interpretativo.

A favore di questo indirizzo rilevano in particolare le disposizioni di cui all'art. 15, comma 1, lett. a) e comma 2, del decreto esame, perfettamente simmetriche per i due catasti e previsive di competenze decisionali della commissione censuaria centrale sui ricorsi ⁷⁵ concernenti sia i "*prospetti delle qualità e classe dei terreni*", che il "*quadro delle categorie e classi delle unità immobiliari urbane*" ed i rispettivi "*prospetti delle tariffe d'estimo*", approvati dalle commissioni censuarie locali.⁷⁶

Peraltro detto orientamento, inclusivo quindi anche delle operazioni revisionali a livello locale, sembra affatto coerente con la *ratio* che sottende l'articolazione strutturale e funzionale delle commissioni censuarie locali. Di fatto, come è stato illustrato nel cap. 2, per il catasto urbano, sono state previste due sezioni:

⁷⁴ L'articolo 14 comma 1, lett. a), prevede che la sezione "catasto terreni" provveda all'esame e all'approvazione dei "*quadri di qualità e classi dei terreni e dei prospetti delle tariffe*" dei comuni della propria circoscrizione

⁷⁵ Ricorsi che possono essere proposti dall'Agenzia delle entrate, dai Comuni interessati e dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative operanti nel settore immobiliare.

⁷⁶ Da evidenziare anche la simmetria delle previsioni espresse dall'art. 14 comma 1, lett. b) e comma 2, lett. b) in tema di concorso alle operazioni di "revisione e di conservazione", rispettivamente per il catasto terreni ed il catasto urbano.

- una, specializzata nel processo di riforma del sistema estimativo del catasto fabbricati, per la cui esecuzione è da prevedere un periodo non inferiore ad un quinquennio a partire dall'effettivo avvio delle operazioni,
- l'altra, competente nella gestione dell'aggiornamento dell'attuale sistema fino alla data di completamento del processo riformatore, attraverso attività integrative e revisionali localizzate, laddove esigenze di perequazione degli estimi e di equità impositiva lo richiedano.

Esigenze, destinate a manifestarsi con crescente intensità in relazione alla sopravvenuta scadenza dei termini previsti dalla delega per l'emanazione degli attesi provvedimenti attuativi ed alla conseguente dilatazione dei tempi realizzativi della riforma, anche nell'auspicabile ipotesi di riproposizione della stessa delega in tempi ragionevolmente brevi.

Di contro appare chiaro che, proprio in ragione della suddetta riforma, nel decreto in esame non sia stata prevista - per il catasto urbano - la realizzazione di revisioni generali.⁷⁷

Ciò premesso, è da osservare preliminarmente come le verifiche, da effettuare nell'ambito delle commissioni, in generale coincidano con quelle già richiamate nel paragrafo 3.5, con riferimento al catasto terreni.

Più precisamente, dette verifiche riguardano la conformità delle metodologie dei processi revisionali ed integrativi, adottate dall'Amministrazione, con le disposizioni normative ed attuative e le relative istruzioni, con particolare attenzione ai criteri di individuazione delle unità tipo, che costituiranno i basilari elementi di riferimento comparativo per l'accertamento ed il classamento delle unità immobiliari urbane. Parimenti sarà oggetto di attenta verifica il carattere ordinario dei riferimenti economici assunti.

Ma soprattutto le commissioni dovranno verificare la coerenza delle elaborazioni e delle risultanze, ottenute dall'Agenzia delle entrate, con l'obiettivo centrale perseguito dagli interventi in esame: migliorare il livello di perequazione del sistema e l'equità della connessa imposizione immobiliare.

A tal fine, come sarà precisato anche nel seguito, appare fortemente opportuno verificare, con analisi comparative, la coerenza delle tariffe revisionate o integrate con quelle vigenti nei comuni (ove possibile, limitrofi), che presentano caratteri socio-economici simili e, per i processi di integrazione, prioritariamente con i quadri tariffari preesistenti nello stesso comune.

Ma i processi revisionali ed integrativi relativi al catasto urbano presentano profili di criticità specifici rispetto alle corrispondenti operazioni del catasto terreni. Tra questi rilevano:

- a** - la segmentazione del patrimonio immobiliare residenziale in diverse categorie, tipizzate in modo non rigoroso;
- b** - l'utilizzo non sempre corretto dei parametri "categoria" e "classe" nelle ordinarie operazioni di classamento delle unità immobiliari;

⁷⁷ Di fatto, solo per il C.T., l'art. 15, comma 1, lett. b), prevede che la commissione censuaria centrale provveda alla ratifica ovvero alla variazione delle deliberazioni assunte dalle commissioni locali in tema di revisione generale, al fine di assicurare la perequazione degli estimi nell'ambito del territorio nazionale.

- c** - le modalità esecutive della revisione generale degli estimi, realizzata ai sensi del D.M. 20 gennaio 1990;
- d** - l'assenza di revisioni generali di "classamento" delle unità immobiliari dall'epoca di formazione all'attualità.

E' opportuno soffermarsi sulle suddette criticità in quanto condizionanti in modo oggettivo sia l'operatività della competente Amministrazione che quella di verifica ed approvazione delle commissioni censuarie.

A. La segmentazione del patrimonio immobiliare residenziale in diverse categorie, tipizzate in modo non rigoroso.

Come è noto, l'attuale quadro generale di qualificazione del catasto urbano presenta una segmentazione del patrimonio immobiliare residenziale in ben dieci tipologie edilizie, anche se - in larghissima misura - lo stesso risulta censito nelle categorie A/2, A/3 ed A/4, corrispondenti rispettivamente ad abitazioni di tipo civile, economico e popolare.

Orbene, i caratteri qualitativi (tipologici, edilizi, distributivi, tecnologici, di conservazione, ecc.) di ciascuna delle suddette categorie non sono mai stati definiti, a livello generale, con appositi nomenclatori, per cui ciascuna di esse ha assunto una concreta di tipizzazione solo a livello locale, attraverso la individuazione delle caratteristiche intrinseche delle relative unità tipo. Tipizzazione peraltro non specifica né rigorosa, neanche a livello locale, tenuto conto della variabilità dei caratteri - per numero e natura - delle suddette unità.⁷⁸

Questo limite originario ha acquistato un maggiore spessore nei decenni successivi alla formazione fino ai nostri giorni, a causa soprattutto della sostanziale staticità della rappresentazione catastale a fronte delle significative evoluzioni nella qualità edilizia delle costruzioni (cfr. anche successiva lett. D).

B. L'utilizzo non sempre corretto dei parametri "categoria" e "classe" nelle ordinarie operazioni di classamento delle unità immobiliari.

Tra le principali modalità di formazione del sistema tecnico-estimativo, richiamate nel precedente paragrafo 4.2, rilevano quelle relative alle fasi di qualificazione e classificazione del patrimonio immobiliare.⁷⁹

Dette fasi sono consistite rispettivamente :

- nella segmentazione del patrimonio immobiliare in categorie catastali, secondo le specie (tipologie) essenzialmente differenti per **caratteristiche intrinseche**, che ne determinano la destinazione ordinaria e permanente;
- nella successiva suddivisione di ogni categoria in classi di merito, corrispondenti ai livelli notevolmente diversi di redditività riscontrati nelle analisi territoriali, in relazione

⁷⁸ Omissione motivata nella circolare n. 40 del 20 aprile 1939 (Accertamento generale dei fabbricati urbani e formazione del NCEU) con la circostanza che le caratteristiche, idonee eventualmente a definire le categorie, erano generalmente variabili da luogo a luogo, ed accompagnata dalla indicazione operativa di accertare nelle "categorie di tipo signorile, civile, economico, ecc." quelle unità immobiliari che localmente sono considerate tali.

⁷⁹ Le condizioni intrinseche ed estrinseche ordinariamente incidenti della categoria e classe alle unità immobiliari sono state richiamate nel par. 4.2 (cfr. anche nota n.61).

principalmente alle **condizioni estrinseche**, oltre ad eventuali condizioni intrinseche non considerate nella definizione della categoria.

Quindi una correlazione, se non rigorosamente biunivoca, comunque abbastanza netta tra il parametro "categoria" ed i caratteri afferenti la qualità edilizia degli immobili. Ma questo preciso indirizzo operativo, rilevante soprattutto per le categorie residenziali, è stato spesso disatteso a favore di una prassi dei competenti uffici, mirata ad attribuire all'unità immobiliare il livello reddituale ritenuto idoneo, attraverso un utilizzo abbastanza libero dei parametri "categoria" e "classe" ⁸⁰, con la conseguenza di ottenere dei segmenti immobiliari disomogenei. Circostanza problematica non solo per i profili impositivi, ma anche per l'impatto di normative, che nel tempo hanno fatto riferimento alla qualificazione catastale degli immobili.⁸¹

C. Le modalità esecutive della revisione generale degli estimi, realizzata ai sensi del D. M. 20 gennaio 1990 (estimi ancora vigenti).

La sintetica descrizione del processo revisionale delle tariffe d'estimo, riportata nel par. 1.2.2.1, evidenzia i forti limiti di questa operazione di aggiornamento del sistema "catasto urbano", per motivazioni sia giuridiche che tecniche.

Ai profili giuridici si è fatto già cenno nel citato paragrafo, laddove è stato ricordato come gli estimi prodotti dalla suddetta revisione siano stati, dapprima, dichiarati illegittimi dal TAR del Lazio, in quanto non conformi alla normativa catastale e strumenti di una surrettizia imposta patrimoniale, quindi, rilegittimati dalla Corte costituzionale anche e soprattutto in ragione del carattere provvisorio degli stessi, sancito dalla sopravvenuta legge n. 75/1993.

Ma parimenti rilevanti sono stati i limiti tecnico-estimativi dello speditivo approccio metodologico adottato, ove si consideri il grezzo meccanismo di derivazione dei redditi medi unitari, ordinariamente ritraibili dagli immobili, dai corrispondenti valori unitari patrimoniali, previa applicazione di uniformi tassi convenzionali di rendimento a livello nazionale, e la successiva definizione delle tariffe delle unità immobiliari residenziali sulla base delle consistenze medie dei vani catastali di ciascuna categoria o gruppo di categorie.

I prevedibili riflessi delle suddette scelte sono sintetizzabili come segue:

⁸⁰ Un esempio classico è costituito dai monolocali o bilocali, tipologie praticamente assenti all'epoca della formazione del CEU, da censire - sulla base delle unità tipo - di norma nella categoria A/3, in ragione della modesta consistenza della superficie, della usuale presenza di un solo servizio igienico e di una dimensione media dei vani abbastanza ridotta. Di fatto, gli uffici frequentemente hanno spesso accertato detti immobili nella categoria superiore A/2, in funzione dell'alta redditività dei suddetti immobili, non riscontrabile neppure nella classe più elevata della categoria A/3 esistente nel quadro tariffario. Chiaramente sarebbe stato necessario e corretto operare una integrazione delle tariffe con la previsione di classi di redditività superiori a quelle presenti nel quadro esistente.

⁸¹ Per i profili fiscali, basti pensare all'esclusione dall'area di esenzione dalla TASI, per la cosiddetta prima casa, delle categorie A/1, A/8 e A/9, e per gli altri profili, è sufficiente richiamare la normativa sulle locazioni urbane (cosiddetto "equo canone").

- livello di convenzionalità delle operazioni di revisione degli estimi decisamente superiore a quello che ordinariamente caratterizza le stime catastali, disciplinate dalle normative oggetto di approfondimento nella presente trattazione,⁸²
- gravi e disuniformi scostamenti delle risultanze ottenute dalle redditività medie ordinarie espresse dal mercato immobiliare, tenuto conto della notevole variabilità sia dei reali tassi di rendimento immobiliare, in funzione dei caratteri tipologici, funzionali e localizzativi degli immobili, che della variabile consistenza del vano catastale *normale*,⁸³
- finalità perequative del processo revisionale in larga misura disattese, anche in ragione della mancata realizzazione di una parallela revisione del "classamento" (cfr. successiva lett. D).

D. L'assenza di revisioni generali di classamento delle unità immobiliari dall'epoca di formazione all'attualità.

Unitamente ai limiti giuridici ed estimativi, che hanno caratterizzato l'unico processo revisionale di portata generale, sviluppato successivamente alla formazione del catasto urbano, è da evidenziare come lo stesso sia stato finalizzato unicamente all'aggiornamento delle tariffe d'estimo.

Ma si è più volte sottolineato la circostanza che, nei decenni intercorsi tra l'epoca della formazione e quella della suddetta revisione, nel nostro Paese si sono registrati epocali dinamiche di trasformazioni urbanistiche e socio-economiche, correlati in particolare:

- allo straordinario inurbamento dei grandi centri abitati con conseguente espansione territoriale degli stessi ed abbandono dei territori rurali,
- alla terziarizzazione dei centri storici,
- alla significativa evoluzione degli standard tipologici, edilizi e tecnologici delle costruzioni, favorita anche dall'emanazione di specifiche normative.

Queste ed altre circostanze hanno determinato, nei centri abitati, radicali modifiche nella mappatura dei valori e delle redditività immobiliari e, di conseguenza, rilevanti scostamenti differenziali nelle redditività originariamente attribuite alle unità immobiliari. Da qui, la forte esigenza di un intervento di "*riclassamento*" del patrimonio immobiliare censito, contestuale a quello di revisione dei prospetti tariffari, da realizzare sulla base di rinnovati quadri di qualificazione e classificazione, al fine di superare le inaccettabili incoerenze e sperequazioni, stratificatesi nel sistema.

⁸² Il carattere di convenzionalità è insito nelle stesse definizioni di tariffa d'estimo e di rendita catastale, in quanto espressive della redditività media ordinaria dei livelli di merito di ciascuna categoria e classe, caratterizzati da scostamenti del 15-20% tra due classi contigue, e riferite a determinate epoche censuarie. Inoltre le stesse, a differenza delle ordinarie valutazioni di mercato, sono inclusive dell'incidenza della imposizione immobiliare, e non sono condizionate da circostanze extra-ordinarie, come ad esempio quelle connesse a particolari vincoli locativi.

⁸³ All'epoca della formazione, molti uffici adottarono *range* di variabilità della consistenza del "vano normale", differenziati per categoria, nel rapporto di uno a tre.

CAPITOLO QUINTO

LA RIFORMA DEL CATASTO FABBRICATI

5.1 *Le principali linee innovative previste dalla riforma*

La legge **11 marzo 2014, n. 23**, "*Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*" (cfr. appendice), ripropone, all'art. 2, i principi e criteri direttivi di un processo riformatore del catasto fabbricati, in parte già anticipati da precedenti e disattese normative, al fine di assicurare una maggiore equità e trasparenza al sistema tecnico-estimativo, ma anche un rinnovato e più efficace supporto alle attività amministrative della pubblica amministrazione e alle politiche di conservazione e sviluppo territoriale ed ambientale.

Obiettivi perseguiti sulla base di indirizzi profondamente innovativi e rifondativi dell'architettura metodologica e funzionale dell'attuale sistema tecnico-estimativo.

Purtroppo anche nella fattispecie il rinvio dell'emanazione del decreto attuativo, disciplinante le tecniche metodologiche ed operative, e la scadenza della delega non giustificano un particolare ottimismo per la realizzazione della riforma in esame, anche se nelle motivazioni del rinvio adottate dal Governo (giugno 2015) è stata in particolare sottolineata la necessità e l'opportunità di un rinvio per riformare o comunque intervenire preliminarmente sul sistema impositivo immobiliare.⁹²

Ritornando alla norma in commento, la stessa prevedeva una radicale revisione della disciplina del sistema estimativo del catasto dei fabbricati, finalizzata all'attribuzione a ciascuna unità immobiliare di uno specifico valore patrimoniale, oltre alla tradizionale rendita, sulla base delle indicazioni di mercato e con riferimento al triennio precedente l'emanazione del decreto attuativo.

Quindi, una delle principali innovazioni risiedeva proprio nella duplice valorizzazione sia della suddetta rendita, per l'imposizione diretta, che del valore di mercato, per l'imposizione indiretta e patrimoniale; circostanza che avrebbe consentito di superare anche le distorsioni specificamente indotte dal meccanismo impositivo di definizione del cosiddetto valore (patrimoniale) catastale, attraverso l'adozione di saggi uniformi a livello nazionale.

Per la rilevanza delle innovazioni del progetto strutturale e funzionale del nuovo sistema catastale, si richiamano di seguito i principi ed i criteri direttivi previsti dal citato art. 2 della legge delega:

- attivo coinvolgimento dei comuni ovvero delle unioni o delle associazioni di comuni, per lo svolgimento di funzioni associate, nel cui territorio sono collocati gli immobili;
- riferimento ai valori normali, approssimati dai valori medi ordinari, espressi dal mercato

⁹² Poiché detta riforma dovrebbe andare in porto con la imminente legge di stabilità, è fortemente auspicabile, nell'interesse generale del Paese, che anche il processo riformatore in esame possa essere prontamente riattivato.

- nel triennio antecedente l'anno di entrata in vigore del decreto legislativo;
- nuove definizioni delle destinazioni d'uso catastali, ordinarie e speciali, tenendo conto delle mutate condizioni economiche e sociali e delle conseguenti diverse utilizzazioni degli immobili.

In particolare per la determinazione del valore patrimoniale medio ordinario erano previsti le modalità ed i parametri seguenti:

- per le unità immobiliari a destinazione catastale ordinaria, mediante un processo estimativo che:
 - utilizzi il metro quadrato come unità di consistenza, specificando i criteri di calcolo della superficie dell'unità immobiliare;
 - utilizzi funzioni statistiche – sulla base di metodologie statistiche riconosciute a livello scientifico - atte ad esprimere la relazione tra il valore di mercato, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale anche all'interno di uno stesso comune;
 - qualora i valori non possano essere determinati sulla base delle funzioni statistiche di cui al presente numero, applichi la metodologia prevista per le unità a destinazione speciale.
- per le unità immobiliari a destinazione catastale speciale, mediante un processo estimativo che:
 - operi sulla base di procedimenti di stima diretta con l'applicazione di metodi standardizzati e di parametri di consistenza specifici per ciascuna destinazione catastale speciale;
 - qualora non sia possibile fare riferimento diretto ai valori di mercato, utilizzi il criterio del costo, per gli immobili a carattere prevalentemente strumentale, e il criterio reddituale, per gli immobili per i quali la redditività costituisce l'aspetto prevalente.

Simmetricamente alle modalità di determinazione dei valori patrimoniali, anche per il processo estimativo di definizione delle rendite medie ordinarie era previsto:

- l'utilizzo di funzioni statistiche atte ad esprimere la relazione tra i redditi da locazione medi, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale, qualora sussistano dati consolidati nel mercato delle locazioni;
- in assenza di un consolidato mercato delle locazioni, l'applicazione ai valori patrimoniali di specifici saggi di redditività desumibili dal mercato, nel triennio antecedente l'anno di entrata in vigore del decreto attuativo.

Per l'aggiornamento del sistema (rendite e valori patrimoniali), la norma in commento prevedeva altresì meccanismi di adeguamento periodico, in relazione alla modificazione delle condizioni del mercato di riferimento, tali comunque di non superare i corrispondenti valori di mercato.

Ulteriori profili innovativi riguardavano:

- la ridefinizione delle competenze e del funzionamento delle commissioni censuarie provinciali e centrale, analizzate ampiamente nel precedente capitolo 2;
- la possibilità di impiegare, ai fini delle rilevazioni, tecnici indicati dagli ordini e dai collegi professionali, mediante apposite convenzioni, nonché di utilizzare i dati e le informazioni sugli immobili posseduti, forniti direttamente dai contribuenti;
- la possibilità di utilizzare, in deroga alle disposizioni dell'articolo 74 della legge 21 novembre 2000, n. 342, nel quadro della cooperazione tra i comuni e l'Agenzia delle entrate, adeguati strumenti di comunicazione, anche collettiva, compresi quelli telematici, per portare a conoscenza degli intestatari catastali le nuove rendite, in aggiunta alla notifica mediante affissione all'albo pretorio;
- la pubblicazione delle funzioni statistiche e delle relative note metodologiche ed esplicative, al fine di garantire la massima trasparenza del processo di revisione del sistema estimativo;
- la garanzia dell'invarianza del gettito delle singole imposte,⁹³ il cui presupposto e la cui base imponibile sono influenzati dalle stime di valori patrimoniali e rendite, a tal fine prevedendo, contestualmente all'efficacia impositiva dei nuovi valori, la modifica delle relative aliquote impositive, delle eventuali deduzioni, detrazioni o franchigie, finalizzate ad evitare un aggravio del carico fiscale, con particolare riferimento alle imposte sui trasferimenti e all'imposta municipale propria (IMU), nonché la tutela dell'unico immobile (posseduto) non di lusso.⁹⁴
- la istituzione, in aggiunta alle necessarie forme di tutela giurisdizionale, di particolari e appropriate misure di tutela anticipata del contribuente in relazione all'attribuzione delle nuove rendite, anche nella forma dell'autotutela amministrativa, con obbligo di risposta entro sessanta giorni dalla presentazione della relativa istanza;
- un'incentivazione per la realizzazione di opere di adeguamento degli immobili alla normativa in materia di sicurezza e di riqualificazione energetica e architettonica.

Altra previsione di rilievo della legge delega era l'assoluta assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e dei proprietari immobiliari.

Laddove la riforma venga concretamente rilanciata a livello legislativo e governativo, gli effetti attesi potranno essere approfonditi in modo documentato sulla base dei dettagli operativi della disciplina attuativa. Ma non è dubbio che in questa ipotesi la stessa inciderebbe positivamente – oltre che sulla specifica area impositiva - anche nella vita amministrativa del Paese, favorendo peraltro investimenti interni ed anche esteri nel settore edilizio.

⁹³ Nel dibattito sviluppatosi nel corso dell'iter approvativo del secondo decreto legislativo, i rappresentanti del Governo si erano espressi a favore di una invarianza a livello comunale (e non nazionale), come peraltro richiesto dalle Associazioni operanti nel settore immobiliare.

⁹⁴ Peraltro tenendo conto, nel caso delle detrazioni relative all'IMU, delle condizioni socio-economiche e dell'ampiezza e della composizione del nucleo familiare, come rappresentate nell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), anche alla luce dell'evoluzione, fino alla piena attuazione della revisione prevista dal presente articolo, cui sarà soggetto il sistema tributario locale;

Tra gli effetti auspicati, in particolare la dichiarata trasparenza delle operazioni della riforma avrebbe rappresentato un rilevante salto qualitativo rispetto all'attualità. In particolare la prevista pubblicazione, dapprima, delle funzioni di stima, accompagnate da tutte le informazioni utili alla comprensione delle stesse (caratteristiche degli immobili utilizzate nella costruzione delle funzioni, i relativi pesi, gli ambiti territoriali di applicazione, ecc.), quindi, delle risultanze estimali definitive e delle relative motivazioni, avrebbe permesso ai proprietari immobiliari di effettuare un controllo effettivo della coerenza delle risultanze ottenute dall'Amministrazione e di promuovere eventualmente le opportune tutele.

Peraltro la trasparenza dei singoli processi – unitamente alla presenza paritaria dei rappresentanti delle parti pubblica e privata nelle commissioni censuarie locali - avrebbe certamente favorito un proficuo confronto dialettico nell'interesse generale del Paese ed un contributo incisivo della parte privata nel processo riformatore.

Uno scenario quindi completamente diverso da quello attuale, ove si pensi che i mancati interventi revisionali in oltre cinquanta anni di vita del NCEU e le conseguenti stratificazioni sperequative, di cui si è parlato ampiamente nel capitolo 4, rendono molto problematica la verifica della coerenza dell'accertamento e classamento del singolo immobile per comparazione con le pertinenti unità tipo, anche a motivo che frequentemente non è dato conoscere quali siano dette unità.

Per quanto finora illustrato, l'attuale stato dell'arte non permette nè giustifica un'analisi approfondita della riforma.⁹⁵ Si ritiene comunque opportuno ed utile sintetizzare nella seguente tabella i caratteri maggiormente innovativi del sistema tecnico-estimativo del catasto fabbricati, delineato dal legislatore, comparativamente con quelli del sistema vigente, nonché illustrare i principali requisiti e strumenti di verifica di qualità e coerenza col mercato della principale innovazione prevista dall'art.2 della legge n. 24/2014: le funzioni matematico-statistiche per la determinazione dei valori reddituali e patrimoniali da attribuire al patrimonio immobiliare ordinario.

Ciò nella duplice considerazione che le linee di forza del progetto riformatore, nell'auspicabile ipotesi che venga riproposto in una nuova legge delega, verrebbero in larga misura confermate. Ma anche a motivo dell'interesse culturale e professionale che rivestono per i tecnici operanti in materia economico-estimale le tematiche della *mass appraisal* e delle connesse tecniche matematico-statistiche.

QUADRO DI RAFFRONTO TRA VECCHIO E NUOVO SISTEMA ESTIMATIVO		
Caratteri e concetti	Sistema attuale	Nuovo sistema

⁹⁵ Soprattutto per la mancata approvazione dello strumento attuativo della riforma, che avrebbe dovuto definire nel dettaglio i percorsi metodologici ed operativi. Di contro – come già ampiamente illustrato in precedenza – è stato regolarmente approvato, nei termini previsti dalla delega, il decreto legislativo 17 dicembre 2014 n.198, concernente: "Composizione, attribuzioni e funzionamento delle commissioni censuarie", che rimane valido ed efficace.

Natura dei dati d'estimo	Solo dati di reddito	Indicazione sia della rendita e sia del valore patrimoniale
Parametro di consistenza	vani (gruppo A); m ³ (gruppo B); m ² (gruppo C);	Sempre il metro quadro di superficie lorda commerciale
Zona censuaria e microzona	Sono presenti entrambi, ma la microzona non ha effetti sul calcolo della rendita	Probabilmente ci saranno solo zone OMI
Segmento immobiliare	Concetto non presente	Mix distintivo di ambito territoriale e destinazione d'uso
Tariffe d'estimo	Rendita per unità di consistenza	Algoritmi matematici per segmento immobiliare
Unità tipo	Immobile di confronto per l'accertamento	Algoritmi, campioni di studio e campo di variabilità delle varie caratteristiche
Algoritmo di calcolo	Rendita = consistenza x tariffa	Funzione statistica o matematica, multiparametrica
Quadro di qualificazione	Notevolmente esteso in 5 gruppi di categorie	Probabilmente ridotto in 2 gruppi ordinarie e speciali
Riferimento estimi	Biennio 1988-89	Triennio antecedente entrata in vigore del nuovo sistema.

5.2 La verifica delle funzioni statistico-matematiche

Come previsto dall'articolo n. 14, comma 3, del decreto legislativo 17 dicembre 2014 n. 198, le competenze delle commissioni censuarie locali, nell'ambito della revisione del sistema estimativo del catasto fabbricati, concernono la validazione delle **funzioni statistiche**,⁹⁶ determinate dall'Agenzia delle entrate, e dei relativi ambiti di applicazione.

Come è noto le funzioni statistiche sono espressioni ovvero algoritmi, sviluppati sulla base di analisi di tipo statistico, idonei a rappresentare, nel caso in esame, la relazione funzionale tra la grandezza ricercata - il valore patrimoniale o reddituale unitario - ed un set di variabili indipendenti, costituite dalle caratteristiche edilizie e localizzative delle unità immobiliari, appartenenti ad un *segmento* del mercato immobiliare.⁹⁷

⁹⁶ Di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), n. 1.2, e lettera i), n. 1), della legge n.23/2014.

⁹⁷ Detto *segmento* identifica un insieme di unità immobiliari, tendenzialmente omogeneo per caratteri localizzativi, funzionali ed edilizi. Più precisamente, il processo di riforma in esame prevedeva che un segmento fosse costituito dagli immobili appartenenti ad una o più categorie catastali, site nello stesso ambito territoriale, coincidente col perimetro comunale ovvero con una o più zone OMI, in cui lo stesso può risultare articolato.

APPENDICE B – Principale normativa e disposizioni ministeriali

Disposizioni di catasto dei terreni.

R.D. 8 ottobre 1931, n. 1572 - Approvazione del testo unico delle leggi sul nuovo catasto.

È approvato l'unito testo unico delle disposizioni legislative sul nuovo catasto.

Testo unico

Art. 1.

(Art. 1 legge 1° marzo 1886, n. 3682, serie 3ª).

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:

1° di accertare le proprietà immobili, e tenerne in evidenza le mutazioni;

2° di perequare l'imposta fondiaria.

E ciò nei modi e termini prescritti negli articoli seguenti.

Art. 2.

(Art. 2 legge 1° marzo 1886, n. 3682, serie 3ª; artt. 1 e 2 legge 11 giugno 1922, n. 778).

La misura avrà per oggetto di rilevare la figura e la estensione delle singole proprietà e delle diverse particelle catastali e di rappresentarle con mappe planimetriche collegate a punti trigonometrici.

La particella catastale da rilevarsi distintamente è costituita da una porzione continua di terreno o da un fabbricato, che siano situati in un medesimo comune, appartengano allo stesso possessore, e siano della medesima qualità o classe, o abbiano la stessa destinazione. Saranno rilevati per la loro area anche i fabbricati urbani e gli altri enti non soggetti all'imposta fondiaria.

Su richiesta del Ministro per l'educazione nazionale (ora, Ministero della pubblica istruzione), saranno iscritte nei registri catastali, con apposita annotazione, le dichiarazioni di notevole interesse pubblico notificate ai proprietari ed ai possessori o detentori a qualsiasi titolo degli immobili dichiarati soggetti a speciale protezione, a mente della legge 11 giugno 1922, n. 778 (Vedi, ora Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n.42 - Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), perché presentano un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria.

Art. 3

(Art. 3 legge 1° marzo 1886, n. 3682, serie 3ª; articolo unico legge 20 giugno 1889, n. 6130, serie 3ª).

Il rilevamento sarà eseguito da periti delegati dall'Amministrazione del Catasto, coi metodi che la scienza indicherà siccome i più idonei a conciliare la maggiore esattezza, economia e sollecitudine del lavoro.

Le mappe catastali esistenti e servibili allo scopo saranno completate, corrette e messe in corrente, quand'anche in origine non collegate a punti trigonometrici.

Le nuove mappe saranno nella scala di 1/2000.

Dove sia richiesto dal maggiore frazionamento, delle particelle potranno essere nella scala di 1/1000 e di 1/500, e dove sia consigliato dal minore frazionamento, nella scala di 1/400 (Vedi, anche, l'art. 4, L. 17 agosto 1941, n. 1043, che qui si riporta: «Art. 4. Le mappe catastali