

La “riforma del catasto fabbricati” nella recente proposta di delega per la revisione del sistema fiscale: linee di sviluppo e criticità

The reform of the building cadastre in the recent tax system reformation’s proposal: perspectives and criticalities

di Gianluca Selicato e Salvatore Antonello Parente ⁽¹⁾

Abstract

Tra gli obiettivi più controversi della prima versione del disegno di delega al Governo per la revisione del sistema fiscale si colloca la riforma del catasto fabbricati, da tempo considerata una tappa fondamentale per il recupero di efficienza e equità del regime di prelievo su base patrimoniale. L’insoddisfazione generalizzata verso il modello vigente, ispirato al progetto originario del “nuovo catasto edilizio urbano”, risalente agli inizi degli anni quaranta del secolo scorso e finalizzato ad una lettura statica del territorio, ha contribuito a sollecitare una radicale riforma del catasto, al fine di garantirne l’ammodernamento, rendere più realistica la banca-dati catastale, adeguare i valori associati agli immobili alle profonde trasformazioni che hanno riguardato nel corso degli anni il tessuto urbanistico e quello edilizio. In questa prospettiva, la recente bozza di delega fiscale ha riproposto, in maniera disarticolata, parziale e frammentaria, una revisione generale, ispirandosi ad alcuni principi e criteri direttivi contenuti nel precedente tentativo di riforma (art. 2, l. n. 23/2014). La volontà dichiarata è duplice: da un lato, modernizzare gli strumenti di mappatura degli immobili, anche attraverso una maggiore condivisione dei dati tra l’Agenzia delle Entrate ed i Comuni, in modo da far emergere gli immobili abusivi, quelli attualmente non censiti o che non rispettano la reale consistenza di fatto, la relativa destinazione d’uso ovvero la categoria catastale attribuita; dall’altro, revisionare nel complesso la struttura del catasto fabbricati, per superare le criticità e le antinomie dell’attuale modello, oramai obsoleto ed anacronistico.

Parole chiave: delega fiscale, riforma del catasto fabbricati, criticità e prospettive.

Abstract

¹ Lo scritto è frutto di una riflessione comune. Tuttavia SELICATO G. è Autore dei capitoli 1, 4 , 5, 10 mentre PARENTE S.A. è autore dei capitoli 2, 3, 6, 7, 8, 9.

Among the most controversial objectives of the first version of the draft delegation to the Government for the revision of the tax system is the reform of the land registry of buildings, which has long been considered a milestone for recovering the efficiency and equity of the tax system on a patrimonial basis. The generalized dissatisfaction with the current model, inspired by the original project of the "new urban building cadastre", dating back to the early 1940s and aimed at a static reading of the territory, unable to incorporate the profound transformations that have involved over the years the urban planning and construction sectors, have contributed to soliciting a radical reform of the cadastre, in order to guarantee its modernization and make the cadastral database more realistic, anchoring it to market values and practices. In this perspective, the recent draft of the fiscal delegation has re-proposed, in a disjointed, partial and fragmentary way, a general revision, taking up some principles and guiding criteria contained in the previous reform attempt (article 2, Law n. 23/2014) where particularly rigid parameters are envisaged, if compared with those of the current draft law. The declared will is twofold: on the one hand, to modernize the mapping tools of the properties, also through greater sharing of data between the Revenue Agency and the Municipalities, in order to bring out the abusive properties, those currently not registered or that do not respect the actual consistency, the relative intended use or the assigned cadastral category; on the other hand, to review the structure of the building land registry as a whole, to overcome the criticalities and antinomies of the current model, now obsolete and anachronistic.

Keywords: *draft tax proxy, reform of the building cadastre, criticalities and perspectives.*

SOMMARIO: - **1.** Il prisma catastale tra evoluzione dei modelli e selezione delle funzioni: il graduale mutamento della funzione della rendita catastale da elemento indicatore di reddito a parametro di utilizzazione in chiave patrimoniale. - **2.** Le criticità del vigente meccanismo di determinazione delle rendite: gli ipotetici rimedi. - **3.** I molteplici tentativi di revisione del catasto fabbricati per modernizzare il sistema di tassazione degli immobili. - **4.** La revisione generale del catasto fabbricati nella recente bozza di delega fiscale: strumenti di mappatura, rettifiche strutturali e previsione di “non utilizzo” delle nuove informazioni ai fini fiscali. - **5.** L’indeterminatezza delle previsioni della bozza nella determinazione del “valore patrimoniale” e della “rendita catastale attualizzata”. - **6.** La complessità della questione del “corretto classamento” degli immobili. - **7.** L’utilizzo del metro quadrato di superficie come criterio di determinazione della consistenza delle unità a

destinazione ordinaria. La revisione della nozione di “zona censuaria”. - **8.** La segmentazione del territorio in “nuove microzone”. - **9.** Il regime delle unità immobiliari d’interesse storico-artistico. - **10.** Considerazioni conclusive.

1. Tra gli obiettivi più controversi della prima versione del disegno di delega al Governo per la revisione del sistema fiscale si colloca la riforma del catasto fabbricati, da tempo considerata una tappa fondamentale per il recupero di efficienza ed equità del regime di prelievo su base patrimoniale.

Nella storia dei sistemi giuridici, l’evoluzione dei modelli catastali, in conseguenza del mutamento dei contesti economico-sociali, è sempre stata legata alle dinamiche degli ordinamenti tributari e alla tassazione delle manifestazioni della ricchezza immobiliare. Sebbene l’architettura del catasto, nel tempo, sia notevolmente cambiata, la sua funzione preminente, quale organizzazione strumentale al prelievo fiscale, è rimasta sostanzialmente immutata, senza precludere al prisma catastale di essere analizzato da ulteriori angolature: dal punto di vista giuridico, come strumento di riferimento dei diritti del settore immobiliare; nella visuale amministrativa, quale registro per la formazione di un’anagrafe generale dei cespiti immobiliari; sotto il profilo economico, come mezzo per monitorare l’imposizione gravante sugli immobili ed assolvere funzioni civili; nella prospettiva fisica, come referente geografico per le informazioni tecniche, giuridiche ed economiche del territorio (cfr. SALANITRO G., *Profili sostanziali e processuali dell’accertamento catastale*, Milano, 2003, p. 5-6; BUCCICO C., *Il catasto. Profili procedurali e processuali*, Napoli, 2008, p. 3; PARENTE S.A., *Il catasto e gli estimi catastali: funzione impositiva e regole di governo*, Bari, 2020, p. 49).

Pertanto, nel corso degli anni, le finalità originarie dell’istituto si sono progressivamente ampliate, alla stregua del mutamento dei bisogni e degli interessi della società post-moderna: accanto alla funzione tributaria (cfr. D’AMATI N., *Natura giuridica dell’imposta fondiaria*, Milano, 1956, p. 111; ID, voce *Catasto. II) Diritto tributario*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VI, Roma, 1988, p. 1 ss.; D’AMATI N., *Stato e comuni nella gestione del catasto*, in *Dir. prat. trib.*, n. 1/2003, p. 43; MELIS G., *Questioni attuali in tema di catasto e “fiscalità immobiliare”*, in *Rass. trib.*, n. 3/2010, p. 703 ss.), il catasto, quale referente topografico per informazioni tecniche, giuridiche ed economiche, soddisfa oggi le ulteriori esigenze di programmazione, sviluppo, tutela del territorio e dell’ambiente (per queste, può parlarsi genericamente di funzioni extrafiscali: cfr. MOLTENI F. - SACCONI G., voce *Catasto. I) Diritto amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VI, Roma, 1988, p. 7; URICCHIO A., *La*

riforma «silenziosa» del catasto: un'opportunità da cogliere, in A. URICCHIO - S.A. PARENTE - G. CARTANESE, *La riforma del catasto nella nuova legge delega di riforma del sistema fiscale*, in *Gazz. forense*, n. 6/2014, p. 179; PARENTE S.A., *Luci ed ombre nella delega fiscale sulla riforma del catasto*, in *Annali del Dipartimento Jonico*, Taranto, 2014, p. 333-334).

Malgrado i pregi del modello, legati alla funzione precipua di formare e conservare l'inventario delle proprietà immobiliari per rappresentare la distribuzione della ricchezza ai fini fiscali, sulla base del valore espresso dai cespiti, non possono esserne sottaciute le criticità, che ruotano intorno alle difficoltà di adeguare in maniera effettiva la rappresentazione catastale di terreni e manufatti alla realtà fenomenica, in continuo divenire. Nel tempo, queste criticità hanno contribuito a rendere il catasto scarsamente raffigurativo della reale situazione economica degli immobili, a causa del mancato aggiornamento dei dati censuari ai valori di mercato, generando, sul piano tributario, sperequazioni ed iniquità.

Inoltre, l'efficacia tributaria del catasto, originariamente riservata al settore delle imposte sui redditi, è stata progressivamente estesa ad altri ambiti dell'imposizione: al tributo di registro e a quello successorio e donativo, delimitando il potere degli uffici finanziari di accertare il maggior valore degli immobili allorquando il contribuente abbia rispettato, all'interno della propria dichiarazione, taluni parametri di valutazione basati sulla rendita catastale (c.d. valutazione automatica); alla fiscalità locale (dapprima all'ICI; poi all'IMU e alla TARI), in cui la base imponibile tiene conto del valore o della superficie catastale (cfr. GHINASSI S., voce *Catasto*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, vol. IV, Milano, 2000, p. 241; BORIA P., *La potestà regolamentare e l'autonomia tributaria degli enti locali*, in *Riv. dir. trib.*, n. 5/2013, p. 421 ss.; PARENTE S.A., *Il sistema catastale: struttura, funzioni, fonti*, in AA.VV., *I tributi comunali dentro e oltre la crisi*, Tomo I, *Prelievi e basi imponibili*, Bari, 2021, p. 129).

Si è verificato, così, un graduale mutamento della funzione della rendita catastale, che, in origine considerata un elemento indicatore di reddito, a seguito di una lenta e costante trasformazione, ha assunto, in tempi più recenti, l'ulteriore funzione di elemento di utilizzazione in chiave patrimoniale, pur conservando l'iniziale vocazione reddituale, consentendo al catasto di consolidarsi sempre più come strumento rivolto all'ottenimento di valori patrimoniali, piuttosto che dei redditi (cfr. LUPI R., *Prospettive di riforma in tema di tassazione degli immobili*, in *Rass. trib.*, n. 5/1998, p. 1315-1316; PARENTE S.A., *Il catasto e gli estimi catastali*, cit., p. 57-58).

Nel compendio normativo vigente, il passaggio dalla rendita catastale, emblematica dei valori di reddito, ai valori catastali, sintomatici dei valori di patrimonio, si ottiene

moltiplicando la rendita per appositi coefficienti (periodicamente aggiornati), attraverso un procedimento di capitalizzazione che impiega saggi di fruttuosità differenti per le unità residenziali, gli uffici e gli immobili a destinazione commerciale.

2. Accanto a questa metamorfosi, che ha valorizzato un sistema di prelievo fondato su basi patrimoniali, possono considerarsi sufficientemente noti i limiti del vigente meccanismo di attribuzione delle rendite che costituisce l'elemento di maggiore incidenza nel calcolo delle imposte sugli immobili: nell'attuale sistema, esso muove da un valore presunto che promana dalle caratteristiche degli immobili assunte all'atto del loro iniziale accatastamento, sulla base di elementi dichiarati dallo stesso costruttore o dal proprietario e che viene talvolta aggiornato in conseguenza di interventi di manutenzione straordinaria per i quali vengono richieste apposite autorizzazioni amministrative. Sono invece destinate a restare latenti tutte le variazioni, anche significative, del valore degli immobili intervenute successivamente all'iscrizione in catasto in dipendenza di fattori esogeni, ovvero per circostanze ed eventi differenti da quelli determinati dalle scelte del titolare dei diritti reali di godimento sull'immobile.

Oltre alle patologie che innescano fenomeni di evasione fiscale, quali il mancato accatastamento dell'immobile o dei suoi ampliamenti, ovvero gli abusi commessi in occasione degli interventi di manutenzione straordinaria, il processo valutativo riflette i limiti di una concezione obsoleta dei valori immobiliari, oggi esposti a continue e finanche rapide fluttuazioni che non possono circoscriversi alle sole caratteristiche costruttive originarie dell'immobile o alla sua ubicazione. L'esperienza quotidiana insegna, del resto, che il valore medio di tali beni può risentire di un improvviso ammaloramento dell'area urbana o, al contrario, della sua trasformazione e riqualificazione disposta dalle autorità locali; la realizzazione di un parcheggio o di un attrattore culturale (un museo, un dipartimento universitario), lo spostamento dei flussi turistici, la rivoluzione del sistema dei trasporti pubblici locali o, più semplicemente, la concentrazione spontanea di locali e attività alla moda possono ugualmente influenzare le quotazioni immobiliari di una strada o di un isolato alimentando uno scostamento significativo tra le originarie stime catastali e le successive vicende del tessuto urbano. A ciò può aggiungersi, ancora, lo stato di conservazione delle superfici condominiali, la natura e tipologia delle attività commerciali esercitate nei locali al piano strada dell'immobile, la disponibilità di servizi pubblici e infrastrutture superiori a quelle normalmente disponibili nella medesima zona.

Nessuno di questi fattori, nell'attuale sistema, innesca processi di revisione delle rendite degli immobili il cui potenziale scollamento dal valore di mercato non è quindi mera espressione dell'epoca della loro iscrizione nel catasto (tanto più risalente nel tempo è la loro realizzazione, tanto più probabile è il rischio dell'obsolescenza della loro stima), bensì di un insieme di elementi la cui rilevazione, ove pure avvenga, è generalmente episodica e preordinata a finalità differenti da quello della perequazione fiscale (su cui, cfr. INGROSSO M., *Il classamento degli immobili e la perequazione tributaria*, in *Dir. proc. trib.*, n. 3/2015, p. 514 ss.).

Eppure, da alcuni anni a questa parte, la stessa Amministrazione finanziaria ha implementato banche dati sempre più ricche, in buona parte alimentate dall'acquisizione degli atti notarili destinati alla registrazione e dall'acquisizione, in via telematica, dei contratti di locazione e di altri atti relativi agli immobili e alle loro vicende. Anche gli istituti della collaborazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali (su cui, cfr. BUCCICO C., *Nuove forme di collaborazione di regioni e Comuni in fase di accertamento*, in *Dir. prat. trib.*, n. 3/2012, I, p. 487 ss.; SELICATO G., *Il ruolo dei comuni nell'accertamento dei tributi erariali*, in *Fin. loc.*, n. 4/2009, p. 11 ss.) e le indagini più evolute degli enti territoriali e della stessa Amministrazione finanziaria, sempre più avvezzi all'utilizzo delle immagini satellitari e delle banche dati dei fornitori di servizi nell'azione di contrasto dell'evasione fiscale sul duplice versante dei tributi locali e di quelli erariali, offrono un ulteriore contributo alla formazione di un bagaglio di conoscenze che solo pochi anni addietro sarebbe stato inimmaginabile.

L'esigenza di modernizzare e ricondurre ad equità il sistema di tassazione degli immobili non può pertanto limitarsi ad abbandonare la tecnica di rilevazione delle consistenze basata sul parametro del vano catastale a favore di una più puntuale ed analitica misurazione delle superfici rilevabili dalle planimetrie e già apprezzata, peraltro, nell'applicazione della tassa rifiuti. S'impone, piuttosto, l'utilizzo dei *big-data* per tener conto delle complesse evoluzioni del mercato immobiliare di frazioni sempre più specifiche, ma comunque omogenee, del territorio urbano e non. S'impone, ancora, di valorizzare elementi espressivi della qualità della vita e della misura in cui l'utilizzatore dell'immobile può fruire in concreto dei servizi pubblici, così beneficiando di una frazione relativamente maggiore della spesa pubblica.

La disponibilità diretta di servizi, quali strade, parcheggi, scuole, reti di trasporto, connettività, gas, centri commerciali, verde cittadino, non meno che l'esistenza di distanze adeguate tra gli edifici e l'efficiente manutenzione dei beni pubblici individuano, in potenza, indicatori di valore dei beni ed esprimono, al tempo stesso,

l'intensità nella fruizione della spesa pubblica – o l'indice di beneficio – di cui un moderno prelievo su basi patrimoniali non può non tener conto.

3. In questa prospettiva, l'insoddisfazione generalizzata verso il sistema vigente, ispirato al progetto originario del “nuovo catasto edilizio urbano”, risalente agli inizi degli anni quaranta del secolo scorso e finalizzato ad una lettura statica del territorio, non in grado di recepire le profonde trasformazioni che hanno riguardato, nel corso degli anni, il settore urbanistico e quello edilizio, ha contribuito a sollecitare, anche in sede unionale (v. Commissione Europea, Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia, Bruxelles, 2 giugno 2014, COM 2014, 413 final, p. 4; Commissione Europea, Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia, Bruxelles, 13 maggio 2015, COM 2015, 262 final, p. 5; Commissione Europea, Relazione per Paese relativa all'Italia 2016, Bruxelles, 26 febbraio 2016, SWD 2016, 81 final, p. 2-69), l'esigenza di una radicale riforma del catasto fabbricati, al fine di garantirne l'ammodernamento e rendere più realistica la banca-dati catastale, ancorandola ai valori e alle prassi di mercato.

I profili di censura del vigente catasto sono molteplici (cfr. IOVINE A., *La riforma del catasto fabbricati*, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 3): la revisione decennale del classamento, imposta dal legislatore, ma nella sostanza rimasta inattuata; l'assenza d'indicazioni in ordine ai prezziari utilizzati per la stima diretta delle unità a destinazione speciale; il mancato aggiornamento e la deficitaria pubblicizzazione delle unità-tipo di comparazione per il classamento; la limitata diffusione delle declaratorie locali per l'attribuzione della categoria.

In chiave diacronica, molteplici sono stati i tentativi esperiti: senza risalire ad epoche remote, in tempi relativamente recenti, un primo impulso si è avuto con il disegno di legge A.C. n. 1762, presentato alla Camera dei deputati il 4 ottobre 2006 dall'allora Ministro dell'economia e delle finanze Tommaso Padoa Schioppa, al precipuo scopo di aggiornare gli estimi e garantire una maggiore perequazione, trasparenza e qualità del sistema impositivo, limitando i fenomeni di evasione ed elusione fiscale nel settore immobiliare (cfr. CANNAFOGLIA C., *La riforma del catasto: stato dell'arte e prospettive*, in *Trib. loc. reg.*, n. 4/2007, p. 446 ss.; PERRUCCI U., *Finalmente si avvia la riforma del catasto*, in *Boll. trib.*, n. 18/2007, p. 1450 ss.).

Molteplici erano le innovazioni proposte, poi riprese nei successivi progetti di riforma: l'introduzione delle microzone catastali; l'adozione del parametro del metro quadrato di superficie come unità di consistenza alla quale riferire gli estimi delle unità immobiliari a destinazione ordinaria; la predisposizione di un sistema estimativo

non più basato sui quadri tariffari; il calcolo degli estimi catastali su base patrimoniale e la determinazione della redditività mediante l'applicazione di specifici saggi; l'adozione di strumenti di valutazione statistico-matematica per il calcolo della rendita di ciascuna unità immobiliare; l'invarianza del gettito relativo alle imposte immobiliari attraverso l'adeguamento delle aliquote dei vari tributi; la modifica della composizione e del funzionamento delle commissioni censuarie, allo scopo di deflazionare il contenzioso e potenziare il ruolo collaborativo dei comuni, nel rispetto dei principi sul decentramento delle funzioni amministrative, assicurando, nel contempo, a livello nazionale, l'uniformità, la qualità e il monitoraggio dei processi; il pieno coinvolgimento dei comuni nelle operazioni catastali (cfr. LOGOZZO M., *Le funzioni catastali dei Comuni*, in *Corr. trib.*, n. 7/2007, p. 523 ss.)

A causa della cessazione anticipata della XV legislatura, anche questo tentativo di riforma non produsse un risultato utile, pur costituendo la base del successivo processo di rinnovamento: il disegno di legge fu infatti riproposto, nel corso della XVI legislatura, dall'allora premier Mario Monti, con delega al Ministero dell'economia e delle finanze.

Dal punto di vista tecnico, quest'ultimo disegno di legge (si tratta del disegno di legge n. 5291, presentato alla Camera dei deputati il 15 giugno 2012) puntualizzò, in maniera più articolata del precedente, le modalità di calcolo della rendita catastale delle unità a destinazione ordinaria e speciale, riprendendo, nella sostanza, il precedente progetto di riforma, mediante la riproposizione di alcuni punti nevralgici, in modo da porre le basi per la formazione di un catasto di valori patrimoniali. Tuttavia, anche in questo caso non intervenne l'approvazione parlamentare entro la fine della legislatura.

L'impostazione, che segnava un netto superamento dei criteri dell'originaria normativa catastale, venne quindi riproposta, con fattori novativi, dall'art. 2, l. 11 marzo 2014, n. 23, recante la "revisione del catasto dei fabbricati" (su cui, cfr. ZANELLI P., *Prime note sulla riforma in itinere del catasto*, in *Vita not.*, n. 3/2014, p. 1469 ss.).

Gli elementi di novità - preordinati a conformare il sistema catastale ad una maggiore "equità" - erano i seguenti: nuovo regime di determinazione della rendita catastale; calcolo del valore patrimoniale; stima diretta per le unità a destinazione speciale; ripartizione del territorio in nuove microzone; superamento del sistema dei vani, attraverso l'adozione, come parametro di consistenza per le unità a destinazione ordinaria, del metro quadrato di superficie; utilizzo di funzioni statistiche per sottolineare le relazioni sinergiche tra il valore di mercato, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni, in ordine a ciascuna destinazione ed ambito

territoriale; ridefinizione delle destinazioni d'uso ordinarie e speciali, in base alle mutate condizioni economiche e sociali di utilizzazione dei cespiti; individuazione degli immobili-tipo ai quali applicare un algoritmo, munito di variabili, per personalizzare il valore patrimoniale degli immobili; maggiore coinvolgimento delle categorie professionali e dei contribuenti; rivisitazione della disciplina degli immobili di interesse storico-artistico, mediante la riduzione del valore patrimoniale medio ordinario e della rendita media ordinaria, per compensare i più gravosi oneri di manutenzione e conservazione ed i limiti al potere di autonomia derivanti dai vincoli legislativi di destinazione, utilizzo, circolazione e restauro; adozione di un testo unico in materia catastale; previsione di un meccanismo di monitoraggio periodico e di strumenti di adeguamento dei valori patrimoniali e delle rendite alle condizioni di mercato, ma non al di sopra del valore di mercato; implementazione del federalismo catastale; ridefinizione del funzionamento, della composizione e delle competenze delle commissioni censuarie locali e centrale (cfr. D'AURO A., *La riforma del catasto*, in *Trib. loc. reg.*, n. 4-5/2016, p. 52).

Anche questo tentativo di riforma rimase quasi integralmente inattuato, ad eccezione della parte relativa alle commissioni censuarie (su cui, cfr. URICCHIO A., *Le disposizioni in materia di riordino delle commissioni censuarie*, cit., p. 187), disciplinate dal d.lgs. 17 dicembre 2014, n. 198 (cfr. SPAZIANI TESTA G., *Riforma del catasto, attuazione problematica della legge delega*, in *Corr. trib.*, n. 29/2014, p. 2235 ss.; CANNAFOGLIA C., *Riforma del catasto: le nuove commissioni censuarie e il ruolo dei comuni*, in *Trib. loc. reg.*, n. 2/2015, p. 25 ss.), senza che poi ne sia susseguito alcun insediamento.

4. Per ripristinare l'efficienza e l'equità del sistema catastale, ponendo rimedio alle sperequazioni dell'attuale modello, la recente bozza di delega fiscale ha riproposto, in maniera disarticolata, parziale e frammentaria taluni principi e criteri direttivi contenuti proprio nel precedente tentativo di riforma (art. 2, l. n. 23/2014), laddove erano previsti parametri particolarmente rigidi, se confrontati con quelli dell'attuale disegno di legge.

La riforma tende a coniugare le finalità fiscali di perequazione, trasparenza e qualità del sistema impositivo con le finalità civili di un più attento governo del territorio, attraverso la predisposizione di strumenti finalizzati a porre rimedio alle situazioni più gravi (ad esempio, individuare e regolarizzare gli immobili fantasma) o alle ipotesi di sottostima o sovrastima delle rendite, in grado di conferire una maggiore trasparenza al mercato immobiliare, in considerazione dei livelli non più sostenibili di

sperquazione negli accertamenti catastali, ormai vicini a quelli raggiunti al tempo in cui il legislatore decise di costituire il nuovo catasto edilizio urbano.

La volontà dichiarata, che emerge dalla rubrica dell'art. 6 del disegno di legge delega, è duplice: da un lato, modernizzare gli strumenti di mappatura degli immobili, anche attraverso una maggiore condivisione dei dati tra l'Agenzia delle Entrate ed i Comuni, in modo da far emergere gli immobili abusivi, quelli attualmente non censiti o che non rispettano la reale consistenza di fatto, la relativa destinazione d'uso ovvero la categoria catastale attribuita; dall'altro, revisionare nel complesso la struttura del catasto fabbricati, per superare le criticità dell'attuale modello, oramai obsoleto ed anacronistico, che si limita a fornire una lettura statica del territorio, anziché una visione dinamica e in continuo divenire.

Colpiscono, tuttavia, l'ampiezza e alcune ambiguità della delega, sintomatiche di una mal celata cautela nell'affrontare un tema da sempre contrastato in sede politica, com'è del resto testimoniato dalla catena di insuccessi appena descritta. La stessa previsione secondo cui le nuove informazioni ottenute dall'aggiornamento dei meccanismi in rassegna non andrebbero "utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali né, comunque, per finalità fiscali" alimenta non poche perplessità. A meno che non si punti ad una mera sperimentazione priva di implicazioni sul versante del contribuente, una simile preclusione impedisce di perseguire proprio quell'obiettivo perequativo che ha ispirato tutti i progetti di riforma degli ultimi anni. Si tratta di un approccio inaspettatamente più cauto di quello che aveva caratterizzato il tentativo di riforma del 2014, ove era stato previsto il vincolo dell' "invarianza di gettito", con conseguente necessaria revisione delle aliquote dei tributi determinati su base catastale (cfr. REBECCA G., *Le nuove rendite catastali e l'impossibile invarianza di gettito*, in *Il fisco*, n. 7/2015, p. 653 ss.).

In disparte i comprensibili sospetti che l'opzione per una sterilizzazione degli impatti dei nuovi istituti sul versante fiscale costituisca una scelta destinata a mutare nel tempo (cfr. IOVINE A., *Catasto. Per gli immobili rendita attualizzata neutra, per ora, ai fini fiscali*, in *I focus del Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2021, n. 30, p. 15), senza nemmeno il 'paracadute' dell'invarianza di gettito, sembrerebbe perdersi l'occasione, in questo modo, di valorizzare gli effetti meno evidenti ma, cionondimeno, più interessanti di un restyling in chiave evoluta del sistema catastale.

Il pensiero corre alla dimensione promozionale del fisco e alla parallela possibilità delle autonomie locali di meglio coniugare la fiscalità immobiliare alle proprie strategie di governo del territorio all'egida di una sussidiarietà orizzontale nel perseguimento degli ineludibili obiettivi di salvaguardia delle risorse ambientali. Il

disegno di legge delega, a ben vedere, non preclude un modello più evoluto di rilevazione e aggiornamento dei valori che apprezzi e valorizzi il concorso di ciascun fabbricato, in virtù delle sue caratteristiche originarie o acquisite, al perseguimento di interessi di crescente rilievo quali la tutela ambientale e la riduzione dell'impatto antropico. Sarebbe anzi auspicabile che, in una continua torsione in senso etico degli ordinamenti fiscali di cui s'impone una decisa sistematizzazione, un meccanismo talmente impattante sull'applicazione di numerosi ed importanti tributi (IMU, imposta di registro, tributi sulle donazioni e successioni, imposte ipotecarie, etc.) offrisse un contributo tangibile alla promozione di scelte più virtuose. S'immagini, ad esempio, ad un coefficiente di riduzione della rendita collegato al miglioramento delle classi energetiche del fabbricato; ovvero, all'apprezzamento, nella rilevazione in chiave dinamica del valore patrimoniale dell'immobile, del suo livello di fruizione dei servizi ambientali o del suo concorso (attivo o passivo) ad un progetto di rigenerazione urbana.

Si tratta di scenari coerenti con modelli già emersi in letteratura, ove si è fatto riferimento ad un "eco-catasto" (cfr. PARENTE S.A., *Il catasto e gli estimi catastali*, cit., p. 192), quale nuovo inventario degli immobili realizzato integrando le informazioni amministrative e censuarie con quelle connesse alla classe energetica, alla conoscenza e alla valutazione dell'impatto sul territorio e sull'ambiente, con particolare riferimento allo sfruttamento del suolo, all'utilizzo di materiali eco-compatibili, alla qualità energetica e alla sostenibilità ambientale (cfr. URICCHIO A., *La riforma «silenziosa» del catasto: un'opportunità da cogliere*, cit., p. 180).

Ma è proprio la pretesa di attuare una riforma priva di conseguenze sul versante impositivo che impedisce di ipotizzare un impiego più responsabile e avveduto delle rendite catastali che pure sarebbe astrattamente coerente all'impianto della proposta legislativa.

5. Le previsioni della bozza di delega presentano ulteriori limiti che discendono dall'indeterminatezza e dalla vaghezza degli enunciati.

È il caso dell'art. 6, comma 2, lett. b), relativo all'attribuzione a ciascuna unità immobiliare, accanto alla rendita catastale "determinata secondo la normativa attualmente vigente" (vale a dire, moltiplicando la tariffa per la consistenza del cespite, calcolata per gli immobili del gruppo A in vani, per quelli del gruppo B in metri cubi e per gli immobili del gruppo C in metri quadrati), anche del relativo valore patrimoniale e di "una rendita attualizzata in base, ove possibile, ai valori normali espressi dal mercato", stabilendo altresì meccanismi di adeguamento periodico, in

relazione alla modificazione delle condizioni del mercato di riferimento e comunque non al di sopra del valore di mercato.

La bozza di delega, a differenza del precedente tentativo di riforma, non specifica come debbano determinarsi il valore patrimoniale (forse parametrato al mercato delle compravendite immobiliari) e la “nuova” rendita catastale (probabilmente riferita al mercato delle locazioni), figure che potrebbero svolgere un’importante funzione perequativa.

Al fine di predisporre un modello di catasto dinamico e in continuo divenire, sarebbe stato auspicabile integrare la norma con taluni principi stabiliti dall’art. 2, l. n. 23/2014, attraverso la previsione di algoritmi e funzioni statistiche atte ad esprimere la relazione tra il valore di mercato, la localizzazione e le caratteristiche edilizie (intrinseche ed estrinseche) dei beni.

In tal modo, le risultanze catastali avrebbero presentato una maggiore aderenza alla realtà fattuale, sostituendo al sistema attuale, strutturato per categorie e classi, un modello di funzioni statistiche capace di correlare il valore del bene o il reddito dello stesso alla localizzazione e alle caratteristiche edilizie (cfr. SALANITRO G., *Revisione del classamento catastale e delle tariffe d’estimo per adeguamento ai valori di mercato*, in *Corr. trib.*, n. 9/2012, p. 629).

In termini di flessi del sistema, la rendita “attualizzata, ove possibile, ai valori normali espressi dal mercato” potrebbe essere determinata attraverso un algoritmo che tiene conto del valore annuale di locazione, espresso al metro quadrato secondo i dati forniti dall’Osservatorio del Mercato Immobiliare costituito in seno all’Agenzia delle Entrate (cfr. BUSANI A., *Riforma del Catasto: verso una imposizione immobiliare fuori controllo?*, in *Corr. trib.*, n. 36/2012, p. 2770), moltiplicato per la superficie dell’unità immobiliare, con aggiustamenti e riduzioni riferite a molteplici parametri: i costi di manutenzione straordinaria; le spese correnti di amministrazione, ammortamento, affitto, inesigibilità; gli adeguamenti tecnici conseguenti a disposizioni di legge; gli oneri assicurativi.

All’esito di questa operazione, la rendita catastale dell’unità immobiliare, quale redditività al netto delle spese ed al lordo delle imposte, sarebbe parametrata al contesto storico ed economico di localizzazione del cespite (cfr. IOVINE A., *La riforma del catasto fabbricati*, cit., p. 168; AULENTA M., *Flessi-istituzionali nelle riforme del catasto*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, n. 3/2016, p. 375-376).

Il “valore patrimoniale”, quale entità distinta dalla rendita catastale, invece, potrebbe essere determinato mediante un algoritmo che moltiplica il valore di mercato al metro quadrato (su elaborazioni OMI), modificato da molteplici coefficienti in ordine successivo - le scale, l’anno di costruzione, il piano, l’esposizione, il riscontro d’aria,

l'affaccio, la presenza o meno di ascensore, il riscaldamento centralizzato o autonomo, lo stato di manutenzione -, per i metri quadrati di superficie dell'unità, rilevati secondo la metodologia catastale (cfr. PARENTE S.A., *Luci ed ombre nella delega fiscale sulla riforma del catasto*, cit., p. 353). Tale entità potrebbe divenire la base imponibile di nuove imposte "patrimoniali", fondate sul valore e non sulla redditività (cfr. FORTE N., *Riforma del catasto: un'opportunità per definire i criteri di determinazione del valore degli immobili*, in *Corr. trib.*, n. 17/2014, p. 1302; STEVANATO D., *Catasto fabbricati e invarianza del gettito, una riforma impossibile?*, in D. STEVANATO - R. LUPI, *Catasto fabbricati: difficile riformare un equivoco tra valore e reddito*, in *Dialoghi tributari*, n. 3/2015, p. 312; URICCHIO A.F., *Percorsi di diritto tributario*, Bari, 2017, p. 132), in modo da garantire una maggiore "equità" complessiva, ravvicinando i valori fiscali a quelli di mercato per superare le sperequazioni tra immobili simili, dotati di valori catastali diversi. Inoltre, questa metodologia di stima, unita alla predisposizione di una banca-dati catastale, potrebbe conferire al sistema di valutazione una maggiore dinamicità, consentendo l'aggiornamento con modalità automatizzate e con criteri spazio-temporali che tengano conto in maniera continua delle variazioni territoriali e di mercato.

In questa luce, l'utilizzo di modelli statistici, unitamente alla sperimentazione di strumenti di allineamento tra i valori patrimoniali e quelli di mercato e ad un maggior coinvolgimento degli enti locali, nell'ottica del federalismo catastale (su cui, cfr. CARTANESE G., *Il "federalismo catastale"*, in A. URICCHIO - S.A. PARENTE - G. CARTANESE, *La riforma del catasto nella nuova legge delega di riforma del sistema fiscale*, in *Gazz. forense*, n. 6/2014, p. 183 ss.), a fronte del fenomeno della globalizzazione economico-finanziaria e delle scelte post-moderne delle politiche d'imposizione, che hanno modificato i rapporti tra il governo del territorio, la struttura del catasto e l'ordinamento tributario, consentirebbe di cogliere nuovi equilibri e di individuare categorie censuarie capaci di esprimere le attuali frontiere della tassazione immobiliare.

6. Inoltre, taluni strumenti "atti a facilitare e ad accelerare l'individuazione e, eventualmente, il corretto classamento", di cui la bozza di delega propone l'adozione [art. 1, lett. a), n. 1 e 3], già esistono nella vigente normativa: è il caso dell'art. 1, commi 335-336, l. n. 311/2004, che consente la revisione parziale del classamento, in presenza di immobili non dichiarati in catasto ovvero di situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali per intervenute variazioni edilizie (cfr. PARENTE S.A., *Il catasto e gli estimi catastali*, cit., p. 91 ss.). Il procedimento, che coinvolge tanto il proprietario quanto l'amministrazione catastale, ha inizio con la notifica

all'interessato di una richiesta formale, comunicata pure all'ente locale insieme agli estremi della notificazione, contenente gli elementi constatati, tra cui la mancata presentazione della denuncia catastale. Il destinatario della richiesta, nel termine perentorio di novanta giorni, è tenuto a presentare i tipi mappali aggiornati e a procedere all'accatastamento del cespite, altrimenti l'amministrazione catastale provvede d'ufficio all'iscrizione del bene non accatastato o alla verifica del classamento, a spese del contribuente, notificando un atto contenente le risultanze del classamento, la rendita assegnata e le sanzioni previste (art. 28, r.d.l. 13 aprile 1939, n. 652, convertito dalla l. 11 agosto 1939, n. 1249). Sia nell'ipotesi di adeguamento spontaneo, da parte del contribuente, che in caso d'intervento coatto dell'amministrazione catastale, generato dall'inerzia o dall'inottemperanza del destinatario, gli effetti del nuovo classamento decorrono retroattivamente dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di omissione della denuncia o dal 1° gennaio dell'anno di avvenuta richiesta, il tutto per gli effetti previsti dall'art. 1, comma 336, l. n. 311/2004 (cfr. PARENTE F., *Il riaccatastamento e le controversie catastali: problematiche attuali*, in *Riv. not.*, n. 4/2014, p. 831 ss.).

Rilevante novità, invece, è quella degli strumenti finalizzati ad assicurare il corretto classamento dei "terreni edificabili accatastati come agricoli". Nella vigente normativa, fino al momento dell'edificazione, le aree (anche se edificabili) vengono accatastate nel catasto dei terreni: il carattere edificabile dell'area si evince dal piano regolatore generale del Comune di ubicazione del cespite e non dalle risultanze catastali. L'idea è quella di predisporre, in sede di attuazione della delega, una banca dati delle aree fabbricabili (forse da poter poi utilizzare pure ai fini impositivi).

7. Anche se l'attuale bozza di delega fiscale, a differenza del precedente tentativo di riforma, non lo prevede espressamente, per superare le sperequazioni e le antinomie derivanti dall'utilizzo del vano catastale, sarebbe auspicabile fare riferimento, quale criterio per determinare la consistenza delle unità a destinazione ordinaria, al metro quadrato di superficie, parametro impiegato dal mercato immobiliare, nonché rivedere le nozioni di "zona censuaria" e di "microzona", in modo da allineare i valori e le rendite catastali ai dati di mercato.

La microzona è una sottocategoria della zona censuaria caratterizzata da aspetti posizionali, urbanistici, socio-economici e storico-ambientali omogenei.

Valorizzando i parametri definiti dal d.P.R. 23 marzo 1998, n. 138, la "nuova" zona censuaria potrebbe comprendere porzioni omogenee di territorio, situate in un solo comune, in una porzione del medesimo o anche in più gruppi di comuni, caratterizzate da elementi ambientali, urbanistici, socio-economici e del mercato immobiliare

similari (cfr. IOVINE A., *La riforma del catasto fabbricati*, cit., p. 146; PARENTE S.A., *Luci ed ombre nella delega fiscale sulla riforma del catasto*, cit., p. 338). In tal modo, verrebbe superato l'originario limite territoriale, costituito dal perimetro comunale, potendo la "nuova" zona censuaria ricomprendere il territorio di più comuni della stessa provincia o città metropolitana, purché caratterizzati da condizioni di omogeneità territoriale, ambientale e socio-economica.

Il contenitore così tracciato assurgerebbe ad ampio comprensorio, identificato come entità territoriale sovra-comunale (comunità montana, circondario, consorzio di comuni, provincia, città metropolitana), dotata di elementi di omogeneità ambientale (alta montagna, montagna, collina, pianura interna, fascia costiera) e socio-economica (economia rurale di tipo estensivo-intensivo, industrializzazione bassa-media-alta, interesse terziario o turistico basso-medio-alto) (cfr. IOVINE A., *La riforma del catasto fabbricati*, cit., p. 148).

Le innovazioni della "zona censuaria" rilevarebbero tanto sul piano operativo - per la determinazione dei nuovi estimi - quanto su quello giuridico, per l'intera zona censuaria e per ogni comune compreso al suo interno, consentendo di rimediare ai complessi procedimenti d'integrazione delle tariffe, attivati in passato in caso di realizzazione nel medesimo comune di nuove tipologie costruttive con livelli tariffari non definiti nel prospetto associato al quadro di qualificazione (IOVINE A., *La riforma del catasto fabbricati*, cit., p. 148-175; PARENTE S.A., *Luci ed ombre nella delega fiscale sulla riforma del catasto*, cit., p. 339).

La rimodulazione delle zone censuarie avrebbe un'influenza considerevole, atteso che il valore dell'immobile dipende in buona parte, oltre che dalle sue caratteristiche intrinseche, anche dalla sua ubicazione, e potrebbe essere affidata ad un procedimento complesso che coinvolgerebbe direttamente gli enti locali, consentendo di superare i condizionamenti dell'attuale modello, che non tiene conto in maniera adeguata delle differenze valoriali, con il rischio di risultati fortemente sperequati rispetto alle valutazioni effettive del mercato immobiliare (cfr. LUPU R., *Prospettive di riforma in tema di tassazione degli immobili*, cit., p. 1317-1318).

8. A sua volta, ogni zona censuaria verrebbe ripartita in "nuove" microzone: le unità immobiliari comprese in ciascuna microzona si caratterizzerebbero per uniformità sul piano tipologico, epoca di costruzione e destinazione prevalente, trattandosi di ambiti territoriali muniti di caratteristiche socio-economiche omogenee, che inciderebbero sui redditi e sui valori dei relativi cespiti immobiliari.

Come già puntualizzato dall'art. 2, d.P.R. n. 138/1998, i criteri richiesti per individuare le singole microzone sono molteplici: la "omogeneità delle caratteristiche

urbanistiche”, ossia l’affinità dei caratteri urbanistici, storico-ambientali, socio-economici, della posizione e della dotazione di servizi e delle infrastrutture urbane; l’uniformità delle unità immobiliari racchiuse nella medesima microzona per caratteristiche tipologiche, epoca di costruzione e destinazione prevalente; la “omogeneità del mercato immobiliare”, che consiste nella presenza di condizioni di mercato similari sul piano dei redditi e dei valori, con particolare riferimento all’incidenza che hanno le caratteristiche estrinseche delle unità (cfr. PARENTE S.A., *Fiscalità immobiliare, rendita catastale e valore patrimoniale*, cit., p. 182).

La segmentazione del territorio in “nuove” microzone consentirebbe di realizzare un sistema catastale aderente ai dati espressi dal mercato, sia in termini di valore che di superficie, in modo da superare le antinomie dell’attuale modello, che, pur recependo l’idea di zona censuaria e di microzona, non riconosce a quest’ultima alcuna veste nel calcolo della rendita catastale.

Le “nuove” microzone assurgerebbero, invece, a principale strumento di aggiornamento e di perequazione degli estimi catastali per conferire al sistema una maggiore trasparenza e perseguire gli obiettivi di semplificazione del modello logico-matematico delle procedure di stima parametrica, mediante la riduzione delle variabili connesse ai caratteri posizionali del territorio urbano.

Questa nuova impostazione darebbe maggiore dinamicità ai meccanismi di aggiornamento delle rendite, alla luce delle modificazioni territoriali e dei valori immobiliari e renderebbe più puntuale il governo del territorio per una corretta previsione degli effetti delle opzioni di pianificazione e di gestione sul gettito immobiliare e sulle entrate tributarie dei singoli comuni (cfr. IOVINE A., *La riforma del catasto fabbricati*, cit., p. 167-180).

In questo quadro, rimarrà comunque immutata la funzione tradizionale della microzona, ossia quella di munire il cittadino di uno strumento diafano per verificare la classe di redditività della singola unità immobiliare in funzione della trasparenza dei criteri di attribuzione della rendita.

Ciò potrebbe assumere non poca rilevanza nel regime della fiscalità, atteso che la microzona potrebbe rappresentare uno strumento importante di governo del territorio, soprattutto nelle ipotesi in cui sia necessario far leva sul sistema impositivo dei beni immobili per consentire lo sviluppo di alcuni quartieri particolarmente degradati, o per effettuare un prelievo fiscale differenziato verso i contribuenti proprietari d’immobili pregiati, situati in zone di particolare rilievo, a fronte di quelli proprietari d’immobili di scarso pregio, o per indirizzare le scelte delle amministrazioni nella localizzazione di nuove infrastrutture territoriali in ordine alle quali è prevedibile una particolare incidenza (positiva o negativa) sul gettito (cfr. IOVINE A., *La riforma del*

catasto fabbricati, cit., p. 149; PARENTE S.A., *Luci ed ombre nella delega fiscale sulla riforma del catasto*, cit., p. 340-341).

La formazione delle “nuove” microzone richiederà la preventiva suddivisione del territorio in zone omogenee, unitamente all'utilizzo di molteplici parametri (qualitativi e quantitativi), capaci di delineare la qualità urbana ed ambientale delle diverse circoscrizioni.

I caratteri qualitativi riguarderanno una pluralità di elementi informativi: la densità demografica locale del territorio; la tipologia delle zone edificate; le condizioni morfologiche e ambientali; lo sviluppo socio-economico della zone edificate e della popolazione residente; la conformazione orografica e idrogeologica; la destinazione effettiva del suolo e dei piani di utilizzazione (c.d. strumenti urbanistici); la dotazione di infrastrutture e di servizi pubblici e il loro stato di conservazione; le tipologie edilizie e le relative consistenze; l'epoca delle costruzioni e il loro stato di conservazione (cattivo, mediocre, buono, ottimo); le tipologie catastali.

I caratteri quantitativi, invece, per ciascuna microzona e per le unità assunte come parametro di riferimento, si desumeranno dal mercato immobiliare locale sulla base dei prezzi e dei valori dei trasferimenti, dei canoni di locazione e dell'incidenza del fattore area sul mercato dei fabbricati.

L'adozione del metro quadrato di superficie, quale parametro di riferimento della consistenza, consentirebbe di porre rimedio alle criticità derivanti dall'utilizzazione del vano catastale, che possono verificarsi in molteplici ipotesi: nel caso di due appartamenti della medesima superficie, ubicati sulla stessa verticale dell'edificio, ma con consistenza catastale differente solo di mezzo vano, per la diversa distribuzione degli spazi interni; nell'ipotesi di unità immobiliari, localizzate in edifici diversi, della stessa consistenza di vani, ma di diversa superficie a causa della differente grandezza media dei vani (cfr. PARENTE S.A., *Luci ed ombre nella delega fiscale sulla riforma del catasto*, cit., p. 342).

Il fenomeno può essere accentuato dalla distanza delle epoche di costruzione, atteso che molte unità immobiliari in passato avevano (e ancora oggi hanno) una grandezza media per vano inferiore a quella delle costruzioni realizzate nei primi anni del Novecento o in età post-bellica (IOVINE A., *La riforma del catasto fabbricati*, cit., p. 150).

9. In un'ottica di *favor* e di valorizzazione del patrimonio storico nazionale, riprendendo il precedente tentativo di riforma (cfr. PARENTE S.A., *Il catasto e gli estimi catastali*, cit., p. 184-185), l'art. 6, comma 2, lett. d) della bozza di delega si occupa dei profili catastali inerenti le unità immobiliari di interesse storico-artistico,

vale a dire quelle iscritte nella categoria A/9 (palazzi e castelli di eminente pregio storico-artistico) e riconosciute tali secondo i parametri declinati dall'art. 10, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante il "codice dei beni culturali e del paesaggio".

A tal fine, si richiede l'accertamento delle caratteristiche costruttive e tipologiche proprie di tali cespiti, non essendo sufficiente il mero riconoscimento dell'interesse culturale (cfr. la Circolare Agenzia del Territorio, 9 ottobre 2012, n. 5; inoltre, in argomento, cfr. G. DIQUATTRO, *Il catasto e le agevolazioni relative agli immobili di interesse storico e artistico. Il processo di semplificazione e la titolarità del dato catastale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 6/2004, p. 1083 ss.; M. DEL VAGLIO, *I profili catastali degli immobili di interesse storico e artistico*, in *Corr. trib.*, n. 46/2012, p. 3581 ss.).

La stima delle unità immobiliari d'interesse storico-artistico dovrà tener conto dei maggiori oneri di manutenzione e di conservazione, nonché dei vincoli previsti dalla relativa normativa in ordine alla destinazione d'uso, all'utilizzo, al regime di circolazione giuridica e al restauro che legittimeranno un'adeguata riduzione del "valore patrimoniale medio ordinario" e (si presume anche) della "rendita media ordinaria" (sebbene, in relazione a quest'ultimo parametro, non vi sia alcuna indicazione nella bozza di delega).

La normativa sembra riferita solo agli immobili caratterizzati da vincolo "diretto", fonte di obblighi positivi di conservazione e di restauro. Tuttavia, considerato che anche i fabbricati con vincolo "indiretto" (c.d. vincolo di completamento) sono sottoposti a pesi e oneri, la previsione pare inficiata da frettezza.

In futuro, il trattamento tecnico-estimativo dei fabbricati d'interesse storico-artistico potrebbe generare criticità, atteso che fino ad oggi questi beni sono stati oggetto di esclusiva attenzione tributaria, senza coinvolgere la disciplina estimativa del catasto. Perciò, in relazione a tali tipologie di cespiti, non sarà per nulla agevole determinare i valori patrimoniali e le rendite catastali.

Per effetto della revisione degli estimi, è auspicabile che il carico fiscale gravante sui fabbricati d'interesse storico-artistico possa essere attenuato, malgrado le criticità legate ai tempi di attuazione della riforma.

10. In conclusione, la proposta di legge delega sollecita una riflessione più matura e coraggiosa sugli istituti della fiscalità immobiliare e sul contributo che un sistema più evoluto, puntuale e dinamico di rilevazione dei valori patrimoniali e delle caratteristiche (non solo costruttive) degli edifici potrebbe offrire a modelli di governo del territorio al passo con i tempi.

La revisione del catasto interviene, del resto, in un'epoca storica particolarmente complessa che lascia prevedere trasformazioni profonde degli stili di vita, dell'organizzazione dei servizi pubblici, delle forme di partecipazione del privato alle spese pubbliche. In uno scenario simile occorre assicurare, da un lato, meccanismi di perequazione e non discriminazione, fondati sulla graduale sostituzione di valori statici con stime dinamiche, soggette a meccanismi di aggiornamento automatico; dall'altro, occorre trasformare il catasto in un istituto strategico d'indirizzo delle scelte individuali verso gli obiettivi più nobili delle politiche pubbliche, centrali e periferiche, facendolo concorrere attivamente alla valorizzazione e tutela del territorio.

Proprio tale necessità dovrebbe indurre ad assicurare un agevole accesso del cittadino alle informazioni che fino ad oggi sono considerate 'tecniche' e che, con l'adozione degli algoritmi di cui s'è detto, potrebbero divenire finanche 'criptiche'. Andrebbe quindi garantita una facilità di identificazione e consultazione delle variabili suscettibili di incidere sulla valutazione degli immobili, mettendo ciascuno nelle condizioni di esercitare le proprie scelte in funzione di un'anticipata rappresentazione delle loro conseguenze ai fini catastali.

Sembra avere poco senso, in questa prospettiva, inibire le conseguenze della riforma sul versante dell'applicazione dei tributi. Al contrario, una simile preclusione rischia di vanificare le migliori ambizioni di un intervento normativo atteso da troppo tempo.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

AULENTA M., *Flessi-istituzionali nelle riforme del catasto*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, n. 3/2016, p. 364 ss.

BORIA P., *La potestà regolamentare e l'autonomia tributaria degli enti locali*, in *Riv. dir. trib.*, n. 5/2013, p. 421 ss.

BUCCICO C., *Il catasto. Profili procedimentali e processuali*, Napoli, 2008.

BUCCICO C., *Nuove forme di collaborazione di regioni e Comuni in fase di accertamento*, in *Dir. prat. trib.*, n. 3/2012, p. 487 ss.

BUSANI A., *Riforma del Catasto: verso una imposizione immobiliare fuori controllo?*, in *Corr. trib.*, n. 36/2012, p. 2770 ss.

CANNAFOGLIA C., *La riforma del catasto: stato dell'arte e prospettive*, in *Trib. loc. reg.*, n. 4/2007, p. 446 ss.

CANNAFOGLIA C., *Il cammino degli immobili verso l'ecosostenibile riforma degli estimi catastali*, in *L'Ufficio Tecnico*, n. 4/2014.

- CANNAFOGLIA C., *Riforma del catasto: le nuove commissioni censuarie e il ruolo dei comuni*, in *Trib. loc. reg.*, n. 2/2015, p. 25 ss.
- CARTANESE G., *Il "federalismo catastale"*, in A. URICCHIO - S.A. PARENTE - G. CARTANESE, *La riforma del catasto nella nuova legge delega di riforma del sistema fiscale*, in *Gazz. forense*, n. 6/2014, p. 183 ss.
- D'AMATI N., *Natura giuridica dell'imposta fondiaria*, Milano, 1956.
- D'AMATI N., voce *Catasto. II) Diritto tributario*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VI, Roma, 1988, p. 1 ss.
- D'AMATI N., *Stato e comuni nella gestione del catasto*, in *Dir. prat. trib.*, n. 1/2003, p. 43 ss.
- D'AURO A., *La riforma del catasto*, in *Trib. loc. reg.*, n. 4-5/2016, p. 52 ss.
- M. DEL VAGLIO, *I profili catastali degli immobili di interesse storico e artistico*, in *Corr. trib.*, n. 46/2012, p. 3581 ss.
- G. DIQUATTRO, *Il catasto e le agevolazioni relative agli immobili di interesse storico e artistico. Il processo di semplificazione e la titolarità del dato catastale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 6/2004, p. 1083 ss.
- FOGLIO F., *Il catasto dei fabbricati e il catasto dei terreni*, Roma, 2009.
- FORTE N., *Riforma del catasto: un'opportunità per definire i criteri di determinazione del valore degli immobili*, in *Corr. trib.*, n. 17/2014, p. 1302 ss.
- FORTE N., *Disciplinato il funzionamento delle Commissioni censuarie*, in *Corr. trib.*, n. 8/2015, p. 601 ss.
- GHINASSI S., voce *Catasto*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, vol. IV, Milano, 2000, p. 241 ss.
- INGROSSO M., *Il classamento degli immobili e la perequazione tributaria*, in *Dir. proc. trib.*, n. 3/2015, p. 514 ss.
- IOVINE A., *La riforma del catasto fabbricati*, Santarcangelo di Romagna, 2014.
- IOVINE A., *Catasto. Per gli immobili rendita attualizzata neutra, per ora, ai fini fiscali*, in *I focus del Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2021, n. 30, p. 15.
- LOGOZZO M., *Le funzioni catastali dei Comuni*, in *Corr. trib.*, n. 7/2007, p. 523 ss.
- LUPI R., *Prospettive di riforma in tema di tassazione degli immobili*, in *Rass. trib.*, n. 5/1998, p. 1315 ss.
- MELIS G., *Questioni attuali in tema di catasto e "fiscalità immobiliare"*, in *Rass. trib.*, n. 3/2010, p. 703 ss.
- MOLTENI F. - SACCONI G., voce *Catasto. I) Diritto amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VI, Roma, 1988, p. 1 ss.
- PARENTE F., *Il riaccatastamento e le controversie catastali: problematiche attuali*, in *Riv. not.*, n. 4/2014, p. 831 ss.

- PARENTE S.A., *Fiscalità immobiliare, rendita catastale e valore patrimoniale*, in A. URICCHIO - S.A. PARENTE - G. CARTANESE, *La riforma del catasto nella nuova legge delega di riforma del sistema fiscale*, in *Gazz. forense*, n. 6/2014, p. 181.
- PARENTE S.A., *Luci ed ombre nella delega fiscale sulla riforma del catasto*, in *Annali del Dipartimento Jonico*, Taranto, 2014, p. 333 ss.
- PARENTE S.A., *Il catasto e gli estimi catastali: funzione impositiva e regole di governo*, Bari, 2020.
- PARENTE S.A., *Il sistema catastale: struttura, funzioni, fonti*, in A. URICCHIO – M. AULENTA – P. GALEONE – A. FERRI (a cura di), *I tributi comunali dentro e oltre la crisi*, Tomo I, *Prelievi e basi imponibili*, Bari, 2021, p. 129 ss.
- PENNASILICO M., *Sviluppo sostenibile e solidarietà ambientale*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 49 ss.
- PERRUCCI U., *Finalmente si avvia la riforma del catasto*, in *Boll. trib.* n. 18/2007, p. 1450 ss.
- PERRUCCI U., *Avviato lentamente l'iter del futuro nuovo catasto edilizio*, in *Boll. trib.*, n. 8/2015, p. 591 ss.
- REBECCA G., *Le nuove rendite catastali e l'impossibile invarianza di gettito*, in *Il fisco*, n. 7/2015, p. 653 ss.
- SALANITRO G., *Profili sostanziali e processuali dell'accertamento catastale*, Milano, 2003.
- SALANITRO G., *Revisione del classamento catastale e delle tariffe d'estimo per adeguamento ai valori di mercato*, in *Corr. trib.*, n. 9/2012, p. 629 ss.
- SCARLATA G. - LUPI R., voce *Catasto*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24-Ore*, vol. 3, Milano, 2007, p. 23 ss.
- SELICATO G., *Il ruolo dei comuni nell'accertamento dei tributi erariali*, in *Fin. loc.*, n. 4/2009, p. 11 ss.
- SPAZIANI TESTA G., *Riforma del catasto, attuazione problematica della legge delega*, in *Corr. trib.*, n. 29/2014, p. 2235 ss.
- STEVANATO D., *Catasto fabbricati e invarianza del gettito, una riforma impossibile?*, in D. STEVANATO - R. LUPI, *Catasto fabbricati: difficile riformare un equivoco tra valore e reddito*, in *Dialoghi tributari*, n. 3/2015, p. 312.
- URICCHIO A., *La riforma «silenziosa» del catasto: un'opportunità da cogliere*, in A. URICCHIO - S.A. PARENTE - G. CARTANESE, *La riforma del catasto nella nuova legge delega di riforma del sistema fiscale*, in *Gazz. forense*, n. 6/2014, p. 179.

- URICCHIO A., *Le disposizioni in materia di riordino delle commissioni censuarie*, in A. URICCHIO - S.A. PARENTE - G. CARTANESE, *La riforma del catasto nella nuova legge delega di riforma del sistema fiscale*, in *Gazz. forense*, n. 6/2014, p. 187.
- URICCHIO A.F. - AULENTA M. - SELICATO G. (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Bari, 2015.
- URICCHIO A.F., *Percorsi di diritto tributario*, Bari, 2017.
- URICCHIO A.F. - SELICATO G. (a cura di), *Circular Economy and Environmental Taxation*, Bari, 2020.
- URICCHIO A.F., *Manuale di diritto tributario*, Bari, 2020.
- ZANELLI P., *Prime note sulla riforma in itinere del catasto*, in *Vita not.*, n. 3/2014, p. 1469 ss.
-