

La riforma del catasto secondo il principio dell'invarianza di gettito

di Fabio Ghiselli *

Nella L. 11 marzo 2014, n. 23 di delega al Governo per costruire un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, il Parlamento ha ritenuto fosse necessario introdurre anche una riforma del sistema catastale, non più adeguato a svolgere il ruolo assegnato, vetusto nella qualità informativa e quantitativa, nonché fonte originaria di distorsioni e iniquità. Considerato anche o, forse soprattutto, che su di esso si fonda tutta la fiscalità immobiliare: dall'imposizione locale con IMU, TASI, TARI, a quella erariale indiretta con le imposte di registro, ipotecaria e catastale, di successione e bollo, a quella erariale diretta con l'IRPEF e l'IRES.

Un sistema che il legislatore si era già riproposto di riformare, senza particolare successo, già nel 1993, con il D.L. 23.1.1993, conv. in L. 24.3.1993, n. 75, (art.2), e con successivi provvedimenti nel 1995, 1996 e 1998. Secondo una recente analisi della Sogei, pregevolissima per analiticità ed estensione, nel nostro Paese ci sono 65,8 milioni di immobili (di tutte le categorie catastali dalla A alla F), intestati a 31,7 milioni di persone (di cui il 98% fisiche e il 2% diverse dalle persone fisiche). Di tutte le unità immobiliari censite, 57,8 milioni sono case di abitazione e relative pertinenze, delle quali 37,3 milioni rappresentano l'abitazione principale (e relative pertinenze). Il gettito assicurato dagli immobili e derivante dalle principali imposte sul possesso, sulla locazione e sulle compravendite (imposte locali comprese) è stato, nel 2014, pari a 42,1 miliardi di euro, rispetto a un totale di entrate per imposte e tasse pari a 486,2 miliardi di euro.

Da questi dati si può capire come il comparto immobiliare (senza contare il gettito derivante dalla gestione e produzione di immobili realizzata tramite strutture societarie specializzate, quello direttamente connesso al personale impiegato e quello collegato a tutto l'indotto), possa rappresentare un segmento significativo per la fiscalità complessiva che richiederebbe una gestione adeguata. La gestione, a sua volta, presuppone una precisa conoscenza quali-quantitativa del patrimonio immobiliare e dei soggetti che la possiedono.

Ma la fiscalità immobiliare, come detto, può anche essere fonte di iniquità e di distorsioni che andrebbero prontamente eliminate attraverso un intervento redistributivo del carico fiscale. Per non parlare della necessità di valutare la correttezza – sotto il duplice aspetto della economicità gestionale e della equità distributiva – del peso delle singole imposte che gravano sugli immobili. Ma su questo mi permetto di rinviare ad un paio di miei scritti pubblicati su questo blog e mi riprometto di intervenire in futuro.

Per ritornare all'oggetto di queste note, vale la pena ricordare che l'art. 2 della legge delega contiene i principi direttivi cui devono ispirarsi i decreti delegati di competenza del Governo per la revisione del catasto dei fabbricati.

In particolare il co. 2, individua gli elementi più tecnici secondo i quali si dovrà:

f) operare con riferimento ai rispettivi valori normali, approssimati dai valori medi ordinari, espressi dal mercato nel triennio antecedente l'anno di entrata in vigore del decreto legislativo;

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

h) determinare il valore patrimoniale medio ordinario secondo i seguenti parametri:

1) per le unità immobiliari a destinazione catastale ordinaria, mediante un processo estimativo che:

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

1.2) utilizza funzioni statistiche atte ad esprimere la relazione tra il valore di mercato, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale anche all'interno di uno stesso comune;

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

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

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

2.2) qualora non sia possibile fare riferimento diretto ai valori di mercato, utilizza il criterio del

costo, per gli immobili a carattere prevalentemente strumentale, o il criterio reddituale, per gli immobili per i quali la redditività costituisce l'aspetto prevalente;

i) determinare la rendita media ordinaria per le unità immobiliari mediante un processo estimativo che, con riferimento alle medesime unità di consistenza previste per la determinazione del valore patrimoniale medio ordinario di cui alla lettera h):

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

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

l) prevedere meccanismi di adeguamento periodico dei valori patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari urbane, in relazione alla modificazione delle condizioni del mercato di riferimento e comunque non al di sopra del valore di mercato;

m) prevedere, per le unità immobiliari riconosciute di interesse storico o artistico, come individuate ai sensi dell'articolo 10 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, adeguate riduzioni del valore patrimoniale medio ordinario di cui alla lettera h) e della rendita media ordinaria di cui alla lettera i) del presente comma, che tengano conto dei particolari e più gravosi oneri di manutenzione e conservazione nonché del complesso dei vincoli legislativi alla destinazione, all'utilizzo, alla circolazione giuridica e al restauro.”

Inoltre, viene opportunamente stabilito che occorra:

“q) per le unità immobiliari colpite da eventi sismici o da altri eventi calamitosi, prevedere riduzioni del carico fiscale che tengano conto delle condizioni di inagibilità o inutilizzabilità determinate da tali eventi”.

Accanto agli indirizzi tecnici –tra i quali troviamo altre misure di tipo organizzativo, di controllo, di reporting e di collaborazione tra Comuni e Agenzia delle Entrate, ecc. – il legislatore ha stabilito, altresì, due importanti principi:

1. quello dell'**invarianza di gettito**: introdotto nella lett. l), secondo cui, appunto, occorre “*garantire l'invarianza del gettito delle singole imposte il cui presupposto e la cui base imponibile sono influenzati dalle stime di valori patrimoniali e rendite*”;
2. quello dell'**invarianza dei costi** della riforma: nel co. 4, dell'art. 2, si legge che “*Dall'attuazione dei commi 1 e 3 del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*”.

In ordine al **primo principio** ritengo che l'unico senso che si possa accettabilmente attribuire sia quello di essere una “dichiarazione politica” volta a rassicurare i contribuenti, tramite la cassa di risonanza dei media, sulla stabilizzazione del prelievo impositivo globale (sulle rendite e sui valori) in termini assoluti e in rapporto al PIL. Ma dal punto di vista tecnico, si tratterebbe di una dichiarazione che nulla avrebbe a che vedere con la riforma che si vuole introdurre.

Questa, infatti, interviene sulle rendite e sui valori immobiliari – quelli attuali sono fondati su valori del 1989-1990 – secondo principi direttivi definiti dalla legge 23/2014 e criteri attuativi che saranno contenuti nei provvedimenti che si susseguiranno, e non sulla fiscalità immobiliare nel suo insieme.

In altre parole l'intervento è sulla base imponibile comune, e non sul sistema impositivo che grava sugli immobili, fatto di singole imposte e di relative aliquote, detrazioni esenzioni, ecc. .

Questo principio sarebbe più coerente con una delega volta a riformare la tassazione immobiliare che, però, non sembra trovare spazio nella legge.

Per come è stato formulato l'insieme dispositivo, che impone a una soluzione tecnica un vincolo di gettito, è come se pensassimo di progettare una casa partendo dalla definizione del tetto per arrivare alla progettazione di tutto il resto, fondamenta comprese, solo in un momento successivo e in via subordinata alle esigenze del tetto.

Sarà interessante vedere come il principio dell'invarianza del gettito sarà definito dalla relazione tecnica al provvedimento attuativo, atteso che il co. 6, dell'art. 1 della legge delega prescrive che siano proprie queste a indicare per ogni tipo di intervento, l'impatto sul gettito, gli effetti distributivi sui contribuenti, nonché le implicazioni in termini di finanza locale, anche se, alla luce di altri esempi precedenti, non credo che ci si possa attendere qualcosa di particolarmente decisivo .

Sappiamo tutti bene che la politica ha le sue ragioni e vive sulla ricerca del consenso del corpo elettorale, ma se si affronta il problema nell'ottica di una politica fiscale generale, non è affatto detto che l'obiettivo

prioritario debba essere quello dell'invarianza del gettito impositivo.

Per di più, manovrando su aliquote, basi imponibili, detrazioni, esenzioni, esclusioni, per ciascuna imposta, non faremmo altro che implementare un sistema impositivo ancora più disarmonico, contorto e illogico di quello attuale, frutto di continue sovrapposizioni determinate da mere esigenze di gettito a brevissimo termine e lontane e non rispondenti a un disegno più completo di politica fiscale.

Anzi, una volta attuata la riforma sarebbe il caso di rivedere il quadro generale dell'imposizione immobiliare che, proprio sulla base dei criteri di equità ed efficienza che vorrebbe perseguire la L. 23/2014 di riforma del sistema fiscale, possa anche generare un incremento del gettito impositivo, selezionato e guidato da un desiderabile, quanto opportuno, intento redistributivo della ricchezza.

Secondo un confronto internazionale realizzato dalla Sogei nello studio già citato, il gettito derivante dalla fiscalità immobiliare in rapporto al PIL e alle entrate tributarie totali è piuttosto basso rispetto ad altri Paesi europei (come la Francia e il Regno Unito) e le organizzazioni internazionali come l'OCSE, il FMI e la stessa Commissione Europea, da tempo invitano Paesi come l'Italia ad incrementare il livello di tassazione (capitali finanziari compresi) allo scopo di ridurre le imposte molto più in grado di incidere sulla crescita economica (c.d. *growth-friendly*), come l'imposta sui redditi societari e quelle sul reddito da lavoro.

In questo senso intendo una politica fiscale coerente, razionale, orientata alla crescita e misurata su obiettivi di sistema di medio lungo termine, non determinata solo da esigenze più o meno temporanee di gettito. Ma anche su questo mi riprometto di intervenire in un prossimo futuro.

Per esplicitare ancora meglio il concetto, la riforma del catasto dovrebbe occuparsi esclusivamente delle rendite e dei valori catastali degli immobili – ossia le fondamenta sulle quali innestare l'attuale imposizione (rivista) o, ancora meglio, sulle quali potrà essere ri-costruita la fiscalità immobiliare - senza che gli strumenti impiegati per attuare l'aggiornamento siano contaminati, subordinati e strumentalmente piegati per raggiungere un obiettivo estraneo – di gettito o anche di politica fiscale - a quello eminentemente tecnico catastale.

Le dichiarazioni di principio non collegate ad altra ipotesi di riforma dovrebbero, semmai, essere affidate alla stampa.

In ordine al **secondo principio** giova ricordare, come è stato evidenziato dalla stampa specializzata, che siamo di fronte ad una riforma strutturale che dovrebbe garantire una stima degli immobili (rendita e valore) più certa, corretta e trasparente e, soprattutto, coerente con i valori di mercato. Questo al fine di determinare una tassazione più equa di quella attuale, la certezza degli adempimenti da parte dei soggetti interessati nel notificare tutte le variazioni intervenute sulle unità immobiliari e, infine, il controllo sugli stessi da parte dell'amministrazione finanziaria e degli enti locali.

Per fare questo, però, non ci si può affidare prepotentemente ad applicazioni statistiche, delle quali, certo, non si potrà fare a meno, ma delle quali si conoscono o si possono intuire tutti i limiti propri, come quello di produrre approssimazioni o distorsioni nella generazione dei valori che potrebbero ancora mantenersi lontani, in eccesso o in difetto, da quelli concretamente riscontrabili sul mercato. Viceversa, ampio spazio dovrà essere riservato alle verifiche "sul campo", alle stime dirette e al coinvolgimento di tutte le professionalità presenti sul mercato (penso agli operatori immobiliari e ai professionisti del settore).

Ciò non significa, si badi bene, che le rendite e i valori catastali debbano necessariamente corrispondere a quelli del mercato: il mercato, come sappiamo, non è "perfetto", secondo i principi prefigurati dalle teorie economiche, e non lo sarà mai, nonostante ciò che sostengono le teorie liberiste. Sarà sempre soggetto a "bolle speculative" che devono rimanere estranee, in quanto distorsive, alla valorizzazione catastale, fonte di determinazione del carico impositivo.

Ecco perché appare corretto prevedere, come è previsto, che le rendite e i valori si mantengano al di sotto, di una certa misura percentuale, del "valore di mercato", così come sarebbe corretto prevedere che questi subiscano degli aggiustamenti, in positivo e in negativo, in relazione all'evoluzione dei prezzi rilevabili sul mercato stesso.

Ma perché questo abbia e mantenga un senso, sarebbe logico che le stesse rendite e i valori catastali fossero determinati con il minor uso possibile di approssimazioni statistiche. Queste, viceversa, potrebbero influenzare o determinare l'evoluzione successiva di "ancoraggio al mercato", ma dovrebbero intervenire su una base il più possibile reale nel momento in cui si costruisce il sistema.

Così come grande rilievo dovrà avere la tecnologia, le soluzioni informatiche che dovranno permettere velocità e semplicità degli adempimenti, facilità e tempestività dei controlli, nonché l'implementazione e l'aggiornamento delle banche dati, nazionali e locali, che, necessariamente, dovranno "dialogare" tra loro.

Sono note le problematiche che affliggono i conti dello Stato e la necessità di mantenerli in equilibrio, anche alla luce del principio introdotto all'art. 81 Cost. .

Il fatto è che la riforma del Catasto, la sua realizzazione pratica, la necessità di mantenerlo necessariamente

aggiornato, rappresenta un progetto di tutto rilievo per le finanze pubbliche, e non solo, che richiede l'intervento di uomini, mezzi, risorse tecnologiche, investimenti. Tanto è vero che il legislatore ha definito gli interventi da adottare in ben 12 punti più due relativi alla previsione di norme agevolative: le lettere a), b), c), e) l) del co. 1, e a), b), c), d), e), f), m), oltre alle lettere p) e q) del co. 3, dell'art. 2, della legge in commento.

Per questo un simile intervento della politica non può disporre l'invarianza dei costi per lo Stato ma, al contrario, dovrebbe prevedere l'effettuazione di tutti quegli investimenti necessari per raggiungere l'obiettivo che si è posta.

Le risorse vanno trovate, attraverso una adeguata *spending review* o fuori dal patto di stabilità con l'UE. E' una condizione dalla quale, credo, non si possa prescindere.

Al momento della stesura di queste note, la riforma del catasto sembra aver segnato il passo. Dopo l'emanazione del primo decreto sulle commissioni censuarie, la decretazione successiva, quella che dovrebbe definire i criteri di stima, non ha ancora visto la luce. Si tratta di una "occasione persa" come qualcuno ha osservato? Evidentemente no, nulla è andato perduto.

Se da un lato, non c'è dubbio che il ritardo nell'emanazione dei provvedimenti attuativi, porterà a sua volta a ritardare l'attuazione della riforma - si pensa al 2019-2010 - dall'altro, non si può non rilevare che proprio l'estrema delicatezza della questione necessita di definire con la massima precisione tutti i punti fondamentali e strutturali della medesima. Non si può non immaginare che questo passaggio richieda, da un lato, il coinvolgimento di tutte le forze professionali che possono dare un contributo concreto alla definizione tecnica della riforma e, dall'altro, il necessario approfondimento e una puntuale verifica degli effetti dei criteri di calcolo e valutazione che si vogliono introdurre.

L'approssimazione, anche in questo caso, è contraria alla precisione e la precisione richiede tempo. E' ovvio che sarebbe preferibile che il tempo fosse il più ristretto possibile, ma è altrettanto ovvio che una riforma parziale, approssimata appunto, sarebbe inutile e rappresenterebbe uno spreco di tempo e di risorse. Tempo e risorse di cui questo Paese ha un estremo bisogno e che non può più permettersi di sprecare.

"La gatta frettolosa fa i gattini ciechi".