

Riforma del catasto: cosa prevede la legge delega

Autore: Villani Maurizio

In: Approfondimenti, Diritto tributario, Focus

di Maurizio Villani e Antonella Villani

Nella **Legge delega** approvata il 5 ottobre 2021 dal Consiglio dei Ministri n. 39 per la **riforma del sistema fiscale**, all'art. 7 si annidano a livello embrionale i fattori capaci, in futuro, di dare vita a sensibili mutamenti di quelle che sono state per tradizione forme organizzative proprie del plesso amministrativo statale in materia di **catasto**: si tratta delle disposizioni in materia di **revisione del catasto** e degli **strumenti di mappatura degli immobili**.

Com'è noto, il Catasto, oltre a rappresentare l'**inventario** dei beni immobili presenti sul territorio nazionale, ha **ulteriori scopi in settori fondamentali e strategici**.

In particolare, i **dati catastali** hanno assunto, nel tempo, **rilevanza** soprattutto in relazione agli **aspetti fiscali** (la ragione basilare della formazione del nuovo catasto fu quella di "perequare l'imposta", questo concetto si basa sul principio che l'imposta deve essere generale e commisurata al reddito ritraibile dai beni in godimento); **topografici** (i dati riportati nella mappe catastali vengono utilizzati per lo studio e la progettazione sia delle opere di interesse pubblico che di quelle di interesse privato); **economici** (i dati catastali vengono utilizzati per facilitare la ricerca di determinati dati economici, stime, consistenza patrimoniale di persone fisiche o giuridiche); **civilistici** (individuazione delle proprietà immobiliari, accertamento dei diritti di godimento sui beni immobili), **giuridici** (probatorietà dell'informazione catastale) e, infine, **per aspetti civili legati al governo del territorio** (protezione civile, determinazione delle superfici comunali, catasto incendi, indagini su reati ambientali, ecc.).

Proprio alla luce dell'essenzialità delle informazioni contenute nel Catasto, soprattutto per il suo utilizzo strumentale alle scelte di politica fiscale nazionale e locale nel settore immobiliare, negli ultimi anni è apparsa sempre più necessaria la puntuale conoscenza del patrimonio catastale.

A riguardo si precisa che, nonostante i diversi tentativi di riforma del catasto (1993, 1995, 1996, 1998 e 2014), la situazione attuale presenta numerose spinosità in quanto, a causa dei cambiamenti delle condizioni di mercato, **i valori catastali, riferiti al contesto di passati decenni, oggi non rappresentano più il valore reale degli immobili**.

Criticità del sistema catastale

Tra le più rilevanti criticità dell'attuale sistema catastale si segnala che:

- le attuali rendite catastali degli immobili sono attribuite sulla base di tariffe d'estimo individuate alla fine degli anni Trenta del secolo scorso, rivalutate con l'applicazione di inefficienti moltiplicatori (i valori catastali non sono stati corretti per l'inflazione, tranne per una rivalutazione del 5 per cento introdotta nel 1997 e un incremento del 10 per cento del moltiplicatore catastale): esse non sono più coerenti con i valori di mercato e soprattutto con la dinamica che tali valori hanno subito nel corso degli anni;
- il rapporto tra i valori catastali e quelli di mercato non sono omogenei (tanto avviene non solo tra i diversi Comuni italiani, ma addirittura tra le diverse aree dei medesimi Comuni che, al di là della datata distinzione tra aree centrali, intermedie e periferiche, sono state diversamente interessate da processi di sviluppo e dalla localizzazione di servizi e infrastrutture pubbliche);
- secondo lo stesso Ministero dell'Economia e delle finanze, il valore di mercato degli immobili residenziali è il doppio del valore catastale; tale valore si quadruplica per gli immobili più datati (compresi quelli dei centri storici), e scende a una per quelli nuovi.

L'attuale sistema catastale, in assenza di revisioni e di una modalità di classamento coerente con le effettive caratteristiche dell'immobile, è dunque fonte di **forti disparità sia "verticali"** (considerando cioè immobili di diverso pregio) **sia "orizzontali"** (considerando cioè immobili simili) (per un approfondimento cfr. "Documento di Osservazioni e Proposte", CNEL, OSP 409/C-19_27_01_2021). Questo accentua le sperequazioni dovute alla mancata revisione dei valori catastali e all'assenza di una modalità di classamento coerente con l'effettivo utilizzo dell'immobile, almeno per gli immobili vecchi di decenni.

Cosa prevede la Riforma del catasto

Da qui l'esigenza di attuare una riforma per semplificare e rendere il sistema catastale più equo, come suggeriscono da tempo l'OCSE, il Fondo Monetario Internazionale (Country Report 2020, p.17) e il Consiglio dell'Unione Europea (n. doc. Comm. 9936/19).

In attuazione di tale esigenza, **l'art. 7 della Legge delega** così dispone:

"Art. 7 - (Modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e revisione del catasto fabbricati)

1. Il Governo è delegato ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, una modifica della disciplina relativa al sistema di rilevazione catastale al fine di modernizzare gli strumenti di individuazione e di controllo delle consistenze dei terreni e dei fabbricati, secondo i seguenti criteri e principi direttivi:

a) prevedere strumenti, da porre a disposizione dei comuni e dell'Agenzia delle entrate, atti a facilitare e ad accelerare l'individuazione e, eventualmente, il corretto classamento delle seguenti fattispecie:

1) gli immobili attualmente non censiti o che non rispettano la reale consistenza di fatto, la relativa destinazione d'uso ovvero la categoria catastale attribuita;

2) i terreni edificabili accatastati come agricoli;

3) gli immobili abusivi, individuando a tal fine specifici incentivi e forme di trasparenza e valorizzazione delle attività di accertamento svolte dai comuni in quest'ambito;

b) prevedere strumenti e moduli organizzativi che facilitino la condivisione dei dati e dei documenti, in via telematica, tra l'Agenzia delle entrate e i competenti uffici dei comuni nonché la loro coerenza ai fini dell'accatastamento delle unità immobiliari.

2. Il Governo è delegato altresì ad attuare, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, una integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati in tutto il territorio nazionale, da rendere disponibile a decorrere dal 1° gennaio 2026, secondo i seguenti criteri direttivi:

a) attribuire a ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale determinata secondo la normativa attualmente vigente, anche il relativo valore patrimoniale e una rendita attualizzata in base, ove possibile, ai valori normali espressi dal mercato;

b) 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;

c) 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 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;

d) prevedere che le informazioni rilevate secondo i principi di cui al presente comma non siano utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali”.

In materia di catasto, dunque, il **disegno di riforma** è **impennato** sui **due aspetti fondamentali**, uno di carattere meramente statico, avente ad oggetto la **modernizzazione degli strumenti di controllo**, da realizzarsi quanto prima e senza vincoli temporali, l'altro, di carattere più dinamico, con l'obiettivo di **adeguare le rendite catastali ai valori di mercato**, che avrà un orizzonte temporale più ampio, ossia il 1° gennaio 2026.

In particolare, i due aspetti della riforma del catasto possono così essere schematizzati:

1. ricognizione dell'odierno sistema e modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili (art. 7, co. 1)

E' prevista l'introduzione di strumenti da porre a disposizione dei comuni e dell'Agenzia delle Entrate, al fine di **facilitare e accelerare l'individuazione e ricognizione**, anche attraverso metodologie innovative, **degli immobili non censiti** o che non rispettano l'effettiva reale consistenza o destinazione d'uso o categoria catastale, nonché dei **terreni divenuti edificabili ma ancora censiti come agricoli**, e, infine, **degli immobili abusivi**, con l'introduzione di incentivi specifici destinati alla trasparenza e valorizzazione dell'attività di accertamento.

L'altro pilastro del primo aspetto, ai sensi dell' art. 7, co. 1, lett. b), sarà facilitare la **condivisione dei dati tra Agenzia delle entrate e uffici comunali** e la verifica della loro coerenza ai fini dell'accatastamento degli immobili.

In sintesi, in questa prima fase il Governo si limiterà a fare solo una ricognizione dell'esistente patrimonio immobiliare;

2. revisione del catasto fabbricato (art. 7, co. 2)

Tale operazione, da rendere disponibile a decorrere dal 1° gennaio 2026, deve essere attuata attraverso la costituzione di un **sistema catastale che contempli assieme alla rendita** (ovvero il reddito medio al netto delle spese di manutenzione e gestione del bene), **anche il valore patrimoniale del bene** e una **rendita parametrata ai valori di mercato**, nonché la **previsione di un adeguamento periodico dei valori patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari urbane**, in base alle condizioni del mercato di riferimento e comunque non al di sopra del valore di mercato.

Più nel dettaglio, il secondo comma dell'art. 7 cit, prevede l'attuazione di un'operazione che porterà ad **integrare le informazioni già presenti nel catasto** ("integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati in tutto il territorio nazionale"), da adottare entro 5 anni e che si applicherà dal 1° gennaio 2026, secondo i seguenti criteri:

- a ciascun immobile verrà attribuita, oltre alla rendita determinata secondo la normativa vigente,

anche il relativo **valore patrimoniale** e una **rendita attualizzata parametrata ai valori di mercato**;

- **adeguamento** periodico dei valori patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari urbane, seguendo le modifiche delle condizioni di mercato di riferimento;
- **specifiche agevolazioni** saranno previste per le **unità immobiliari di interesse storico o artistico**, per le quali la legge delega prevede specifiche riduzioni del valore patrimoniale medio ordinario, alla luce dei particolari e più gravosi oneri di manutenzione e conservazione nonché dei vincoli previsti in materia di utilizzo, restauro e destinazione d'uso. E invero, la riduzione delle rendite catastali consente ai proprietari degli immobili, oltre che di far fronte alle maggiori spese di manutenzione, anche di compensare parzialmente la minore utilità economica per i vincoli cui sono sottoposti.

Infine, si evidenzia che **l'art. 7, comma 2, lett. d)**, blinda le attuali regole fiscali in quanto dispone che le nuove rendite non verranno utilizzate ai fini del calcolo di imposte e tasse basate per l'appunto su risultanze catastali. Tanto comporta che è fatto salvo (per lo meno apparentemente) un aumento delle imposte e tasse basate sulla risultanza catastale (il primo pensiero è certamente all'IMU). Tale punto, tuttavia, rappresenta la questione più spinosa della riforma del catasto.

Riflessioni finali

In conclusione, il testo della delega fiscale, composto da 10 articoli e approvato dal Consiglio dei ministri in data 5 ottobre 2021, delega l'esecutivo, nei prossimi 18 mesi, ad emanare uno o più decreti attuativi, per rivoluzionare il sistema fiscale. Tra le misure varate per attuare la riforma del sistema fiscale, vi è **l'auspicata e quanto mai necessaria riformulazione del catasto** che, tuttavia, non esplicherà i suoi effetti nell'immediato. E invero, il citato art. 7 struttura la riforma del catasto **in due step: un primo step** ("operazione trasparenza"), da attivare sin da subito, che si pone l'obiettivo di mappare statisticamente la situazione corrente, al fine di evidenziare le eventuali disomogeneità dei valori catastali attribuiti agli immobili sul territorio nazionale. In concreto, in questa fase il governo si limiterà ad una ricognizione dell'attuale sistema immobiliare, con l'obiettivo di far riemergere circa un milione di immobili fantasma; **e un secondo step**, attuabile in cinque anni e disponibile a decorrere dal 1° gennaio 2026, che presupporrà una effettiva revisione del catasto fabbricati, da attuarsi attraverso la costituzione di un sistema catastale che contempra assieme alla rendita, anche il valore patrimoniale del bene e una rendita parametrata ai valori di mercato, nonché la previsione di un adeguamento periodico dei valori patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari urbane, in base alle condizioni del mercato di riferimento e comunque non al di sopra del valore di mercato.

In definitiva, non può non rilevarsi che la riforma del catasto comporterà certamente **diversi vantaggi** in termini di semplificazione normativa e di determinazione trasparente del valore degli immobili nonché di equità di distribuzione del carico fiscale. **Tuttavia, dall'altro lato della medaglia, non possono non essere considerati i numerosi motivi che rendono politicamente difficile una siffatta riforma**, soprattutto se si considera che il sistema tributario italiano prevede varie imposte e tasse sugli immobili - reddituali (es. Irpef per case in affitto), patrimoniali (es. IMU), legate a servizi (es. TASI) e a trasferimenti e locazioni (es. successioni e donazioni) - **e che tutte hanno come base imponibile il valore dell'immobile o "valore catastale"**.

Alla luce delle suesposte considerazioni, a parere di chi scrive, sebbene il testo della legge delega di per sé non pone nell'immediato profili di problematicità, tuttavia esso potrà assumere nel tempo connotati pericolosi, perché troppo generico e foriero di diverse interpretazioni. E invero, nonostante le rassicurazioni da parte del premier Draghi sul fatto che l'attuale riforma del catasto non inciderà sulla materia fiscale (e tanto è confermato dalla previsione dell'art. 7, lett. d) della delega fiscale), tuttavia **non si può non considerare che il fine del catasto è proprio quello fiscale**.

<https://www.diritto.it/riforma-del-catasto-cosa-prevede-la-legge-delega/>