

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**114.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 MAGGIO 2017**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIANCARLO GIORGETTI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>			
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i> .....	3	Castelli Guido, <i>sindaco di Ascoli Piceno, delegato per la finanza locale dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)</i> .....	3, 14, 15
<b>Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) sulla situazione del catasto immobiliare, il processo di revisione e i suoi effetti sulla finanza comunale (ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione):</b>		De Menech Roger (PD) .....	10
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i> .....	3, 10, 14, 15	Ferri Andrea, <i>responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)</i> .....	6, 7, 8, 9, 14
		Fornaro Federico (MDP) .....	7, 8, 9, 12, 14, 15
		Marantelli Daniele (PD) .....	6, 13
		<b>ALLEGATO: Documentazione consegnata dai rappresentanti dell'ANCI</b> .....	16

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIANCARLO GIORGETTI

**La seduta comincia alle 8.05.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) sulla situazione del catasto immobiliare, il processo di revisione e i suoi effetti sulla finanza comunale.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, l'audizione, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). L'oggetto è la situazione del catasto immobiliare, il processo della sua revisione e i suoi effetti sulla finanza comunale.

Noi abbiamo avviato questa attività conoscitiva ricognitiva sulla fiscalità locale in particolare sulla fiscalità immobiliare, che, come vedete, è sempre più oggetto di attualità e di dibattito politico. Anche l'ultimo richiamo che è arrivato dalla Commissione europea mette al centro questo tema, che indubbiamente, non per gli attuali, ma per i futuri legislatori sarà sicuramente un tema da affrontare.

Ringrazio i nostri ospiti dell'ANCI: l'avvocato Castelli, sindaco di Ascoli Piceno, che è il delegato alla finanza locale dell'ANCI, il dottor Andrea Ferri e il dottor

Emiliano Falconio che lo accompagnano in Commissione.

Darei subito la parola al sindaco Castelli per lo svolgimento della sua relazione.

GUIDO CASTELLI, *sindaco di Ascoli Piceno, delegato per la finanza locale dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Buongiorno, presidente. Saluto tutti. Cercherò di governare la discussione in maniera sintetica, così da consentire a tutti qualche forma di interlocuzione.

È evidente che sullo sfondo di questa nostra valutazione – abbiamo anche redatto un documento su cui sintetizziamo le nostre valutazioni – c'è la legge n. 23 del 2014, che già aveva ipotizzato, come è noto, le linee guida della revisione del sistema catastale dei fabbricati.

Ricordo che è rimasta prevalentemente inattuata, salvo che per la istituzione delle commissioni censuarie, che tuttavia non hanno prodotto l'esito della definizione da parte del direttore dell'agenzia delle nomine delle commissioni censuarie, quindi anche quella parte che era stata inizialmente attuata poi si è bloccata.

Questa cosa, al di là della valutazione politica, interferisce anche sulle possibilità residue degli aggiornamenti puntuali che i comuni possono fare ai sensi della legislazione vigente, proprio perché è previsto che le commissioni censuarie determinino la validazione di questi percorsi. La mancata nomina, prima e a prescindere dalla legge n. 23 del 2014, ha anche questo effetto.

La valutazione che noi diamo è che l'obsolescenza del sistema dei classamenti nel nostro sistema Paese rispetto alla dinamica edilizia urbanistica dei territori non ha solo, come è noto, una rilevanza sotto il piano fiscale e dell'equità, che è la prima evidenza che si pone, ma più in generale è un evento che determina un *minus* per

quanto riguarda la modernizzazione del nostro Paese.

Infatti, non poter disporre di una piattaforma che possa individuare con precisione i rendimenti e i valori è qualcosa che turba la disponibilità di dati e di conoscenza dei 64 milioni di immobili che sono in Italia, quindi è un fattore che non favorisce lo sviluppo. Sarebbe, quindi, opportuno anche dare rilievo a questo aspetto, che comunque è un fattore che, secondo noi, è di profondo arretramento.

Rimanendo sul piano fiscale, io voglio ricordare che le iniquità che si producono per effetto delle note distorsioni, su cui non mi intrattengo, non si limitano a produrre gravi disallineamenti all'interno delle stesse città e fra città, com'è noto, per effetto di dinamiche di riqualificazione urbanistica che purtroppo, a fronte della staticità del sistema catastale, hanno prodotto i disallineamenti che conosciamo.

Il fenomeno di iniquità si rende tanto più forte e rilevante se si considerano i meccanismi di operatività del Fondo di solidarietà comunale, che, operando sulla base di capacità fiscali e valutazioni di gettiti standard su IMU e TASI, crea evidentemente anche una profonda distorsione del meccanismo di alimentazione del sistema di perequazione.

Di conseguenza, anche le più recenti innovazioni in materia fiscale di fisco locale risentono in maniera gravissima di questo aspetto, che peraltro influisce anche su quella parte della fiscalità nazionale che presuppone i valori. Parliamo di tassa di successione, di IRPEF, di imposta di registro e quant'altro.

Qual è la nostra valutazione, anche rispetto al portato della legge n. 23 del 2014, in previsione di un intervento normativo che sappia rialimentare attenzione e favore verso questa riforma? Innanzitutto, rimane decisiva la collaborazione fra agenzia e comuni, perché l'agenzia non dispone di conoscenze, di dati (non voglio dire di competenze) e di quella capacità di adattamento e di conoscenza assolutamente necessaria per far sì che questa operazione colossale possa essere portata a compimento con la dovuta attenzione, con il

dovuto scrupolo e con la dovuta meticolosità.

Mi permetto di aggiungere che questa operazione, proprio per le implicazioni che comporta anche sul piano politico, fiscale e sociale, deve essere necessariamente accompagnata da un lavoro di prossimità, di conoscenza, di comunicazione, di condivisione e di partecipazione rispetto ai destinatari di questa operazione. È impensabile poter imporre dall'alto un'opera di revisione che va così profondamente a incidere sulla tenuta dei portafogli dei titolari di 64 milioni di immobili.

Quando noi parliamo di coinvolgimento dei comuni, facciamo riferimento all'aspetto funzionale e a un aspetto tecnologico e conoscitivo che deve essere accompagnato all'operazione di rivalutazione, perché i comuni conoscono anche le questioni urbanistiche ed edilizie che possono influire su questo riallineamento fra valori e dinamiche di mercato.

Chiaramente questa operazione andrà condotta sulla scorta e sulla base delle valutazioni dell'OMI (Osservatorio del mercato immobiliare), che ormai da dieci anni fotografano in maniera sufficientemente adeguata le dinamiche del mercato immobiliare.

Vista la complessità e la delicatezza, noi crediamo che debba trattarsi di un'operazione orizzontale e non verticale. Noi non lo diciamo per ragioni di sindacato dei comuni, ma perché il buon esito dell'operazione presuppone questo intervento, oltre che molti altri, quali la dotazione di risorse tecnologiche che devono accompagnare questo aspetto. Secondo noi, questo è un caposaldo della riforma.

Passo a un secondo tema. La riforma del catasto deve portare a un prodotto — passatemi il termine — che deve essere in qualche modo dinamico e non statico, perché diversamente rischieremmo di ritrovarci più o meno con le stesse posizioni (non dico « identiche ») che vengono trascinate in Italia dal 1939 in poi.

Certo è che un meccanismo che possa ogni tre o quattro anni (e non ogni dieci) essere oggetto di rivisitazioni dinamiche potrebbe favorire complessivamente l'ac-

cettazione e l'adattamento di questa trasformazione importante dei rapporti fiscali e territoriali del nostro Paese, così come si conviene e viene richiesto.

Ricordo che la delega, se non vado errato, parlava di una rivisitazione che ogni dieci anni avrebbe dovuto perfezionarsi, producendo il rischio di un'obsolescenza ulteriore che probabilmente non farebbe al caso del nostro Paese.

La terza considerazione che facciamo è che un fattore sicuramente di successo di questa operazione è quello relativo ai tempi necessari per completarla. La delega parlava di cinque anni. Cinque anni sono un termine ritenuto congruo probabilmente, ma assolutamente incongruo rispetto alle attese e alle esigenze del Paese.

ANCI, come diciamo anche nel documento, ipotizza di poter agire per bacini territoriali, magari optando per una revisione che inizialmente si concentri su quelle aree del Paese in cui più forte è stata la dinamica di ristrutturazione edilizia o comunque dove maggiore è stato il dinamismo di quei valori di mercato che producono la distorsione.

Dico questo perché se davvero vogliamo fare la riforma nei tempi in cui sarà necessario farla — parlo anche di tempi politici ed elettorali, perché mi rendo conto della delicatezza del problema — vista la sua assoluta centralità e importanza, è necessario assecondarla con degli accorgimenti che possano assicurare, non solo la precisione degli esiti, ma anche la sostenibilità di una riforma tanto importante e tanto significativa.

Faccio un'ultima considerazione prima di passare la parola al dottor Ferri. Noi, come dicevo prima, ci siamo azzardati anche a dare una valutazione sommaria della situazione che attualmente si vive in Italia rispetto a queste distorsioni. Si tratta di nostre valutazioni — lo ripeto — sommarie, preliminari, fondate per lo più sui valori OMI e sui dati catastali.

I dati catastali, per comune, producono delle risultanze che variano molto e in maniera inattesa rispetto agli standard e ai convincimenti che si maturano rispetto alla

questione, ma di questo parlerà il dottor Ferri.

La cosa che volevo dire è che chiaramente il tema dell'invarianza di gettito è il dogma con cui necessariamente e inevitabilmente si è sempre accompagnato questo problema.

Questo cosa vuol dire? Condividendo l'ANCI che la riforma del catasto non debba essere considerata un ulteriore patrimoniale implicita (*ça va sans dire*, per usare una terminologia di cui si è molto parlato), noi diciamo che ci sarà un periodo di transizione che deve essere accompagnato da una serie di previsioni normative di natura fiscale.

La transizione, proprio per assicurare l'invarianza fiscale, deve essere accompagnata da norme che possano garantire i livelli di esenzione, di franchigie e di abbattimenti dell'imponibile tali da sottrarre la riforma alle asprezze di un dibattito politico che inevitabilmente potrebbe portare allo spiaggiamento di questa iniziativa tanto importante. Si tratta di corredare il sistema normativo di elementi, regole e discipline tali da prevedere possibilità di incidere sulla sagomatura degli imponibili.

Il secondo elemento chiaramente è che, sempre per gestire la transizione, si dovrà disporre anche di decreti, di provvedimenti che modifichino le aliquote applicabili ai diversi tributi coinvolti, così da garantire un'invarianza complessiva.

Il tema dell'invarianza è un tema complicato, difficile, ma non impossibile da governare, se davvero si vorrà corredare contestualmente la riforma di questi elementi normativi che possano intervenire anche secondo un processo diacronico, sviluppato nel tempo, per arrivare al risultato di una raggiunta equità fiscale.

In sostanza, il tema dell'invarianza fiscale si collega inevitabilmente sia con una riforma o comunque con un intervento sulla normativa del fisco locale, di cui si sente un gran bisogno, sia con il tema del Fondo di solidarietà, perché nel diapason fiscale vi sono propagazioni — lo ripeto — che derivano dall'impalcatura dell'attuale sistema catastale e della perequazione in Italia, che inevitabilmente potrebbero cre-

are difficoltà fra comuni piuttosto importanti.

Giusto per darvi una cifra di come si possa prevedere un forte riflesso sul piano della perequazione, ricordo che ogni anno le risorse movimentate attraverso il riequilibrio che si fonda sulla determinazione dei gettiti standard di IMU e TASI è pari a 2,5 miliardi. Questa è la cifra che annualmente si movimenta e viene individuata come presupposto derivante dalle determinazioni del catasto, che chiaramente si connettono ai gettiti standard, che sono il presupposto per la perequazione.

Siamo nell'ambito di un sistema impositivo immobiliare sicuramente fragile. Saranno, però, destinati a non disporre di un tessuto sufficientemente preciso e delineato se ritarderemo questa riforma, una riforma assolutamente necessaria – lo ripeto – che non deve essere vissuta con superstizione politica e amministrativa, ma che richiede uno sforzo complessivo articolato su più segmenti, che inevitabilmente dovranno poi collegarsi. Questo è un mio auspicio: una riforma del sistema della finanza locale di cui davvero, insieme a quella catastale, si sente un grande bisogno.

Io passerei la parola al dottor Ferri, se il presidente crede.

DANIELE MARANTELLI. Posso chiedere una cosa? I 2,5 miliardi cui faceva riferimento è la cifra per ogni anno?

ANDREA FERRI, *responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)* Posso precisare? Volevo partire esattamente da questo.

I 2,5 miliardi di movimento annuale non hanno nulla a che fare con la perequazione delle risorse, i fabbisogni standard e le capacità fiscali, mentre spesso si confondono le due cose. Sono il semplice risultato del riequilibrio della distribuzione delle risorse « storiche », solo che purtroppo non sono più nemmeno storiche, perché sono state tagliate di 8-9 miliardi nel corso di questi anni. È la somma necessaria per ridistribuire l'IMU in base al riparto ICI – trasferimenti statali 2010-2011 meno i tagli intervenuti.

Perché è così grande? È così grande semplicemente perché l'ICI valeva 100, mentre l'IMU oggi vale 210 effettivo e 150 di base, quindi è chiaro che c'è una sovraccapienza locale di tutte le aree in cui la base imponibile è più alta, pompata dall'aumento della base imponibile dell'IMU con i 160 di coefficiente e così via.

Poi viene la perequazione, che è un altro discorso. Non ne parliamo, se non di sfuggita qui, perché anche la perequazione, che sposta con i pezzetti che stiamo portando avanti ogni anno tra i 200 e i 300 milioni di incremento, si basa anch'essa in parte sulla capacità fiscale, quindi ha un elemento di aggancio con quello che stiamo dicendo.

Partendo da questo, noi abbiamo fatto un esercizio piuttosto rozzo e sicuramente molto migliorabile di analisi della base imponibile catastale media abitativa (perché sul non abitativo ci sono elementi completamente diversi da analizzare, che guardati a livello medio contano poco) per comune e del rapporto tra base imponibile abitativa media e valore di mercato medio rilevato dall'OMI.

L'OMI lavora per microzone, il catasto lavora per singole unità immobiliari. Noi non abbiamo le singole unità immobiliari del catasto, ma abbiamo una fornitura periodica dell'Agenzia delle entrate contenente l'aggregazione per categoria e comune, quindi abbiamo dei dati sintetici per singolo comune. Questo permette di fare qualche analisi, salvo errori e omissioni, con un minimo di approssimazione.

Le tavole e i ragionamenti che seguono il discorso sull'importanza di una base catastale non distorta, anche ai fini del riparto delle risorse tra i comuni, mostrano due elementi. Il primo, più banale e più noto, è la distribuzione della base catastale tra i territori, che, come sappiamo, è una distribuzione fortemente diseguale. Le regioni con minor rendita media (ragioniamo in termini di rendita) sono Basilicata e Calabria, mentre le regioni con maggior rendita media sono Liguria, Emilia e Toscana. Come sappiamo, ci sono differenze di due volte e mezzo.

Queste differenze – la preoccupazione è un po' questa – difficilmente possono es-

sere mediamente ascritte alle distorsioni catastali, sono in larga parte differenze strutturali. All'interno naturalmente agiscono anche i disallineamenti catastali, ma in una maniera che non è necessariamente concorde con il fatto che la rendita medio-bassa di una regione debba essere mediamente veramente alzata.

All'interno ci saranno casi di sottovalutazione e sopravvalutazione, ma è probabile che noi, con un catasto perfetto, guardando solo i valori OMI, troveremo situazioni piuttosto simili, cioè rapporti di valorizzazione di base imponibile all'incirca dalle due alle tre volte tra il territorio di valorizzazione più bassa, almeno su scala regionale, e il territorio di valorizzazione più alta.

Abbiamo costruito, forse presuntuosamente, un piccolo indicatore, intrinseco alla base catastale, di disallineamento. Quante sono le A5 che ci sono nei territori? Le A5 sono le abitazioni ultrapopolari, quelle con il bagno sul ballatoio, se avevano il bagno, oppure anche senza bagno, che tra gli anni '70 e gli anni '80 sono state sostanzialmente modificate e, quindi, abolite dalle ristrutturazioni edilizie nei centri storici.

Io nel 1965 entrai con mia madre in una casa che aveva il bagno sul ballatoio al centro di Roma, dove oggi c'è un ufficio governativo, in via della Stamperia. Non costavano niente, erano zone di scarso pregio. Nel 1965 fu messo il bagno. In quei vent'anni praticamente le A5 sono sparite.

Guardiamo solo questo, le abitazioni di lusso A5 sono un altro discorso. Innanzitutto, una media nazionale del 2,7 per cento, che vuol dire 900.000, è già un qualcosa che ha un certo peso. Invece, quando vediamo addensamenti così importanti (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia) tra il 4 e il 7 per cento (anche il 2,7 della Valle d'Aosta, anche se è così piccolo), lì possiamo immaginare che, oltre a esserci un piccolo fenomeno ancora persistente, cioè abitazioni che non sai dove mettere e hai lasciato in A5 oltre al fatto che possono sussistere ancora abitazioni che non riesci a cacciar via dal novero delle abitazioni e che ti tieni in una situazione « vietata », nel

senso che sono state abolite come categoria e non si possono più attribuire da un sacco di tempo (il fenomeno ci sarà anche) evidentemente c'è anche una lentezza del catasto e dei proprietari ad andare a vedere per quale motivo sussistono delle categorie abolite.

Questo è un indicatore un po' presuntuoso, perché l'agenzia — lo devo dire — ha dei dati di disallineamento molto interessanti. Stanno usando degli indici internazionali — non ho potuto recuperarli e non mi spetta neanche — di disallineamento catastale abbastanza importanti, da cui si vede che il catasto migliora, ma è pur sempre piuttosto arretrato in assenza di una riforma organica.

Sul lato delle A1 dico soltanto che noi abbiamo questa classificazione del cosiddetto « lusso » che io suggerisco di abbandonare al più presto e di dare dei criteri, perché la classificazione in A1, A8 e A9 è del tutto casuale. Noi abbiamo ville che sono villini, villini che sono ville, case grandi che sono di lusso, case grandi che non sono di lusso...

FEDERICO FORNARO. Vorrei segnalare lo 0,0 della Sardegna.

ANDREA FERRI, *responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. C'è lo 0,0 della Sardegna e anche lo 0,0 della Basilicata. Lì il fenomeno sarà leggermente inferiore.

FEDERICO FORNARO. Io penso alla Costa Smeralda, luogo normalmente di A5.

ANDREA FERRI, *responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. C'è anche l'aneddoto di Genova, che ha il doppio di case classificate in A1 di Milano, che è evidentemente una difformità catastale.

FEDERICO FORNARO. C'è una storia su Genova.

ANDREA FERRI, *responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione na-*

zionale comuni italiani (ANCI). Sì, ci sono tante storie su Genova.

FEDERICO FORNARO. Ci sono le case « patrizie » sul mare, lì è tutto A1.

ANDREA FERRI, *responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Sì, ma sono tutte A1 semplicemente perché sono nate in un tempo tale da poter essere classificate A1, quando si aveva un certo metodo. Non è che dopo non sono nate, ne sono nate anche altre che invece probabilmente o non lo sono o lo sono molto sporadicamente.

Chiudo dicendo semplicemente che il nostro catasto è unitario solo apparentemente. Questo è un tema più generale. Speriamo che la riforma e le attività propedeutiche che l'agenzia sta facendo relativamente alla riforma aiutino a omogeneizzare il meccanismo, perché noi abbiamo avuto modalità di funzionamento storiche dei vari uffici regionali e provinciali completamente diverse sui territori.

Infine, abbiamo ottenuto un sommario confronto tra i valori catastali e i valori di mercato riportando i valori OMI e i valori catastali ambedue a un valore al metro quadro (prendendo il valore catastale e moltiplicando la rendita per 160-168, quello che è), ottenendo due vettori comparabili: valori medi comunali della valorizzazione catastale e valori medi comunali della valorizzazione di mercato, sempre in euro a metro quadro.

La nuvola che vedete a pagina 13 del documento presentato mostra con immediata chiarezza la grandissima dispersione dei valori. Noi qui abbiamo un puntino per comune. Ogni puntino ha le coordinate « valore catastale » in orizzontale e « valore di mercato » in verticale.

In una situazione normale ci sarebbe un forte addensamento sulla media (il punto di intersezione delle due linee rosse che vedete) e una distribuzione lungo una diagonale: se cresce il valore catastale, vado a intercettare i comuni nei quali mediamente il valore di mercato è analogamente più alto.

Questo, come si vede, non avviene. Questa è la parte più grossa della distribuzione. Abbiamo tagliato i casi più isolati, che ci facevano fare una lista peggiore. Vediamo che, prendendo un valore catastale medio (450 euro nazionali), non intercettiamo un grande addensamento sui 1.150 euro di valore medio catastale (il rapporto è del 42 per cento, due volte e mezzo), ma lungo la linea retta che c'è sopra il valore di 450 euro troviamo praticamente comuni che stanno a tutti i livelli di valore di mercato, da addirittura un po' di meno (400 e qualcosa nei puntini più bassi) fino a circa 1.500-2.000.

In sintesi, come immagino sappiamo bene tutti ormai, il problema non è quanto è troppo basso il valore catastale rispetto al valore di mercato. Oggi mediamente è al 42 per cento. Ci resti tranquillamente al 42 per cento, anche nel nuovo catasto. Non c'è bisogno. Usiamo lo schema valori di mercato per riassetare le proporzioni interne e rendiamo tendenti a questo 42 per cento tutti i valori dei diversi immobili e dei diversi comuni. Questo è un tema piuttosto importante.

Faccio un ultimo *flash*. Visto in termini medi comunali, è una rappresentazione di media comunale di ciò che accade nell'universo delle unità immobiliari. Qui non ci poteva essere il Trentino Alto Adige, perché hanno un catasto che non conferiscono all'agenzia, quindi per unirlo è complicato, ma non ci sono nemmeno Sicilia e Sardegna, perché avevamo disponibili i dati OMI solo per le RSO (regioni a statuto ordinario). Se noi ci mettessimo 30 milioni di abitazioni, avremmo una situazione molto paragonabile, dato un certo valore di...

FEDERICO FORNARO. Come avete fatto con gli OMI per i piccoli comuni ?

ANDREA FERRI, *responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Abbiamo usato gli OMI.

FEDERICO FORNARO. Ci sono ?

ANDREA FERRI, *responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione na-*

zionale comuni italiani (ANCI). Sì, le microzone ci sono per tutti. Probabilmente in qualche area piccola comprendono più comuni.

FEDERICO FORNARO. (*fuori microfono*). Comprendono più comuni.

ANDREA FERRI, *responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. Quando serve danno la risposta, però qui il problema non è la scala.

FEDERICO FORNARO. Abbiamo visto in Commissione finanze che l'applicazione dell'OMI, per esempio in via transitoria in una fase di passaggio dal vecchio al nuovo sistema, era stata contestata dall'Agenzia delle entrate perché non sufficiente ai fini di un possibile contenzioso tributario, ma soprattutto perché OMI è soltanto sulle città e non sui piccoli comuni.

ANDREA FERRI, *responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)*. No, l'OMI ha una copertura totale. Che la copertura totale sia una copertura sufficiente per adeguare è un altro discorso, però mi riservo di dare una risposta sul caso che abbiamo usato. Non mi risultano tecniche particolari, abbiamo usato semplicemente la microzona  $x$ , magari mediando eccessivamente i comuni che ci stanno dentro.

Faccio un ultimo *flash* e ho finito. Noi abbiamo messo in fila il rapporto catasto-mercato per tutti i comuni mettendoli dal più basso al più alto, per un'analisi di dispersione ulteriore che riflette quella nuvola poco allineata che vediamo.

Il percorso naturalmente ha due code: una con valorizzazioni di catasto molto basse rispetto al mercato, anche molto inferiori al 42 per cento, l'altra con situazioni opposte di sopravvalutazione, addirittura ben oltre la media del 42. In alcuni casi i valori catastali arrivano *outlier*, oltre i valori di mercato. Sono pochissimi, ma sicuramente oltre la media ne arrivano un sacco.

Abbiamo visto che, se diciamo che un terzo più o meno della media, quindi due terzi della media e quattro terzi della media, sono due misure importanti di eccesso al ribasso o al rialzo, sotto il 28 per cento del rapporto catasto-mercato e sopra il 56 per cento del rapporto catasto-mercato ci sono rispettivamente circa 1.000 enti.

Non abbiamo fatto un'analisi più approfondita in termini di abitanti, di patrimonio eccetera, cosa che sarebbe opportuno fare, però è significativo il fatto che guardando alle medie comunali si ha una certa simmetria di questa distribuzione, molto poco addensata al centro, come abbiamo visto nella nuvola (non ci sono tanti comuni che stanno vicini alla media, sono tutti un po' sparsi) e un 30 per cento di enti particolarmente distanti.

Andando a vedere molto sinteticamente dove stanno questi enti, vediamo che tra i piccoli e i piccolissimi comuni ci sono quelli particolarmente sottovalutati, mentre in una fascia di città medie (sono solo sei su 27, ma è significativo) da 100.000 a 250.000 abitanti c'è una forte sopravvalutazione rispetto alla media.

Le sottovalutazioni sono collocate prevalentemente in Piemonte, Liguria, Toscana, Marche Lazio e Campania, indipendentemente dai posti dove le rendite sono per forza più alte o più basse. Le sottovalutazioni più frequenti in termini di enti sono sparse tra nord e sud in maniera abbastanza variegata.

Su questo ci riserviamo un approfondimento, perché purtroppo siamo andati un po' lunghi sul controllo dei dati. Le sopravvalutazioni, cioè i casi in cui il catasto è mediamente più vicino al valore di mercato, sono più frequenti in diverse regioni del sud che sono valutate poco dal catasto, in Basilicata e Calabria, che sono le due con le rendite catastali medie più basse di tutte, e nel Veneto, dove un terzo dei comuni addirittura presenta un fenomeno di sopravvalutazione media, che dovrebbe tendere di più verso la media.

Non dico questo per riconoscere un valore esagerato a questa *overview*, che è un panorama generale, ma per raccomandare cautela nella valutazione dei dati e

delle aspettative. La diversità delle rendite deriva anche da un catasto vetusto, ma soprattutto da fatti strutturali del mercato.

L'andamento dei disallineamenti non è guidato da quanto ti considero poco in catasto e da quanto ti considero tanto, ma da come il rapporto con il mercato si è disconnesso nel tempo su livelli che non sono necessariamente i più bassi per le sopravvalutazioni e i più alti per le sottovalutazioni. Possono intrecciarsi malamente, come accade, e producono certamente, anche ai fini della riforma, situazioni di penalizzazione fiscale del tutto analoghe a situazioni di avvantaggiamento fiscale.

Se togliamo i casi estremi, cioè i 900.000 categoria A5, di cui 300.000-400.000 aumenteranno anche di dieci volte la tassazione, poiché hanno goduto di un *bonus* fiscale almeno da quando c'è l'ICI, per non pensare alla tassazione più complicata del passato (almeno da quando c'è l'ICI ogni anno lo Stato gli ha dato un certo ammontare integrativo occulto), la situazione di riallineamento a invarianza anche solo nazionale di prelievo tende a trovare tanti penalizzati quanti avvantaggiati.

La casualità ci aiuta a immaginare una redistribuzione che non va a incidere in maniera asimmetrica sullo scarso accoglimento della riforma presso l'opinione pubblica.

**PRESIDENTE.** Grazie. Sappiamo più o meno che questa situazione esiste. I nostri amici dell'ANCI l'hanno inquadrata e fotografata.

Effettivamente parlare di parità di gettito significa anche riproporre equità. Si può fare equità anche a parità di gettito, anzi si deve fare probabilmente tra enti e tra situazioni diverse.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**ROGER DE MENECH.** Innanzitutto vi ringrazio per i numeri, per i dati e anche per le vostre opinioni e per le vostre tesi.

Io dico una cosa. Se il tema dell'abitazione in generale è un tema centrale, come si vede, sotto tantissimi profili, noi do-

vremmo cercare di scollegare, nell'esercizio della classificazione del patrimonio — la chiamo così — che è il catasto, non soltanto ovviamente per problemi di ordine politico, ma soprattutto per riuscire a creare le condizioni per cui una serie di sforzi che stanno facendo i governi in questi anni vengano tradotti in una classificazione più congrua nel rispetto dell'equità del Paese.

Perché dico questo? Io sono arrivato a dire una cosa che magari per alcuni c'entrerà poco: io intreccerei il grande piano della riqualificazione del nostro patrimonio edilizio, con tutte le agevolazioni che ci sono e l'ipotesi di dotare finalmente il nostro patrimonio edilizio di una scheda fabbricato.

Come sapete, questa cosa gira nelle aule delle Commissioni e del Parlamento da anni. Cos'è la scheda fabbricato? È una scheda che deve riconoscere puntualmente, non soltanto le caratteristiche classiche catastali che fanno riferimento alle rendite, ma anche quelle che forse interessano più il cittadino, cioè le caratteristiche di efficienza energetica e, visto quello che è successo nel nostro Paese negli ultimi anni, le caratteristiche di resistenza del fabbricato.

Perché dico questo? Se togliamo di mezzo la tassazione, fermando un attimo l'aspetto che noi abbiamo bisogno di avere una certezza rispetto al nostro patrimonio edilizio, esclusivamente per collegarla a quanto lo facciamo pagare ai cittadini, forse riusciamo a costruire una maglia un po' più congrua, che secondo me costituisce un vantaggio nei confronti delle dinamiche che i cittadini dovrebbero essere in grado di gestire.

Faccio un esempio. È chiaro che un'abitazione degli anni '60 ha certe caratteristiche, ma negli ultimi dieci anni noi abbiamo cercato con dei provvedimenti di cambiare quelle caratteristiche con degli incentivi forti. Tutto questo, dove si fa, dovrebbe essere tradotto dentro un modello un po' più elastico di quello di oggi, che riconosca lo sforzo che ha fatto lo Stato perché ha dato i contributi e il cittadino perché vi ha aderito.

Questo andrebbe a beneficio, non soltanto di una congruità del sistema, ma

anche di una trasparenza ed efficacia del sistema interno della gestione immobiliare. Io non lo vedo soltanto nei confronti dello Stato, ma anche fra privato e privato. Oggi una macchina nuova o usata è sul mercato con delle caratteristiche precise, il numero di chilometri eccetera e, quindi, io posso acquistarla in trasparenza. Dovremmo arrivare a quel punto anche rispetto al fabbricato, oggi non ci siamo.

Se facciamo questo sforzo collettivo, ovviamente esso non può durare una legislatura. Se tu vuoi avere un quadro completo del patrimonio, devi impostare un metodo di raccolta del dato molto puntuale e poi alla fine devi cercare di applicarlo nel lungo periodo in modo che gradatamente tutto il patrimonio si adegui.

Oggi — lo ripeto — siamo in una situazione di favore, perché l'85 per cento del ritorno fiscale rispetto all'aspetto antisismico, a mio avviso, anche se ne parliamo pochissimo, è la più grande incentivazione che c'è sul panorama di tutto il Paese e di tutte le categorie, non solo dell'edilizia. Non ci sono altre parti del nostro sistema produttivo che vengono così tanto incentivate.

Una volta che abbiamo dato le risorse per fare l'intervento, dovremmo avere la capacità di fare in modo che quelle risorse si tramutino in un fabbricato che è meglio censito di oggi e, quindi, alla fine anche in una rendita catastale, che non può essere di per sé collegata alla tassazione. O meglio, se io ho fatto quello sforzo perché la prima casa di abitazione è la mia sicurezza personale, probabilmente siamo arrivati al punto, che io condivido, che non serve che questo entri nel contesto della tassazione. Invece, se io ho fatto quello sforzo perché quell'immobile va sul mercato o su una pluralità di immobili che metto in vendita o in affitto, lo sforzo che ha fatto lo Stato deve essere certificato e poi deve essere anche tramutato in una scheda catastale che ne riconosca l'efficacia.

Io credo che l'unico vero grande difetto, che è tipico italiano, è che noi tentiamo di portare a casa queste riforme con un'emergenza che da noi è l'emergenza delle entrate. Dobbiamo riconoscerlo. Le colpe sono

storicamente di tanti. Probabilmente c'è un patrimonio, non edilizio, che abbiamo ereditato, che si chiama debito pubblico.

Secondo me, questa è la sfida in un Paese in cui le case mediamente sono in proprietà, ma sono poco efficienti da un punto di vista sismico e dell'efficienza energetica. Questa è la grande sfida della riqualificazione e ci mettiamo dentro tutti i progetti. Anche quelli diretti dello Stato, cioè i miliardi delle periferie che diamo ai comuni capoluogo, stanno dentro quel contesto lì.

A quel contesto probabilmente dovremmo affiancare anche una capacità dello Stato di censire lo sforzo del cittadino, dello Stato stesso e delle amministrazioni — lo ripeto — con la tranquillità e senza la fobia di collegare immediatamente lo sforzo di censimento con la tassazione.

Il nostro presidente in apertura ha ricordato delle note rispetto al tema di questi ultimi due giorni. Mi riferisco alla tassazione della casa e a qualche nota dell'Europa. Io ho colto in quella nota, non un collegamento diretto fra la qualità della casa, il cittadino e l'amministrazione che deve tassarla, ma il reddito di quel cittadino. Mi pare di aver capito questo.

Già questo ci fa capire che anche l'Europa ci dice: « Ci sono delle case e ci sono delle situazioni, che però afferiscono al cittadino contribuente, non soltanto al censimento della casa ». Io, almeno, l'ho letta così, avendola riletta un po' di volte.

Già questo ci fa capire che anche nel suggerimento europeo, per quanto io sulla prima casa non lo condivida in nessun caso, si collega la situazione patrimoniale dell'individuo, non direttamente la situazione del proprio edificio.

Già questo ci può far capire che magari, con un po' di tranquillità e prendendo un progetto che duri un po' di più di una legislatura, forse potremmo arrivare ad avere un vero quadro, sincero, che sia anche di aiuto al cittadino e non sia visto da quest'ultimo solo come uno strumento per dire: « Ah, ma hai la casa con il bagno rifatto ! Bene, devi pagare un euro in più ».

Se partiamo con questo presupposto, secondo me, rischiamo di non avere nem-

meno l'efficacia nella traduzione del dato, cioè il fatto che ci restituiscano il dato.

FEDERICO FORNARO. Io ringrazio gli auditi. Visto che siamo arrivati sostanzialmente in dirittura d'arrivo della legislatura, io considero la mancata riforma del catasto una delle vere riforme che non siamo riusciti a fare.

Ricordo a me stesso e ai colleghi che era uno degli assi portanti della delega fiscale e che siamo arrivati a pochi tornanti dal traguardo, ma è stato bloccato tutto per decisione politica e anche — lo sottolineo anche se siamo in forma pubblica — per una strategia cosciente di una parte dell'informazione.

Ovviamente, come ha ricordato prima il dottor Ferri, una riforma del catasto finisce per « privilegiare » qualcuno e « danneggiare » altri. È ovvio che, se comunico soltanto i secondi, cioè quelli che hanno un aumento dell'imponibile fiscale, c'è un ritorno dell'opinione pubblica esattamente contrario.

Io ho partecipato come membro della Commissione finanze all'indagine conoscitiva che facemmo al Senato proprio su questa materia. Ovviamente ricordo anche il lavoro che abbiamo fatto, seppur non in forma d'indagine conoscitiva, ma con una serie di audizioni sul panorama europeo.

Roger, il problema è che l'Europa fa riferimento alla ricchezza del contribuente perché per fortuna loro partono da una base imponibile che è molto più affidabile della nostra rispetto alla ricchezza. Non sono seduti sulla montagna di evasione fiscale sulla quale siamo seduti noi.

Lo dimostrano i ripetuti interventi di scoperta di evasori parziali o totali, per esempio sulle tasse universitarie, dove sulla base dell'ISEE hai delle agevolazioni e scopri continuamente, senza fare categorie.

L'Europa ti sta dicendo una cosa semplicissima: perché io, cittadino tedesco o cittadino francese, pago la tassa sull'abitazione e tu, cittadino italiano, che mi vieni continuamente a chiedere flessibilità, che sei in difficoltà, non devi pagare nulla sulla prima casa? È un'assoluta incongruenza rispetto a tutta Europa. L'Unione europea ti sta dicendo semplicemente questo.

Per quel che mi riguarda, io ho la coscienza a posto. Quando si discusse sull'azzeramento dell'IMU sulla prima casa, io presentai una proposta — e devo dire che mi ritrovo nei dati — che portava la detrazione da 200 a 400 e che sostanzialmente esentava, secondo i dati di allora, il 66 per cento delle abitazioni, facendo pagare tutti meno, ma facendo pagare una quota a quelli che è giusto che paghino una tassazione sulla prima casa.

Io considero un'ingiustizia fiscale il fatto che la prima casa sia completamente slegata dalla situazione patrimoniale e reddituale.

Detto questo, io ho paura che qualsiasi tentativo di intervento globale si infranga con il problema che ha portato poi il Governo a bloccare, come dicevo prima, a pochi metri dal traguardo la riforma.

Mi chiedo se non valga la pena lavorare, piuttosto che con delle priorità territoriali, come voi proponete, con delle priorità catastali. Dove abbiamo i problemi veri? Abbiamo il problema vero di una ridefinizione di che cosa è il « lusso » e abbiamo il tema delle cosiddette « villette a schiera », le villette indipendenti, che a seconda dei territori sono classificate in maniera completamente differente.

C'è poi un problema interno alla A4. Voi avete segnalato giustamente la A5, ma all'interno della A4, se non ricordo male — dottor Ferri, mi corregga — ci sono tre sottocategorie.

Io ne ricordo tre fondamentali, che hanno declaratorie che oggi sono abbastanza obsolete.

La A5 lo è totalmente e, infatti, è stata cancellata, come ricordate voi, dal 1992, ma anche all'interno, che vuol dire fondamentalmente nei centri storici dei piccoli comuni, che voi avete segnalato, ci sono problemi di incongruenze in molti casi che arrivano da lì, a mio giudizio. C'è un peso delle A4 che è enormemente superato dal processo di ristrutturazione edilizia. Oggi le troviamo, non dico in A3, ma sicuramente in molti casi nella fascia più alta delle A4, invece che averle in quelle più basse della A4, e c'è abbastanza differenza.

Io, quindi, probabilmente proverei a lavorare su quello. Sulle A5 la soluzione è molto semplice, si può fare con due righe, dicendo che tutte le A5 sono classificate A4-A3, salvo prova contraria. È banalissimo. Se tu hai ancora il gabinetto fuori, che è la declaratoria della A5 alla fine, fai la fotografia e la porti, altrimenti d'ufficio io te la passo alla categoria più alta vicina.

A quel punto, tu hai tolto questa cosa che non ha veramente più senso.

C'è un altro tema da affrontare. Il fatto che noi andiamo a dire in Europa che facciamo pagare le case di lusso e le case di lusso in Italia sono lo 0,2 per cento, quasi da Paese africano! Perché si arrabbiano in Europa? Si arrabbiano per queste cose. Se vedessero mai questo 00 della Sardegna! Questa è una vergogna nazionale. Questo è il punto. Non ce l'ho con i sardi, ma mi sembra un dato oggettivo che ci sia qualche zona dove forse c'è qualche casa di lusso.

Credo che il coinvolgimento dei comuni dell'ANCI che è stato richiamato sia giusto, ma con qualche accortezza. Credo sia giusta la sensibilità dei vari amministratori comunali nell'adattare il metro, ma la determinazione del metro dovrebbe essere un po' più distante dai comuni, perché altrimenti, ci siamo capiti, ci sono dei rischi. È meglio anche per i comuni. Stabilito il metro, io posso decidere di fare interventi, anzi più il metro è fatto correttamente più mi consente di fare eventualmente degli adattamenti ai territori. Credo che l'altro giorno sia venuto il sindaco di Sestriere. Ci sono comuni che hanno questioni annose.

Io credo che questa Commissione più che dire che la riforma del catasto dovrebbe essere il primo punto di qualsiasi Governo che uscirà dal prossimo Parlamento non possa fare. Di qui passa un tema di equità fiscale, non di aumento della tassazione.

È chiaro che però — in questo caso non parlo ai media, ma ai singoli partiti — non tutti sono stati d'accordo sulla riforma del catasto. C'è stato un momento in cui c'è chi ha sfruttato politicamente questa cosa per giocarla contro il Governo. Questo è uno di quei punti cosiddetti « bipartisan ». Bisogna

che costruiamo tutti il metro uguale per tutti, chiunque governi.

Comunque, è chiaro che queste cose sono da fare a inizio legislatura, perché gli effetti iniziali saranno problematici. Si è parlato dei territori, ma voi pensate cos'è la città di Roma. Tutto il centro storico ha situazioni catastali che portano a dire che spesso il valore degli immobili secondo il catasto è inferiore alle costruzioni oltre il raccordo anulare. È chiaro che chi avrà le case nel centro pagherà di più e chi le avrà oltre il raccordo anulare pagherà di meno, però questo mi sembra un tema di equità fiscale.

DANIELE MARANTELLI. Vorrei soltanto ringraziare perché, come sempre, le cose più efficaci emergono quando ci si prospettano dei dati, come è stato fatto questa mattina.

Per il resto, è del tutto evidente che faccio mie le considerazioni che si stavano facendo ora, alle quali aggiungerei una cosa. Noi non abbiamo solo un problema di evidente maggiore equità dal punto di vista fiscale in questo Paese, quindi di ulteriori aumenti di tassazione. Io aggiungo che la riforma del catasto con ogni probabilità è un obiettivo obbligato, se vogliamo anche evitare, attraverso una maggiore semplificazione, quella montagna di furbizie che sono francamente un danno per gli amministratori locali e in generale per tutti i cittadini perbene e onesti di questo Paese. Lì davvero c'è un campo di lavoro enorme.

Quello che diceva De Menech prima in ordine alla vera grande sfida, che è quella di recuperare alcune caratteristiche — lui faceva riferimento al recupero energetico, alla cosiddetta « caratteristica di resistenza », se ricordo bene come l'ha chiamata — richiede davvero uno sforzo culturale da parte di tutti.

L'impressione un po' impotente è che anche noi in questa fase stiamo dando poco più che un contributo culturale, perché è chiaro che dal punto di vista dei cambiamenti pregnanti ormai la palla è affidata alla prossima partita, che si giocherà nella legislatura che verrà.

Non per questo il lavoro che è stato fatto, anche conoscitivo, sentendo i prece-

denti protagonisti sul catasto e anche voi dell'ANCI, che avete secondo me una funzione decisiva, è stato inutile, anzi credo che sia utile.

Forse vale la pena fare lo sforzo di raccogliere — mi rivolgo al presidente — come contributo della Commissione questo insieme di valutazioni e di consegnarle a chi verrà.

Io in questo caso condivido molto le cose che diceva il senatore Fornaro: una riforma come quella del catasto non può che essere un interesse bipartisan o più correttamente tripartisan o di quante parti ci saranno, che in questo momento non riusciamo sicuramente a prevedere.

**PRESIDENTE.** Bravo, Marantelli. Ci piace questo tripartisan che introduce! Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

**GUIDO CASTELLI**, sindaco di Ascoli Piceno, delegato per la finanza locale dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Faccio una sintesi. Io concordo molto sul fatto che la riforma debba essere esplicitata sapendone enfatizzare il contributo e il significato per la modernizzazione del Paese e per la conoscenza del territorio.

C'è una rilevanza fiscale, che è quella che è stata evidenziata e che sappiamo, però in questo momento anche nella dinamica europea il fatto che il nostro Paese non abbia contezza del proprio patrimonio è un ulteriore elemento di debolezza rispetto ai colloqui e ai dialoghi europei. Infatti, al di là del dogma del trasferimento delle tasse dal reddito al patrimonio, anche per rimanere nell'ambito del patrimonio, si ha il disallineamento.

Io apro e chiudo una parentesi su un dato che spesso viene poco considerato e ricordato. Noi in Italia abbiamo ancora qualcosa come 5 milioni di condoni edilizi non definiti. Tutto ciò cuba poco meno di 20 miliardi di euro (forse 18, sono stime, valutazioni), per effetto di una serie di questioni. Molta parte di queste pratiche inevasive devono la loro situazione proprio al fatto che vi sono limiti e difficoltà anche nel restituire i soldi a chi ha già prestato.

Dico questo per sottolineare che c'è una questione che incontra anche i desiderata

del cittadino, che nel medio termine, se non nel brevissimo, avrà solo di che soddisfarsi di un riallineamento complessivo. Questo è il primo tema.

Concordo con la necessità di dare a questa riforma una denominazione e una finalizzazione diverse. Si parlava di « piattaforma conoscitiva del patrimonio », non per ammannire significati e contenuti diversi dal vero, ma semplicemente perché è di questo che si tratta.

Vengo al secondo tema. Il mondo è cambiato talmente tanto dal 1939, dal patto Molotov-Ribbentrop, che disponiamo comunque di strumenti e tecnologie che ormai in maniera quasi abitudinaria ne fanno parte. I sistemi GIS (*geographic information system*) e i sistemi SIT (sistema informativo territoriale) sono una banalità nella gestione dell'organizzazione e della visualizzazione del nostro patrimonio, ma rimangono totalmente astratti ed eccentrici.

**FEDERICO FORNARO.** Sull'agricoltura è stato fatto. Sui rurali si è riusciti a intervenire e a fotografare. Ricordo quando ero sindaco e arrivavano giustamente quelle cose e io mi chiedevo cosa dovessi farci.

**ANDREA FERRI**, responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Sono sistemi che vanno assistiti.

**FEDERICO FORNARO.** Devo dire che c'è una precisione che è una roba...

**ANDREA FERRI**, responsabile dell'Area finanza locale e catasto dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Ci sono 1,8 milioni-1,9 milioni di rilevato. Sono 800.000-900.000 le comunicazioni che stanno partendo in questi giorni.

**GUIDO CASTELLI**, sindaco di Ascoli Piceno, delegato per la finanza locale dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Lo dico anche perché c'è una questione non banale attinente ai costi di questa operazione, che andranno stimati e messi da parte, ma comunque l'arsenale tecnologico consente di avvicinare il margine di

errore. Tra Google e Ferri c'è un punto di equilibrio che è la razionalità dell'organizzazione di sistemi che – lo ripeto – ormai fanno parte del patrimonio comune.

Mi permetto di aggiungere un'altra cosa: avere una conoscenza specifica e scrupolosa può consentire al legislatore nazionale e alla pianificazione nazionale di avere elementi di decisione molto utili sulle grandi reti tecnologiche, perché la conoscenza del territorio, la visualizzazione specifica e il dimensionamento dei contributi infrastrutturali del Paese passano anche da questi aspetti.

Non entro nella questione della prima casa. Un'ulteriore incongruenza nella discutibile situazione che si è creata è quella delle modalità con cui è stato effettuato il rimborso. Chi vi parla ha avuto un assegno di compensazione che è frutto, non solo di distorsioni che abbiamo a monte nelle basi catastali di Ascoli Piceno, ma anche del fatto che io, avendo tenuto basse le aliquote, ho avuto un rimborso che è enormemente più basso di quello...

FEDERICO FORNARO. Il dottor Ferri potrà riferirle in privato cosa è capitato al mio comune.

GUIDO CASTELLI, sindaco di Ascoli Piceno, delegato per la finanza locale dell'As-

sociazione nazionale comuni italiani (ANCI).  
*Ça va sans dire* che, visto che ci dovremmo essere, sperando che ci siamo, invitiamo tutte le forze politiche (due, tre, quattro, cinque o quante saranno) a inserire nel *cahier* di buoni propositi quell'intervento sulla fiscalità locale che tutti auspicano, considerati l'entropia, il disordine e la casualità che ormai dominano, l'imposizione fiscale locale.

Noi ci stiamo muovendo su questo. È un altro argomento, però ipotizzare scenari alternativi per stabilire fonti di alimentazione delle nostre funzioni meno improvvisate è un altro tema che ci permettiamo di sottoporre alla vostra attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti dell'ANCI per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.05.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 20 marzo 2018*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



**Audizione**

**“La situazione del catasto immobiliare, il processo di revisione  
e i suoi effetti sulla finanza comunale”**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER  
L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

**CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA**

*Roma, 25 maggio 2017*

## Sommario

Premessa e inquadramento del tema.....	3
Una riforma "di sistema", con valenza non solo fiscale .....	3
Disparità catastali inter e infra territoriali come fattore di debolezza del prelievo immobiliare, locale e non .....	5
Importanza e fattori di successo della riforma del catasto .....	6
Riforma e sostenibilità del sistema fiscale comunale .....	8
Alcune evidenze quantitative.....	10
<i>La base catastale</i> .....	10
<i>Un sommario confronto tra valori catastali e valori di mercato</i> .....	14

### Premessa e inquadramento del tema

Il diffuso grado di iniquità degli attuali valori imponibili immobiliari, causato dalla obsolescenza dei classamenti rispetto alla dinamica urbanistico-edilizia dei territori, è tra le principali ragioni per realizzare in Italia un nuovo *Sistema Estimativo del Catasto Fabbricati* in grado di determinare ed aggiornare sia i valori che le rendite degli immobili, in base a rilevazioni costanti ed affidabili delle transazioni del mercato immobiliare.

La delega conferita al Governo dalla legge 11 marzo 2014, n. 23 per la *realizzazione di un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita* prevedeva, con l'articolo 2, la definizione delle modalità attuative per la revisione del sistema catastale dei fabbricati in tutto il territorio nazionale, attribuendo a ciascuna unità immobiliare una misura appropriata, sia in termini di rendita che di valore patrimoniale.

Come è noto, questa parte della delega non è stata oggetto di interventi attuativi, se non per il punto relativo alla riforma delle Commissioni censuarie (d.lgs. n.198 del 2014), per le quali, tuttavia, pure in presenza dei decreti di nomina previsti, non è ancora stato emanato il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, previsto entro il 28 luglio 2016, di insediamento dei nuovi organi a livello sia locale che centrale.

Si fa presente che l'operatività delle Commissioni censuarie è ancorata, ai sensi dell'articolo 21 del citato d.lgs. 198, all'insediamento degli organismi stessi e, in particolare, occorre considerare che l'insediamento delle commissioni censuarie riveste una valenza operativa di grande rilievo, in quanto le attività di revisione parziale degli estimi (cfr., tra l'altro, l'articolo 38, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986) già sollecitate più volte da alcuni Comuni, possono riflettersi in esigenze di aggiornamento del quadro tariffario in funzione di peculiari realtà immobiliari territoriali, che possono essere attivate solo previo parere vincolante della Commissione censuaria locale competente.

L'Anci ritiene che le problematiche che hanno finora ostacolato l'avvio del processo di riforma possano essere superate attraverso l'individuazione condivisa di un percorso di attuazione graduale dei nuovi valori imponibili e riprendendo i cardini della delega che prevedeva il puntuale coinvolgimento dei Comuni. Risulta evidente la complessità dell'operazione che, per ovviare alle esigenze di costante aggiornamento dei dati e all'iniquità che caratterizza l'attuale sistema di valorizzazione, intende legare le rendite catastali ai valori di mercato. Con essa, infatti, si attribuiranno nuove rendite e nuovi valori patrimoniali a quasi 64 milioni di unità immobiliari. Il coinvolgimento dei Comuni, oltretutto espressamente previsto dalla norma, va considerato tra le condizioni essenziali per il successo dell'intera iniziativa.

### Una riforma "di sistema", con valenza non solo fiscale

Il nuovo sistema estimativo del catasto dei fabbricati utilizzerà i dati ed i risultati del monitoraggio del mercato immobiliare italiano condotto, oramai da più di un decennio, dall'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle entrate (OMI) e farà ricorso a tecniche di inferenza statistica per la stima del valore e della rendita degli immobili (tecniche note in letteratura come *mass appraisal*).

Il processo di revisione degli estimi prevede che, delle quasi 64 milioni di unità del parco immobiliare nazionale, solo per 2 milioni di unità “speciali” la revisione degli estimi debba essere effettuata mediante specifiche perizie professionali condotte secondo procedimenti di stima diretta, ancorché ancorata a determinati standard. Per le rimanenti 62 milioni di unità immobiliari “ordinarie”, la determinazione del valore dell’immobile e della sua rendita sono ottenute mediante funzioni statistiche calcolate in base ai dati sull’andamento del mercato immobiliare rilevate dall’OMI.

In presenza di transazioni di mercato numerose e significative, l’approccio statistico richiede risorse di gran lunga inferiori rispetto ai metodi classici di stima ed ha il pregio della oggettività. Di contro, quando il numero di transazioni è basso, la qualità della stima presenta livelli inaccettabili. In questi casi, la stima deve ricorrere a metodi standardizzati tarati sulla conoscenza dettagliata del mercato immobiliare locale e quindi più costosi dei precedenti.

Il Sistema Estimativo del Catasto Fabbricati è il frutto della predisposizione e della messa a punto di diverse componenti di natura metodologica, organizzativa e tecnologica e occorre evidenziare come molte componenti siano state già realizzate ed avviate durante il decennio trascorso mentre altre rimangano da completare.

Nel corso dell’ultimo decennio, gli archivi catastali hanno progressivamente raggiunto un accettabile grado di omogeneità e di allineamento su tutto il territorio nazionale. Il “Sistema Integrato del Territorio” SIT, moderno GIS (Geographic Information System) evoluzione dell’attuale sistema catastale e cartografico, dovrebbe rapidamente completare la sua maturazione contando su una base cartografica coerente e conforme agli standard internazionali. La superficie dell’unità immobiliare è entrata, di recente, a far parte delle informazioni catastali fondamentali.

Tuttavia, a fronte degli importanti risultati già conseguiti e sopra menzionati, vi è la criticità di fondo, ancora non risolta, di impostare il processo di revisione degli estimi come un’operazione specialistica condotta e accentrata in Agenzia delle entrate con il minimo coinvolgimento dei Comuni, delle Commissioni Censuarie e della società.

Come hanno dimostrato recenti esperienze di altri paesi, ad esempio, un’efficace e preventiva comunicazione interistituzionale sulla funzione e gli obiettivi del sistema estimativo nei confronti dei proprietari degli immobili ed dei diversi soggetti coinvolti più in generale è un prerequisito essenziale per la riuscita dell’operazione. Nel caso del processo di revisione degli estimi, questo aspetto sembra essere stato finora sottovalutato.

L’ANCI ritiene che l’obiettivo principale sia la realizzazione di un catasto intrinsecamente dinamico, in grado di monitorare l’evoluzione socio economica dei territori creando i presupposti per risolvere l’attuale diffuso grado di iniquità impositiva.

Tale strumento costituirebbe una risorsa strategica per il paese e potrebbe mettere a disposizione la sua piattaforma informatica per rendere interoperabili i diversi sistemi territoriali pubblici e privati oggi presenti. Una piattaforma siffatta è destinata, con il tempo, ad integrare anche le reti tecnologiche nazionali ed i relativi servizi di base come sta avvenendo in alcune realtà del nord Europa.

In questo senso il nuovo Sistema Estimativo degli immobili potrà fornire una misura dello sviluppo dei territori e, come tale, non è soltanto uno strumento di ausilio all’imposizione tributaria ma rappresenta una risorsa strategica per lo sviluppo economico del paese

In questo quadro, appare altresì necessario che le modalità attuative della riforma, nonostante l'attuale fase di sospensione della sua attuazione, siano oggetto di confronto tecnico approfondito con il coinvolgimento dei Comuni, al fine di valutare la quantità e la qualità delle risorse umane necessarie sui territori, alla luce delle tecniche estimative da adottare, del relativo prevedibile grado di applicabilità nelle diverse situazioni (es. grandi centri urbani, piccoli centri, tessuto agricolo) e dei relativi tempi di esecuzione.

### **Disparità catastali inter e infra territoriali come fattore di debolezza del prelievo immobiliare, locale e non**

Le rendite catastali presentano profondi elementi di vetustà e obsolescenza tali da imporre una loro profonda revisione al fine di pervenire ad una maggiore equità tra i contribuenti. L'obsolescenza delle rendite catastali deriva dal fatto che il sistema fondato su categorie e classi non è mai stato modificato, rimanendo sostanzialmente quello di impianto (anno 1939).

Tale sistema non consente di seguire adeguatamente l'evolversi nel tempo delle configurazioni urbanistiche degli abitati e delle costruzioni. La stessa denominazione e classificazione dei beni immobili è divenuta nel tempo inadeguata. Inoltre, il classamento, e la correlata iniziale attribuzione della rendita, tende a non essere modificato, se non attraverso le dichiarazioni dei proprietari anche in presenza di ristrutturazioni di qualche rilievo.

Ciò provoca, tra i diversi Comuni e – negli enti di maggior estensione – anche all'interno del territorio comunale, ulteriori iniquità: è tipico l'esempio, nella stessa città, delle abitazioni classate come "popolari", e quindi con rendita più bassa, che oggi, trovandosi in zone centrali, sono state oggetto di riqualificazione non riportata in catasto e possiedono un valore di mercato assai più elevato rispetto ad abitazioni semicentrali, spesso caratterizzate da una rendita più alta.

C'è poi il tema del divario fra un Comune ed un altro – in generale l'iniquità inter-territoriale – che ripropone in grande la questione delle disparità fra zone dello stesso Comune. In questo caso occorre considerare sia che i valori di mercato sono cresciuti in modo difforme tra i territori, creando così disomogeneità in termini di rapporto fra quotazioni di mercato e valori fiscali, sia che gli interventi di revisione catastale sono avvenuti, spesso su impulso dei Comuni, in modo disomogeneo e non organico.

Quanto al primo argomento, se le radici del disallineamento con le dinamiche territoriali vanno ricercate nei decenni '70 e '80 del secolo scorso – dalla riqualificazione progressiva dei centri storici all'ondata di condoni edilizi mal assorbita dagli aggiornamenti catastali – si segnala che nell'ultimo quindicennio e fino a qualche anno fa, si è registrato uno dei più lunghi cicli positivi del mercato immobiliare che ha comportato una sensibile ulteriore differenziazione dei livelli di valore e di reddito tra i diversi territori.

Quanto al secondo, va considerato che negli ultimi vent'anni il Legislatore ha introdotto significativi spazi di intervento – in qualche misura surrogatori di una riforma organica – che consentono ai Comuni di promuovere gli aggiornamenti degli atti del Catasto, che si vanno aggiungere a quelli ordinari già previsti e di fatto poco praticati. Fra questi, le norme che fino ad oggi hanno consentito un più ampio intervento dei Comuni in ambito catastale

sono state dettate dalla legge 30 dicembre 2004 n. 311 (legge finanziaria 2005) ed in particolare dai commi 335 e 336 dell'articolo 1.

L'applicazione delle norme sopra indicate ha costituito un'occasione per alcuni territori – in primo luogo le grandi città – per interventi di aggiornamento parziale delle rendite catastali. I risultati di tali interventi, indiscutibilmente positivi per i territori coinvolti in quanto correttivi dei fenomeni più distorsivi riscontrati nella base imponibile catastale, hanno tuttavia per certi versi acuito l'inequità fra i territori.

In assenza di una più organica riforma, appare quanto mai opportuno riorganizzare sotto il profilo sia normativo che operativo le possibilità di intervento attualmente disponibili, puntando ad un piano di coordinamento che assicuri un intervento più omogeneo sulla base di obiettivi nazionali opportunamente concertati.

### **Importanza e fattori di successo della riforma del catasto**

Nei punti seguenti si riportano le principali osservazioni che l'ANCI propone all'attenzione della Commissione con riferimento ai caratteri essenziali della prevista riforma del catasto:

- il nuovo sistema estimativo deve costituire un processo dinamico radicato nel territorio e soggetto ad aggiornamenti periodici (es. annuali con revisione ogni 4-6 anni) e non, come invece è sembrato dalle bozze di decreto a suo tempo circolate, un processo limitato alla fase di prima attuazione secondo un'ottica sostanzialmente statica (cadenza di aggiornamento decennale);
- la collaborazione fra Comuni e Agenzia delle entrate va riconosciuta come elemento essenziale per la riuscita della riforma, che necessiterà di intensi interventi locali fuori dalla portata delle strutture dell'Amministrazione finanziaria;
- il rapporto Comuni-Agenzia deve basarsi su una cooperazione che dovrebbe essere esplicitata fin dal tenore della nuova delega, in maniera più puntuale rispetto a quella scaduta. In particolare, la nuova impostazione dovrebbe richiamare la ripartizione delle funzioni tra Amministrazione centrale e Comuni che già è prevista nelle norme vigenti, assicurando strumenti di attuazione che ne rendano più efficace la materiale attivazione;
- il processo di attuazione della riforma deve puntare prioritariamente su un numero relativamente ristretto di aree (o "bacini omogenei") caratterizzate da rilevante sviluppo urbano (espansione, ristrutturazione di centri storici, ecc.), nei quali le sperequazioni catastali sono di massimo impatto, allo scopo di realizzare significativi risultati in tempi brevi, ben prima dei cinque anni ipotizzati per il completamento della riforma;
- il processo attuativo può trarre beneficio da una più ampia applicazione del metodo di revisione parziale già applicato in diverse città, in modo da trattare in tempi brevi (un biennio), tutti i territori di maggior sviluppo edilizio (ad iniziare dai capoluoghi e dai centri medio-grandi) affetti dai più forti disallineamenti tra gli attuali valori catastali e i valori di mercato. Questo approccio permette altresì di meglio contestualizzare il riferimento della delega ai "bacini territoriali", anche con dimensione sovracomunale, la cui definizione è attualmente piuttosto ambigua;
- la ricognizione e modifica delle norme che regolano il sistema catastale, a suo tempo prevista dalla delega, è uno strumento essenziale per individuare una ragionevole evoluzione dell'intero comparto catastale secondo direttrici coerenti con le esigenze di

maggior capacità di coltivazione e governo delle basi imponibili immobiliari, con l'ovvio concorso dei soggetti direttamente interessati, in primo luogo i Comuni.

Le informazioni di cui dispone l'Amministrazione centrale sono essenziali, ma parziali ed incoerenti se non integrate con elementi in possesso delle singole amministrazioni locali.

La cooperazione tra Amministrazione finanziaria e Comuni deve permettere operazioni di rettifica dei classamenti, incidendo direttamente sulla banca dati catastale, da parte dei Comuni stessi. Devono essere in primo luogo valorizzate, anche mediante l'attribuzione di risorse umane, finanziarie e strumentali pur previste dalla legge, le esperienze di sperimentazione del decentramento catastale presso i Comuni, utilizzandole anche per la generalizzazione di modelli di decentramento flessibili e sostenibili nelle diverse aree del Paese.

E' inoltre evidente il ruolo strategico ed istituzionale dei Comuni per un rapporto collaborativo con i cittadini, che può essere diretto e personalizzato, considerato che le informazioni scambiate dipendono dalla realtà specifica del territorio di cui il Comune è il più diretto operatore istituzionale, in termini di pianificazione e controllo.

E' possibile adottare modelli estimativi che consentano, in un'ottica partecipativa, di spiegare e documentare al cittadino le valutazioni catastali, coinvolgendolo — con i professionisti incaricati — nell'aggiornamento o rettifica dei dati, in modo da prevenire attivamente l'insorgere del contenzioso.

Visto sotto questa luce, il coinvolgimento delle amministrazioni comunali non può limitarsi, come finora apparso, al reperimento di informazioni locali e alla verifica formale di modelli valutativi statistici. L'informazione ed il confronto con il cittadino riguardo al valore e alla rendita attribuita ai suoi immobili rientra, in modo naturale, nel più ampio rapporto che il Comune già intrattiene per altri aspetti di sua competenza e a quelli strettamente collegati.

Alcune caratteristiche posizionali dell'immobile, che nel processo di revisione degli estimi costituiscono elementi forti alla base della stima, nonché lo stesso andamento del mercato immobiliare dipendono dalle politiche urbanistiche e dall'azione amministrativa del Comune che, in gran parte, eroga anche i servizi a fronte dei quali alcuni tributi immobiliari sono imposti.

Dal punto di vista realizzativo, fermo restando il suo carattere oggettivo, il sistema estimativo catastale potrà raggiungere gli auspicati livelli di specificità ed aderenza alle singole realtà locali, solo se sarà compreso dai Comuni e da questi sistematicamente comunicato e motivato ai cittadini. Le stesse Commissioni censuarie locali potranno contribuire efficacemente alla qualità del processo di revisione solo se dotate delle necessarie competenze specialistiche e continuamente stimolate ed alimentate dalle informazioni e dalle istanze di Comuni attivi e partecipativi.

Per favorire il coinvolgimento dei Comuni nel processo di revisione ANCI ritiene necessario prevedere una struttura di coordinamento e supporto, attraverso la quale assicurare la mobilitazione delle amministrazioni locali in modo diffuso, realistico e aderente alle effettive risorse in campo.

### Riforma e sostenibilità del sistema fiscale comunale

L'obiettivo di un aggiornamento generalizzato e strutturale delle valutazioni catastali è essenziale per il funzionamento della fiscalità a base immobiliare e, quindi, in primo luogo della fiscalità dei Comuni. Come già detto è da lungo tempo evidente il grave disallineamento delle valutazioni fiscali degli immobili sia rispetto ai valori medi di mercato, sia nel confronto tra immobili di uguale valore commerciale. L'introduzione dell'IMU, accompagnata da rilevanti aumenti dei coefficienti per il calcolo dell'imponibile, ha comportato l'ulteriore accentuazione delle sperequazioni fiscali, rendendo ancor più necessaria una riforma organica e razionale della base imponibile.

Attualmente le rendite catastali sono utilizzate non solo per le imposte locali (IMU, TASI) ma anche per tributi nazionali quali l'imposta di registro, l'IRPEF, le imposte di successione e donazione. Ne consegue, al fine di ridurre le possibilità di contenzioso, la necessità che il processo di revisione adegui simultaneamente gli estimi su scala nazionale.

A tal proposito, le bozze di decreto di revisione prevedevano l'entrata in vigore dei nuovi estimi catastali in una data unica su tutto il territorio nazionale (dal 1° gennaio dell'anno successivo alla conclusione del processo).

L'esito fiscale della revisione è – come è noto – soggetto ad una clausola di invarianza del prelievo immobiliare fin dai principi inseriti nella delega. L'ANCI ritiene che questo punto sia della massima importanza per assicurare il necessario sostegno alla riforma, sostegno che finora non sembra aver fatto sensibili passi in avanti. La stessa redistribuzione dei carichi fiscali insita nella riforma può portare ad aumenti importanti del prelievo fiscale, peraltro limitati ai casi di assoluta immobilità delle classificazioni storiche, che possono risultare non sufficientemente bilanciati, nella percezione dei cittadini e dell'opinione pubblica, dal maggior livello di equità conseguito e dalle riduzioni di prelievo che pure si attendono dall'attuazione della riforma.

Gli strumenti per gestire la transizione sono in parte evidenziati nella stessa delega:

- interventi di coordinamento della normativa fiscale per la ridefinizione della base imponibile dei tributi immobiliari, estesi ai livelli di esenzione, franchigie e abbattimenti dell'imponibile, alla luce degli effetti dei nuovi valori derivanti dal processo di revisione;
- successivi decreti di modifica delle aliquote applicabili ai diversi tributi coinvolti, al fine di garantire una invarianza di gettito complessivo, di massima da intendersi a livello nazionale, relativamente ad ogni singolo tributo.

A queste indicazioni se ne potranno aggiungere di ulteriori con riferimento a percorsi gradualisti di raggiungimento dei nuovi livelli di tassazione per i casi di più accentuata variazione, casi che possono in larga parte essere valutati e dimensionati, nella prima fase di attuazione della riforma, sulla base del sistema integrato di informazioni (catasto-Irpef) correntemente utilizzato dal Mef per le valutazioni sulla fiscalità immobiliare.

La complessità e l'articolazione del processo di revisione degli estimi suggerisce la necessità di posporre ogni valutazione in merito, limitandosi in questa fase a fissare principi di riferimento coerenti con gli obiettivi della riforma.

Il tema dell'invarianza fiscale si collega inevitabilmente con la regolazione della finanza comunale attraverso il Fondo di solidarietà.

Il riequilibrio di risorse operato dal fondo è fortemente basato sulla dimensione dei gettiti standard dell'IMU e della Tasi, i gettiti stimati ad aliquote di base (rispettivamente, il 7,6 e l'1 per mille).

Attualmente le risorse movimentate ogni anno attraverso il riequilibrio ammontano a circa 2,5 mld. di euro che si spostano, attraverso la trattenuta dall'IMU standard che ogni Comune subisce nell'attuale misura del 22,43%, dagli enti a più elevata base fiscale a quelli con dotazione inferiore. Questo effetto è dovuto dal congiunto operare del forte aumento dell'IMU rispetto all'ICI (più che un raddoppio) e dell'abbattimento dei trasferimenti statali ormai sostanzialmente aboliti. A ciò si aggiunga l'effetto della perequazione basato sui fabbisogni e sulle capacità fiscali standard, quantitativamente minore (tra i 200 e i 300 milioni annui) ma nel quale ulteriormente opera la dimensione dei gettiti di base dell'IMU e della Tasi, oltre che dell'addizionale comunale all'IRPEF e delle altre entrate minori di ciascun ente. In ambedue i casi agisce una componente di distorsione dovuta a quella parte delle differenze tra le basi imponibili comunali che deriva da erronee o obsolete valorizzazioni delle rendite catastali. L'appendice quantitativa riportata di seguito fornisce alcuni spunti di ulteriore riflessione anche su questi aspetti.

Pertanto, la fragilità del sistema impositivo immobiliare dovuta al mancato riordino del catasto emerge non solo per l'iniquinà di trattamento tra unità immobiliari di valore simile ma diversamente classificate in catasto – e viceversa – ma anche attraverso valutazioni medie delle basi imponibili territoriali diversamente allineate rispetto ai valori del mercato immobiliare, che portano a valutazioni distorte delle capacità fiscali e dei gettiti standard dei diversi Comuni e di conseguenza ad una redistribuzione insoddisfacente attraverso il FSC.

La riforma dovrebbe dare una risposta anche a questi aspetti attraverso scelte equilibrate e graduali di convergenza verso un assetto coerente con valori immobiliari metodologicamente solidi e condivisi.

### Alcune evidenze quantitative

Sulla base dei dati catastali disaggregati per Comune di collocazione degli immobili si propongono di seguito due profili di osservazione: la distribuzione della base imponibile immobiliare e una sintesi delle differenze osservabili tra valori catastali e valori di mercato, considerate per area territoriale e fascia demografica.

Si tratta di un esercizio sommario e basato su dati catastali già aggregati per Comune, correntemente forniti dall'Agenzia delle Entrate, oltre che sui dati di valore medio delle microzone OMI appositamente rielaborati, ambedue risalenti al 2014. Le elaborazioni proposte sono quindi suscettibili di forti miglioramenti se si considerano i dati catastali elementari (per singola unità immobiliare) e aggiornati all'attualità. Si ritiene tuttavia che le evidenze emergenti dall'analisi siano comunque valide e sufficientemente espressive ai fini del ragionamento proposto.

#### La base catastale

Le tabelle che seguono riportano una distribuzione per classe demografica, macro area e regione della rendita media delle unità immobiliari urbane (UIU). La rendita media per UIU è calcolata ponderando per la numerosità delle singole categorie catastali. Il dato è articolato per:

- patrimonio abitativo complessivo (dalla categoria A1 alla A9),
- patrimonio abitativo prevalente, vale a dire le unità classificate nelle categorie A2, A3 e A4, che raccolgono oltre l'80% del totale,
- patrimonio non abitativo (A10, B1-B8, C1-C7, D1-D9).

Le medie presentate sono calcolate aggregando le rendite (e le UIU) per classe demografica, o area, o regione e ponderando per la numerosità. È stato inoltre escluso il Comune di Roma le cui caratteristiche di elevatezza delle rendite unitarie e di grande dimensione alterano i valori delle classi di appartenenza per regione e fascia demografica (ved. tab. 2). Sotto il profilo demografico l'andamento della rendita media abitativa risulta uniformemente crescente con la dimensione degli enti, passando da circa 250 euro a circa 690, rispetto alla media di 450 euro. La variabilità della rendita media non abitativa segue un andamento simile, con maggiore accentuazione degli scostamenti delle due classi estreme (299 euro per i Comuni fino al mille abitanti e 1.233 euro per la classe oltre i 250mila), a fronte di un valore medio nazionale di 640 euro.

Le grandi circoscrizioni territoriali evidenziano ovviamente una più contenuta variabilità, in particolare per il comparto abitativo, dove i valori massimi si osservano nel Nord-est. Il patrimonio non abitativo è caratterizzato da una sostanziale uniformità intorno alla media nazionale.

La distribuzione per regioni mette infine in evidenza le classiche differenziazioni distributive della base imponibile immobiliare. I valori medi più bassi si riscontrano in Basilicata e in Calabria (circa 270 euro, il 62% della media nazionale del comparto abitativo A2-A3-A4); la Liguria mostra i valori più alti (588 euro, 133% della media), seguita dalla Toscana e dall'Emilia-Romagna ambedue oltre i 500 euro medi. Un ampio gruppo di regioni si colloca su valori vicini alla media nazionale del comparto abitativo "prevalente". (Lombardia, Umbria, Marche, Lazio, Campania, Puglia, Sardegna).

Differenze più lievi caratterizzano la distribuzione della rendita media del comparto non abitativo. Le differenziazioni territoriali evidenziate non sono necessariamente il risultato di disallineamenti catastali, ma sono in larga parte dovute ad effettive differenze nella qualità ed apprezzabilità di mercato del patrimonio edilizio nazionale.

**Tabella 1. La distribuzione per Comuni della base imponibile catastale  
Rendita catastale media in euro**

<i>Per fascia demografica</i>			
Classe di popolazione	Abitativo	Abitativo (A2-A3-A4)	Non abitativo
Fino a 1.000 abitanti	250	247	299
da 1.001 a 5.000 abitanti	334	319	447
da 5.001 a 10.000 abitanti	407	378	551
da 10.001 a 20.000 abitanti	438	409	594
da 20.001 a 60.000 abitanti	471	451	658
da 60.001 a 100.000 abitanti	502	489	747
da 100.001 a 250.000 abitanti	579	563	780
Oltre 250.000 abitanti	693	689	1.233
<b>Totale</b>	<b>455</b>	<b>440</b>	<b>640</b>

<i>Per area territoriale</i>			
Ripartizione territoriale	Abitativo	Abitativo (A2-A3-A4)	Non abitativo
Nord-ovest	496	467	638
Nord-est	528	495	644
Centro	508	472	630
Sud	381	392	645
Isole	338	345	651
<b>Totale</b>	<b>455</b>	<b>440</b>	<b>640</b>

<i>Per regione</i>			
Regione	Abitativo	Abitativo (A2-A3-A4)	Non abitativo
Piemonte	470	443	545
Valle d'Aosta	503	473	490
Lombardia	484	455	692
Veneto	519	483	613
Friuli-Venezia Giulia	525	484	614
Liguria	627	588	588
Emilia-Romagna	537	510	684
Toscana	590	553	717
Umbria	450	425	528
Marche	409	401	576
Lazio	472	411	585
Abruzzo	398	395	577
Molise	324	350	520
Campania	424	437	738
Puglia	419	427	689
Basilicata	269	272	400
Calabria	253	274	516
Sicilia	312	318	585
Sardegna	420	422	888
<b>Totale</b>	<b>455</b>	<b>440</b>	<b>640</b>

Fonte: elaborazione IFEL su dati Agenzia delle Entrate

La tabella 2 riporta gli stessi valori medi con riferimento ai Comuni capoluogo di provincia. Senza entrare nel dettaglio, si evidenzia – oltre al valore massimo del patrimonio abitativo di Roma – la riproduzione della variabilità regionale sopra esposta e la maggior emergenza di differenze medie tra città assimilabili che possono ricondursi a diversificazioni

ingiustificate degli aggiornamenti catastali. Anche i valori particolarmente bassi di alcuni capoluoghi siciliani e calabresi possono risentire di disallineamenti catastali.

**Tabella 2. La base imponibile catastale nei Comuni capoluogo**  
**Rendita catastale media in euro**

N.	Comune capoluogo	Abitanti	Abitativo	Abitativo (A2-A3-A4)	Non abitativo	N.	Comune capoluogo	Abitanti	Abitativo	Abitativo (A2-A3-A4)	Non abitativo
1	Roma	2.872.021	1.050	1.015	1.300	58	Grosseto	81.837	531	513	604
2	Milano	1.337.155	735	730	1.567	59	Varese	80.857	611	548	639
3	Napoli	978.399	593	626	1.430	60	Caserta	76.887	594	621	632
4	Torino	896.773	774	757	1.025	61	Asti	76.673	346	334	425
5	Palermo	678.492	363	355	879	62	Ragusa	73.030	393	410	670
6	Genova	592.507	903	850	987	63	Pavia	72.205	507	484	628
7	Bologna	386.181	805	791	1.027	64	Cremona	71.657	488	479	744
8	Firenze	381.037	807	769	1.544	65	L'Aquila	70.230	474	481	670
9	Bari	327.361	794	789	1.406	66	Massa	69.836	619	598	896
10	Catania	315.601	520	538	1.020	67	Trapani	69.182	387	387	702
11	Venezia	264.579	597	577	1.135	68	Cosenza	67.679	441	464	860
12	Verona	260.125	737	722	699	69	Potenza	67.348	395	407	607
13	Messina	240.414	278	284	842	70	Viterbo	67.307	605	551	734
14	Padova	211.210	966	934	850	71	Caltanissetta	63.290	290	310	764
15	Trieste	205.413	651	618	750	72	Savona	61.529	564	557	735
16	Taranto	202.016	564	552	1.799	73	Crotone	61.131	306	305	1.075
17	Brescia	196.058	591	560	846	74	Matera	60.524	463	478	781
18	Prato	191.002	674	644	767	75	Benevento	60.504	584	587	1.157
19	Parma	190.284	518	508	757	76	Agrigento	59.645	413	413	914
20	Modena	185.148	619	569	717	77	Olbia	58.723	598	564	991
21	Reggio di Calabria	183.974	409	424	803	78	Trani	56.221	381	379	534
22	Reggio nell'Emilia	171.655	504	481	743	79	Cuneo	56.116	403	388	505
23	Perugia	165.668	521	493	582	80	Avellino	55.171	518	492	598
24	Livorno	159.542	755	744	861	81	Teramo	54.993	494	479	898
25	Ravenna	158.911	524	496	742	82	Siena	53.943	946	892	1.095
26	Cagliari	154.478	746	750	1.116	83	Rovigo	52.170	426	409	535
27	Foggia	152.770	567	586	889	84	Chieti	52.163	543	534	836
28	Rimini	147.578	537	508	970	85	Pordenone	51.632	757	720	729
29	Salerno	135.603	721	709	1.149	86	Ascoli Piceno	49.875	414	395	751
30	Ferrara	133.682	664	632	704	87	Campobasso	49.434	532	501	730
31	Sassari	127.625	514	512	696	88	Mantova	48.747	613	600	1.210
32	Latina	125.496	413	376	738	89	Lecco	48.141	711	676	976
33	Siracusa	122.503	515	509	805	90	Rieti	47.729	460	453	580
34	Monza	122.367	801	774	707	91	Vercelli	46.834	499	484	673
35	Pescara	121.366	698	676	764	92	Frosinone	46.507	508	488	1.392
36	Bergamo	119.002	601	575	657	93	Biella	45.016	540	505	661
37	Forlì	118.255	546	526	668	94	Lodi	44.769	520	463	658
38	Vicenza	113.599	575	529	582	95	Macerata	42.731	481	470	504
39	Terni	112.133	459	452	641	96	Imperia	42.450	428	406	417
40	Novara	104.452	505	498	523	97	Fermo	37.728	365	349	420
41	Piacenza	102.269	500	483	775	98	Nuoro	37.304	515	518	946
42	Ancona	101.518	578	567	1.035	99	Belluno	35.703	441	419	490
43	Andria	100.518	541	564	472	100	Gorizia	35.114	488	453	623
44	Udine	99.473	551	524	623	101	Aosta	34.777	634	610	565
45	Arezzo	99.434	498	464	591	102	Vibo Valentia	33.897	348	358	727
46	Barletta	94.971	550	575	818	103	Oristano	31.677	532	527	996
47	Pesaro	94.604	465	445	731	104	Verbania	30.950	432	401	682
48	Lecce	94.148	600	577	1.020	105	Carbonia	29.007	412	416	1.025
49	La Spezia	93.990	605	593	1.107	106	Enna	28.219	316	316	661
50	Alessandria	93.963	510	497	619	107	Iglesias	27.332	387	405	864
51	Catanzaro	90.840	283	287	905	108	Isernia	21.981	505	485	734
52	Pistoia	90.542	442	418	735	109	Sondrio	21.891	416	406	318
53	Pisa	89.523	759	735	1.042	110	Tempio Pausania	14.342	369	385	736
54	Lucca	89.290	547	502	735	111	Villacidro	14.245	382	386	2.321
55	Brindisi	88.667	538	534	1.442	112	Tortoli	11.129	369	362	690
56	Como	84.687	763	710	919	113	Sanluri	8.543	374	359	1.535
57	Treviso	83.652	597	544	605	114	Lanusei	5.504	354	362	811

Fonte: elaborazione IFEL su dati Agenzia delle Entrate

Un indicatore per quanto grossolano di disallineamento del catasto ricavabile dalla stessa base dati catastale può essere rappresentato dall'incidenza di alcune particolari categorie abitative (Tab. 3). La categoria A5 abitazioni "ultrapopolari" raggruppava le unità immobiliari di norma prive di servizi che nel tempo sono da considerarsi estinte per effetto delle riqualificazioni urbane, in particolare dei centri storici. Sotto il profilo formale, questa categoria è stata soppressa già nel 1992 (Circ. MEF n°5 del 14 marzo 1992) e le relative unità avrebbero dovuto subire una riclassificazione in categorie a maggior valore unitario, anche nei territori a minor apprezzamento medio.

All'opposto, le categorie che comunemente identificano abitazioni di speciale pregio ("di lusso") di cui alle categorie A1, A 8 e A9, dovrebbero distribuirsi in modo coerente con l'apprezzamento medio dei territori, mentre è nota la diversità di criteri classificativi che determina concentrazioni ed assenze non chiaramente spiegabili.

**Tabella 3. Incidenza delle abitazioni di minimo e massimo pregio per regione.**  
Numero di UIU e valori percentuali

Regione	N. Enti	N.UIU abitative	incidenza % A5	incidenza % A1/A8/A9
Piemonte	1.210	2.766.155	1,5%	0,3%
Valle d'Aosta	74	131.592	2,7%	0,1%
Lombardia	1.547	5.490.780	1,0%	0,3%
Veneto	585	2.525.789	1,4%	0,2%
Friuli-Venezia Giulia	220	719.359	1,4%	0,4%
Liguria	235	1.041.743	2,0%	0,7%
Emilia-Romagna	348	2.515.119	1,0%	0,2%
Toscana	291	2.091.513	2,0%	0,5%
Umbria	92	493.278	2,2%	0,2%
Marche	239	866.523	1,6%	0,1%
Lazio	375	3.098.379	2,6%	0,2%
Abruzzo	305	865.065	1,7%	0,1%
Molise	136	229.603	1,3%	0,1%
Campania	550	2.825.180	5,3%	0,2%
Puglia	257	2.278.172	4,1%	0,1%
Basilicata	131	358.922	1,5%	0,0%
Calabria	409	1.341.395	7,4%	0,1%
Sicilia	390	3.151.100	6,1%	0,1%
Sardegna	375	1.003.295	1,5%	0,0%
<b>Totale</b>	<b>7.769</b>	<b>33.782.962</b>	<b>2,7%</b>	<b>0,2%</b>

Fonte: elaborazione IFEL su dati Agenzia delle Entrate

La persistenza di non trascurabili contingenti di abitazioni "ultrapopolari" (in totale oltre 900mila, il 2,7% è in larga parte dovuta alla mancata trascrizione in catasti di ristrutturazioni edilizie ed appare abnorme in alcune regioni (oltre il 4% in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia).

Di contro la concentrazione di abitazioni "di lusso" in Liguria, Toscana e Friuli Venezia Giulia deriva non solo dalla maggior presenza effettiva di queste tipologie ma rivela anche diversità di comportamenti nel tempo degli uffici catastali locali. È a questo proposito nota la situazione di Genova (oltre 4mila unità di massimo pregio) a fronte di Milano (circa 2mila). Discorso analogo potrebbe farsi per i casi di assenza o rarità della tipologia (quasi tutto il Centro-Sud), ma sarebbe forse più opportuno interrogarsi sulla necessità di modificare il criterio di determinazione delle abitazioni di più marcato pregio per uniformarne la classificazione.

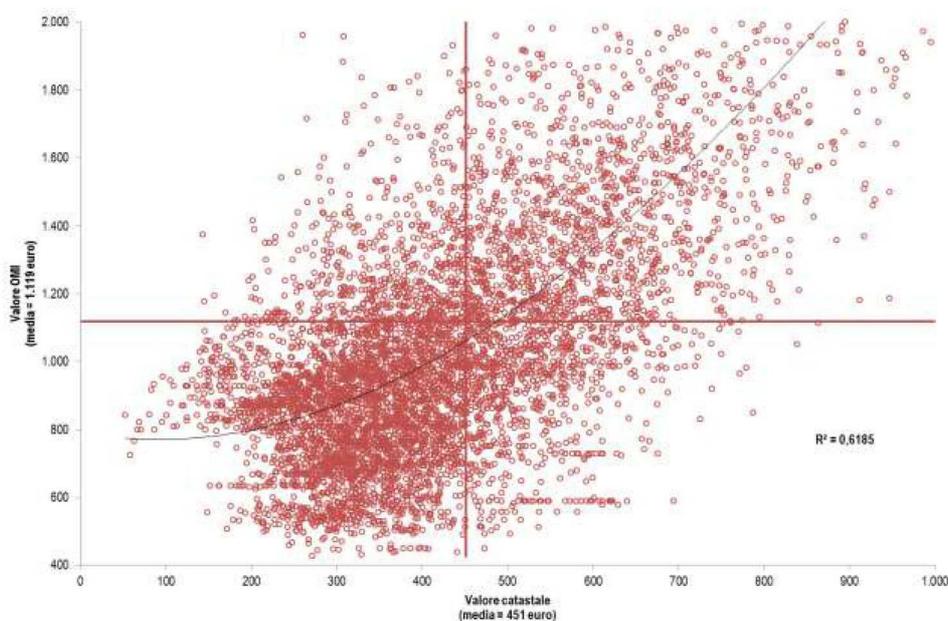
### **Un sommario confronto tra valori catastali e valori di mercato**

Viene di seguito delineata un'analisi sintetica delle distanze tra valori catastali delle abitazioni e valori di mercato, sempre basata su dati medi comunali. I valori di mercato sono tratti dalla base dati dell'OMI (euro/mq), mentre il riporto alla superficie dei valori catastali è stato effettuato sulla base delle superfici aggregate per categoria e Comune fornite dall'Agenzia delle Entrate<sup>1</sup>.

I valori OMI, desunti dalla banca dati utilizzata per la stima della capacità fiscale, sono disponibili per le sole regioni a statuto ordinario. L'analisi deve quindi escludere i Comuni appartenenti a Sicilia e Sardegna.

Il grafico a dispersione della Figura 1 riporta i Comuni delle regioni a statuto ordinario secondo i rispettivi valori abitativi medi catastale (asse orizzontale) e OMI (asse verticale), ambedue riportati ad euro / mq. L'analisi si limita al patrimonio abitativo "prevalente" (A2-A3-A4) per diminuire fattori di ulteriore ed inutile variabilità. I Comuni considerati sono complessivamente 6.485, il coefficiente di correlazione è +0,76.

**Figura 1. Distribuzione comunale dei valori catastali e dei valori OMI.  
Comuni delle Regioni a statuto ordinario. Euro per mq**



La differenza tra le medie, rappresentate dalle due rette perpendicolari a ciascuno degli assi, è pari a circa 2,5 volte a favore del valore di mercato (valore OMI pari a circa 1.150 euro, valore catastale circa 450). È certo una differenza molto marcata, ma non

<sup>1</sup> La rendita media per metro quadro può in alcuni casi risultare distorta. I dati utilizzati comprendono infatti la rendita e la superficie totale per ogni categoria catastale, ma non è valutabile il numero di unità immobiliari dotate di superficie, che può essere inferiore al totale delle UIU – sempre dotate di rendita – di ciascun Comune. La rendita catastale per metro quadro può quindi essere in qualche caso sovrastimata. Per limitare questo effetto sono stati esclusi i Comuni (67 casi) per i quali non è rispettata la seguente relazione: rendita A2 ≥ rendita A3 ≥ rendita A4

costituirebbe in sé un problema se intorno a questo valore si collocassero la gran parte dei casi.

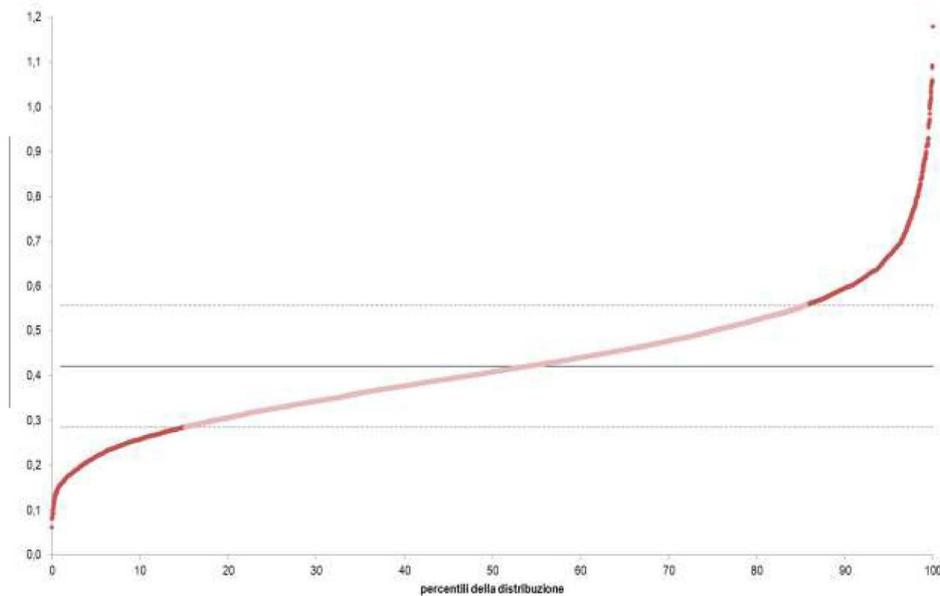
Ciò che è più rilevante è invece l'ampia dispersione delle distribuzioni. Prendiamo il valore catastale medio (circa 450 euro): sulla retta perpendicolare a tale media si collocano i Comuni con lo stesso valore catastale, mentre i valori medi di mercato si disperdono da poco più di 400 euro fino a quasi 2mila euro. Il fenomeno si presenta in modo più o meno marcato su tutte le fasce di valore.

Va segnalato che questa è una rappresentazione, pur sintetica e approssimata, della situazione delle singole abitazioni. In altri termini, ponendo nel grafico non le medie comunali ma i valori effettivi e catastali delle singole unità avremmo un andamento simile.

La figura 2 riporta il rapporto tra valori medi catastale e OMI per tutti i Comuni considerati in ordine crescente dai casi di maggiore sottovalutazione media (rapporto più basso) ai casi di minor sottovalutazione (o di sopravvalutazione). L'asse orizzontale è graduato in decili, comprendenti circa 650 Comuni ciascuno.

Il dato medio è pari al 42% (linea nera orizzontale) e l'andamento della distribuzione è piuttosto "ripido", nel senso che – come ci poteva attendere dalla dispersione di figura 1 – non si registra un addensamento significativo di enti intorno alla media.

**Figura 2. Rapporto valore catastale/valore di mercato (OMI). Valori medi comunali  
Comuni delle Regioni a statuto ordinario**



Il grafico evidenzia inoltre le “code” riferite ai Comuni per i quali tale variabile assume:

- valore minore di 28%, i due terzi della media, che identifica enti particolarmente sottovalutati sotto il profilo della base imponibile e conseguentemente “avvantaggiati” dai riparti del FSC;
- valore maggiore di 0,56, i quattro terzi della media, per i quali il rapporto catasto/OMI è significativamente maggiore rispetto alla media, con conseguente maggiore imputazione di base imponibile e minor partecipazione al riparto del FSC.

Sotto il profilo del numero di enti, le due code sono piuttosto simmetriche, poco meno di 1000 Comuni ricadono in ciascuna di esse, nel complesso il 30% dei Comuni considerati. La tabella 4 dettaglia questi enti per Regione e classe demografica di appartenenza.

Si osserva, in primo luogo una forte concentrazione delle sottovalutazioni catastali tra i piccoli Comuni: il 29% degli enti fino a mille abitanti e il 12% di quelli tra mille e 5mila. Nelle classi successive l'incidenza (sempre in termini di numero di enti) si colloca tra il 4 e il 9%, mentre è nulla tra i 27 Comuni tra i 100 e il 250mila abitanti e comprende una delle 10 città maggiori.

Le aree regionali con maggior presenza di sottovalutazione catastale media sono il Piemonte con il 34% – certamente per la presenza di moltissimi piccoli Comuni, ma il fenomeno non emerge in Lombardia (9%) – la Liguria (29%), dove pure le rendite medie sono tra le più elevate, il Lazio, le Marche, la Toscana e la Campania.

I casi di maggior incidenza della sopravvalutazione si riscontrano invece in regioni con rendite e valori medi catastali strutturalmente più bassi: Basilicata (50% degli enti) e Calabria, oltre a Puglia e Abruzzo (tutte intorno al 30%). A questi si aggiunge il Veneto con ben 173 Comuni (il 32% del totale). Questi risultati possono apparire controintuitivi, ma mostrano in effetti la sostanziale indipendenza tra livello delle rendite – e dei valori – catastali e livelli medi di mercato, contribuendo a evidenziare la difformità delle modalità e dell'intensità degli aggiornamenti catastali tra le diverse aree del Paese, pur in un sistema di valutazione che si vorrebbe unitario.

L'analisi proposta è senz'altro preliminare e migliorabile sotto molti profili: oltre all'aggiornamento e all'affinamento dei dati, la stima della dimensione economica delle differenze rappresentate e della popolazione coinvolta, nonché l'analisi di talune determinanti territoriali qui del tutto ignorate o la depurazione dell'abitazione principale. Tuttavia fornisce un panorama sintetico dell'influenza dei disallineamenti catastali intercomunali, non solo come derivata delle problematiche intrinseche del catasto, ma anche per l'influenza su alcuni aspetti essenziali della finanza locale.

**Tabella 4. Distribuzione dei Comuni con più elevate differenze rispetto alla media catasto/mercato. Valori medi comunali in percentuale**

<i>Per fascia demografica</i>					
Classe demografica	N. enti	<0,28		>0,56	
		N. enti	incidenza%	N. enti	incidenza%
Fino a 1.000 abitanti	1.600	469	29%	163	10%
da 1.001 a 5.000 abitanti	2.897	360	12%	441	15%
da 5.001 a 10.000 abitanti	975	73	7%	188	19%
da 10.001 a 20.000 abitanti	586	52	9%	89	15%
da 20.001 a 60.000 abitanti	341	28	8%	43	13%
da 60.001 a 100.000 abitanti	49	2	4%	5	10%
da 100.001 a 250.000 abitanti	27	0	0%	6	22%
Oltre 250.000 abitanti	10	1	10%	1	10%
<b>Totale</b>	<b>6.485</b>	<b>985</b>	<b>15%</b>	<b>936</b>	<b>14%</b>
<i>Per regione</i>					
Regione	N. enti	<0,28		>0,56	
		N. enti	incidenza%	N. enti	incidenza%
Piemonte	1.198	413	34%	59	5%
Lombardia	1.512	131	9%	145	10%
Veneto	540	51	9%	173	32%
Liguria	235	68	29%	25	11%
Emilia-Romagna	310	18	6%	38	12%
Toscana	274	50	18%	16	6%
Umbria	89	0	0%	9	10%
Marche	234	44	19%	5	2%
Lazio	368	98	27%	48	13%
Abruzzo	289	7	2%	83	29%
Molise	136	3	2%	22	16%
Campania	516	79	15%	51	10%
Puglia	257	3	1%	78	30%
Basilicata	129	1	1%	65	50%
Calabria	398	19	5%	119	30%
<b>Totale</b>	<b>6.485</b>	<b>985</b>	<b>15%</b>	<b>936</b>	<b>14%</b>

