



Analisi comparata tra i sistemi catastali in Europa

DOI: 10.14609/Ti_1_23_1i

Parole chiave: *Catasto, Mercato immobiliare, Valore catastale, Politiche fiscali, Estimo, Diritti reali, Registri immobiliari*

Abstract I sistemi di inventariazione delle proprietà pubbliche e private (dei beni immobiliari in generale) hanno assunto, nei secoli, forme diverse e finalità diversificate, ma con caratteri necessariamente simili per molti aspetti, in particolare quelli della necessità dell'identificazione univoca, quelli della georeferenziazione e quelli del collegamento con la titolarità dei diritti (in Italia, dei diritti reali).

Gli autori, dopo un'introduzione generale sui sistemi anche organizzativi di gestione del Catasto nei Paesi europei (dove si evidenzia, ad esempio, la forte analogia tra organizzazione italiana e svedese) e su un confronto dettagliato tra le informazioni da essi rese disponibili, esaminano le varie politiche fiscali nazionali, con particolare riguardo alla fiscalità immobiliare, dando evidenza della grande variabilità esistente in campo europeo, cosa alla quale, in effetti, negli ultimi decenni la Commissione Europea ha (spesso invano) cercato di porre rimedio.

Infine, gli autori analizzano i sistemi di valutazione immobiliare a fini fiscali utilizzati in alcuni Paesi europei, mettendo in evidenza tutti i limiti comuni alla gran parte degli Stati, con pochissime eccezioni (peraltro di rilievo non primario, come la Lituania e la Lettonia).

In particolare, sono analizzati il sistema britannico e quello spagnolo; quest'ultimo, ancorché ritenuto perfettibile, è giudicato molto interessante per la focalizzazione della valutazione sull'area di sedime (e dunque sulla variabile localizzazione), che – come noto – assorbe la gran parte della spiegazione del fenomeno economico di formazione dei prezzi di mercato degli immobili.

**Analisi comparata
tra i sistemi catastali
in Europa**

1 | INTRODUZIONE

Il termine “*cadastre*”, originariamente non presente nella terminologia anglosassone, è oggi comunemente utilizzato in ambito internazionale per definire un sistema d’inventariazione dei beni immobili, georeferenziato su cartografia a grande scala ed integrante informazioni di natura tecnico-fisica, a cui spesso si associano informazioni di natura giuridica (diritti reali e ipoteche) ed economica (valori e/o redditi).

Sebbene le prime esperienze d’inventariazione della proprietà immobiliare siano state originate da finalità impositive, i sistemi catastali hanno oggi molteplici finalità, tra cui rilevano la necessità di garantire la certezza dei diritti immobiliari ed una efficace ed efficiente gestione del territorio.

Entrando maggiormente nello specifico, relativamente alle principali componenti di un sistema di inventariazione della proprietà immobiliare si può fornire il seguente schema concettuale:

- *CADASTRE*: *archivio descrittivo dei caratteri tecnico-fisici (quello che in Italia, per intenderci, è rappresentato dal **Catasto Censuario** – Terreni e Fabbricati)*
- *MAPPING*: *rappresentazione del territorio a grande scala (in Italia, sempre nell’ambito catastale, la **cartografia catastale**)*
- *LAND/REAL ESTATE REGISTRATION* (diritti reali e ipoteche – in Italia, i **Registri Immobiliari**)
- *VALUATION* (valori e/o redditi. In Italia il sistema è integrato nel Catasto Censuario – **reddito dominicale, reddito agrario, rendita catastale urbana**, con finalità fiscali, affiancato, in tempi recenti, dall’Osservatorio del Mercato Immobiliare – l’**OMI** - non avente finalità fiscali).¹

In Europa, alcuni Stati membri hanno istituzioni differenziate per la gestione delle suddette componenti e la conservazione delle relative banche dati (in particolare, **Austria, Germania, Spagna, Olanda**).

Altri, tra cui l’**Italia**, il **Belgio** e la **Svezia**, hanno un’unica istituzione che si occupa della fiscalità immobiliare e delle informazioni geografiche (nel nostro Paese, l’Agenzia delle Entrate, che ha incorporato nel 2012 l’Agenzia del Territorio).

In particolare, l’assetto organizzativo **svedese** presenta forti analogie con quello italiano, giacché *The Swedish mapping, cadastral and land registration Authority*, incardinata nel *Ministry of Rural Affairs and Infrastructure*, ha tre divisioni che si occupano, rispettivamente, di *Cadastre*, *Land Registration* e *Geodata*.

Nell’ambito della gestione unitaria di catasto e registri immobiliari, in Svezia come in Italia, prima della riunificazione sotto la medesima autorità (*Lantmäteriet*), i secondi erano gestiti dal Ministero della Giustizia. Il caso non è tuttavia singolare, giacché anche in **Finlandia**, dal 2010, le competenze in materia di registrazione dei diritti reali e delle ipoteche sono state affidate all’autorità catastale (*Maanmittauslaitos*), mentre in precedenza rientravano tra i servizi delle Corti Distrettuali.

Ugualmente in **Romania**, dove dal 1° giugno 2004 le competenze in materia di registrazione dei diritti reali e delle ipoteche sono state affidate all’autorità catastale (*Agentia Nationala de Cadastru si Publicitate Imobiliara*) mentre, precedentemente, rientravano tra i servizi del Ministero della Giustizia (come in Italia e in Svezia).

L’assetto organizzativo **tedesco**, invece, è fortemente diversificato a livello di *Länder*, ai quali lo Stato federato lascia ampia discrezionalità, sicché nel *Baden-Württemberg* la competenza è del Ministero dell’Agricoltura, mentre in Baviera è del Ministero delle Finanze e in Brandeburgo del Ministero dell’Interno. Per ogni *Länder* tedesco, poi, ad un’autorità statale riferiscono molteplici autorità regionali (ad esempio, 57

¹ In realtà anche l’OMI ha marginalissime finalità fiscali. Nello specifico, esso è utilizzato per la valutazione dei presupposti di avvio dei procedimenti ex art. 1, comma 355, della L. n. 311/2004 (Revisione parziale del classamento delle unità immobiliari per singole microzone comunali).

in *Baden-Württemberg*, 51 in *Bavaria*, 17 in *Brandenburg* e nessuna in *Thuringia* e *Hamburg* – nel senso che è direttamente l'autorità statale a gestire le banche dati).

Al di là delle diverse scelte sul modello organizzativo, che come visto dipendono anche dalla più generale organizzazione dello Stato, a livello comunitario si è molto discusso della necessità di unificare soprattutto gli elementi caratterizzanti del sistema, come la **particella catastale**, elemento inventariale di base comune, la cui definizione doveva essere ovviamente condivisa dagli Stati membri ed essere tale da aderire, quanto più possibile, a quella esistente in ogni legislazione nazionale.

Nella ormai nota direttiva INSPIRE² (*Infrastructure for Spatial Information in Europe* - Infrastruttura per l'Informazione Territoriale in Europa), numero 2007/2/EC del 14 marzo 2007 (recepita in Italia con il decreto legislativo n. 32 del 2010, recante "Attuazione della direttiva 2007/2/CE, che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea – INSPIRE), la particella catastale è definita come "... a single area of land or more particularly a volume of space, under homogeneous real property rights and unique ownership ...".

La definizione si adatta abbastanza bene a quella di particella catastale³ del nostro sistema censuario (Catasto Terreni), e non è un caso, vista anche la ventennale attiva partecipazione dell'Amministrazione catastale italiana nell'ambito del Comitato Permanente dei Catasti Europei (*PCC - Permanent Committee on Cadastre in the European Union*).

La particella catastale, in base alla sua definizione, deve dare informazioni, ovvero detenere attributi, quantomeno su cinque elementi:

- 1) IDENTIFICATIVO UNICO.** In tutti i Paesi è presente un sistema di identificazione univoco delle particelle catastali. Di norma, l'identificativo è riportato sia nei *database* descrittivi che in mappa
- 2) CONSISTENZA.** Fatta eccezione per i Paesi del Regno Unito, il dato di consistenza (superficie) è un attributo sempre presente nei *database* catastali. Tale dato, che assume valenza diversa – fiscale, giuridica, ecc. – a seconda del Paese, è generalmente riportato esclusivamente nei *database* descrittivi
- 3) CONFINI.** Di norma, i confini di particella sono elementi "geometricamente ben definiti". Nei Paesi del Regno Unito la loro definizione è di tipo "generale". I confini, di norma, sono elementi presenti solo nelle mappe (siano esse in formato *raster* o vettoriale)
- 4) GEOREFERENZIAZIONE.** Fatta eccezione per parte della Romania, le particelle catastali sono georeferenziate all'interno di un sistema di riferimento nazionale. I dati di georeferenziazione, quasi sempre riportati in mappa, sono talvolta presenti anche come attributo della particella all'interno dei *database* descrittivi
- 5) ORIGINE E STORIA.** L'origine e la storia (con riferimento quantomeno all'ultimo cambiamento), quando presente in formato digitale, è di norma riportato solo nei *database* descrittivi (molto raramente i *geodatabase* catastali sono storicizzati).

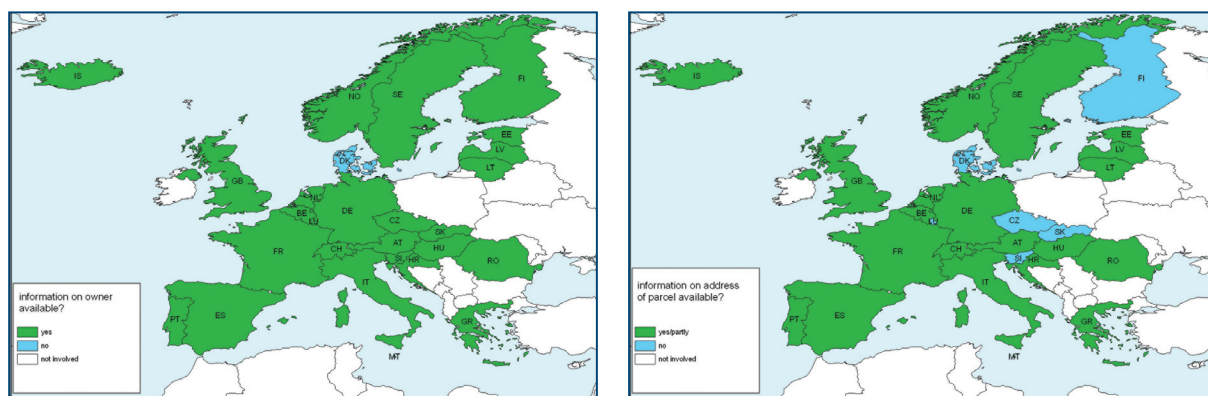
² La Direttiva punta ad essere un supporto per la stesura di politiche di governo del territorio che possono avere un impatto diretto o indiretto sull'ambiente. INSPIRE si basa sulla interoperabilità delle infrastrutture di dati spaziali creati dagli Stati membri.

³ Cfr. art. 2 del R.D. 8 ottobre 1931, n. 1572 recante "Approvazione del testo unico delle leggi sul nuovo catasto", secondo cui "La particella catastale da rilevarsi distintamente è costituita da una porzione continua di terreno o da un fabbricato, che siano situati in un medesimo comune, appartengano allo stesso possessore, e siano della medesima qualità o classe, o abbiano la stessa destinazione".

Ulteriori attributi d'interesse, direttamente presenti nei *database* catastali o reperibili attraverso di essi sono:

- 6) TITOLARI DI DIRITTI REALI
- 7) INDIRIZZO
- 8) COPERTURA del suolo
- 9) USO del suolo
- 10) VALORE/REDDITO

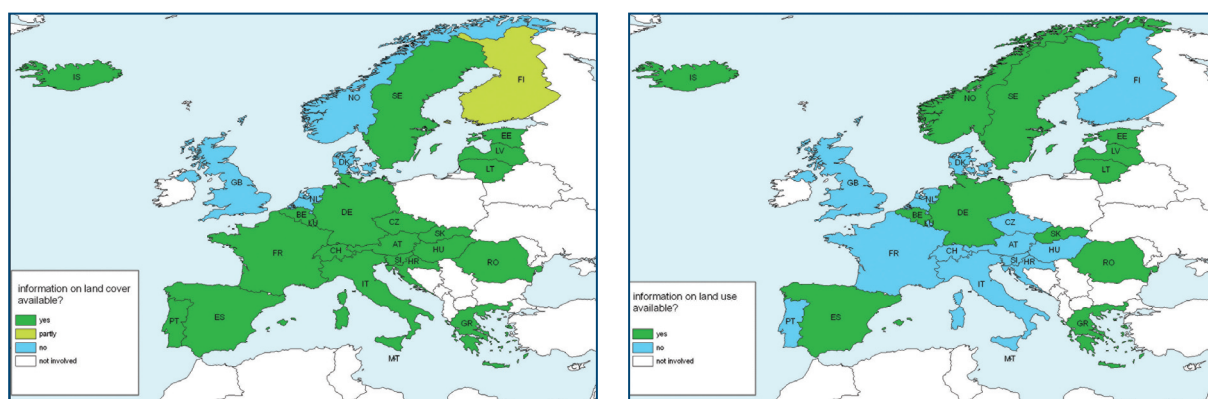
Nelle seguenti figure 1, 2 e 3 è sintetizzata, per ogni Paese della zona europea, la disponibilità o meno dell'informazione. La componente Valore/Reddito (vale a dire, il dato o informazione economica) è presente in quasi tutti gli Stati membri.



DATI sui TITOLARI di diritti reali

INDIRIZZO (Località)

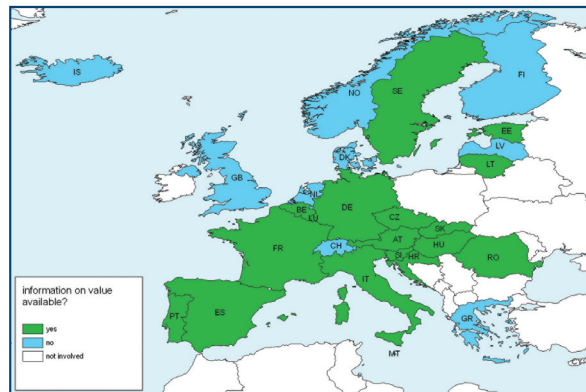
Figura 1 - Fonte: The cadastral parcel in NSDI's and in INSPIRE (Joint Working Group PCC & EuroGeographics - 2007)



COPERTURA del suolo

USO del suolo

Figura 2 - Fonte: The cadastral parcel in NSDI's and in INSPIRE (Joint Working Group PCC & EuroGeographics - 2007)



VALORI / REDDITI

Figura 3 - Fonte: *The cadastral parcel in NSDI's and INSPIRE (Joint Working Group PCC & EuroGeographics - 2007)*

Per ciò che concerne le modalità di aggiornamento delle informazioni catastali, in quasi tutti gli Stati membri esse sono devolute ai titolari dei diritti reali per il tramite di liberi professionisti (*Private Licensed Surveyors*). Fanno eccezione i paesi scandinavi (Svezia, Finlandia e Norvegia), dove l'aggiornamento è in capo ai tecnici dell'Amministrazione catastale.

2 | LE POLITICHE FISCALI NAZIONALI

In termini di politiche fiscali, negli ultimi anni è invalso il riferimento al paradigma del *"tax shifting"*, che consiste nell'ipotizzare (o nell'attuare) un trasferimento dell'imposizione fiscale dai fattori produttivi al patrimonio immobiliare.

Sia l'OCSE che la Commissione Europea raccomandano, quasi annualmente, tali interventi ai Paesi membri, sebbene il convincimento che tale spostamento del carico fiscale abbia effetti benefici sull'economia e sulla crescita appare più teorico che fondato su effettivi rilievi di causa-effetto. D'altronde, la complessità delle dinamiche relative allo sviluppo (o alle recessioni) delle economie nazionali probabilmente non consente delle analisi esaustive sull'argomento, al di là della tetragnonicità di alcune affermazioni.

A livello teorico è tuttavia condivisa la schematizzazione del sistema di tassazione immobiliare in tre macro-aree:

- a)** imposta sugli immobili, per la loro natura di "capitale"
- b)** imposta sul consumo, essendo l'immobile bene economico a fecondità ripetuta
- c)** imposta per il finanziamento dei servizi pubblici locali (o, più semplicemente, imposta "locale").

Il primo tipo d'imposizione è da riferire, ovviamente, al rendimento del capitale, sia esso di tipo mobiliare che immobiliare.

Tuttavia, il bene immobile ha la duplice natura di bene di consumo (l'abitazione principale, il capannone industriale di proprietà aziendale) e di investimento, sicché l'imposizione di questo tipo deve fare riferimento – per essere trasversale – ad un rendimento di tipo "figurativo".

In Italia la rendita catastale, nella sua genesi, rappresenta esattamente questo, e cioè il reddito *"ordinariamente ritraibile"* dall'immobile, *"al netto delle spese e perdite eventuali ed al lordo delle imposte, sovrainposte e contributi di ogni genere"* (D.P.R. n. 1142 del 1949).

Sempre in Italia, l'introduzione della cedolare secca ha in parte modificato tale tipologia d'imposizione, introducendo un'aliquota proporzionale nel caso delle locazioni a terzi ma lasciando invariato il presupposto dell'aliquota progressiva per le abitazioni a disposizione.

Il secondo tipo di imposizione, sul consumo, si risolve nell'applicazione dell'IVA alle transazioni immobiliari, rappresentando, dunque, una "una tantum".

L'alternativa della tassazione annuale IVA sul valore figurativo dei servizi forniti dagli immobili è, in genere, non applicata da alcuno Stato.

Come tassazione ricorrente per il finanziamento dei servizi pubblici locali, l'imposta presenta i connotati d'imposta patrimoniale con traslazione, tuttavia, di parte di essa dal possesso all'uso (ciò che è avvenuto in Italia con l'istituzione della TASI). Le analisi comparate dei livelli di tassazione svolte dall'OCSE e dalla Commissione Europea sono generalmente rapportate al PIL, come può osservarsi dalla figura 4.

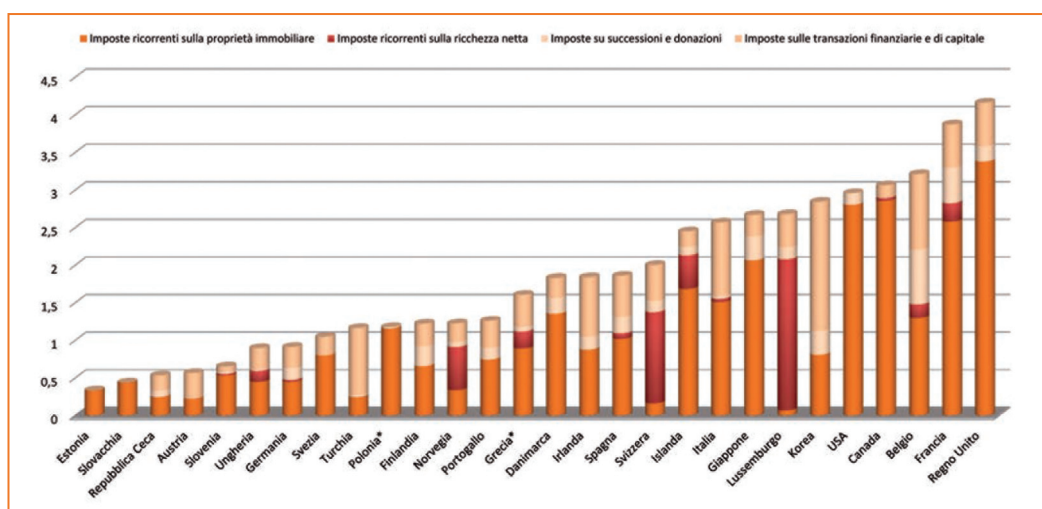


Figura 4 - Fonte: OCSE, Revenue Statistics 2013 (i dati si riferiscono al 2011).

L'analisi del grafico permette di osservare che in Italia i livelli di tassazione sono in linea con quelli degli altri Paesi OCSE, con significative eccezioni quali Germania e Paesi scandinavi, dove i livelli di tassazione immobiliare, rispetto al PIL, sono molto più bassi rispetto agli altri.

L'analisi di dettaglio consente di osservare, altresì, come in Italia le imposte di successione e di donazione abbiano un impatto meno rilevante rispetto ad altri Paesi, sebbene ve ne siano molti dove essa non è applicata *tout court*.

Ciò che questo, come altri grafici, non dice, è che la tassazione immobiliare è solo una parte della politica fiscale nel suo complesso, giacché il riferimento al PIL dovrebbe essere affiancato da quello del prelievo complessivo sui redditi delle persone fisiche e delle società.

In altre parole, non è significativo affermare che la Germania ha bassi livelli d'imposizione sugli immobili, se non è noto lo speculare livello d'imposizione sui redditi, che meglio può far capire le scelte di politica fiscale dello Stato nazionale.

Ecco pertanto che queste analisi sono generalmente affiancate da quelle sul rapporto, appunto, tra il prelievo sulla proprietà immobiliare (solo imposte ricorrenti) e le entrate totali.

Dall'esame della figura 5 può solo affermarsi che le scelte di politica fiscale dell'Italia sono allineate a quelle della Francia, mentre Germania e Regno Unito attuano politiche completamente differenti (in particolare

per la Germania, trova conferma l'affermazione precedente circa i bassi livelli della tassazione sugli immobili).

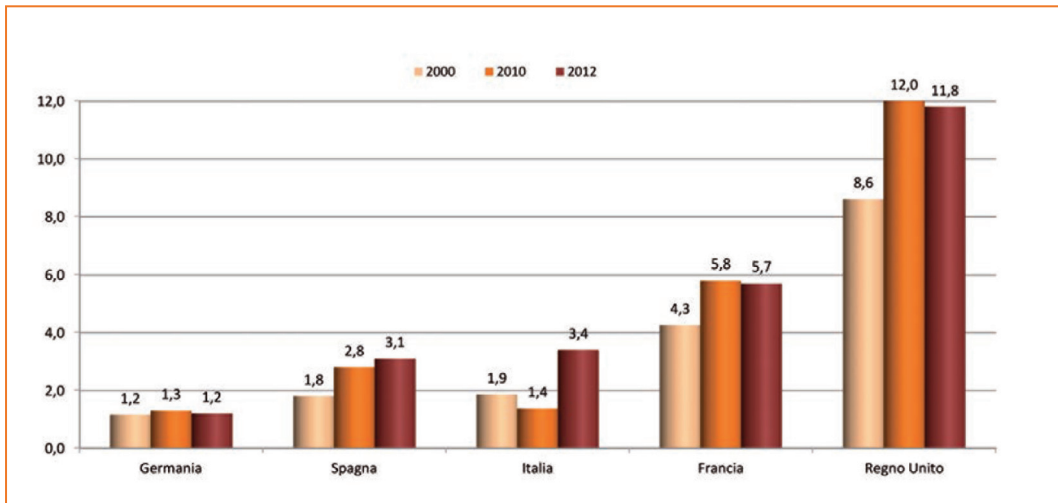


Figura 5 - Fonte: OCSE, Revenue Statistics 2013.

L'analisi tuttavia non tiene conto:

- degli effetti distorsivi introdotti dalle esenzioni e dalle agevolazioni (ad esempio, quelle sulla prima casa)
- delle distorsioni introdotte dal fatto che le imposte sui redditi gravano su quelli effettivi, mentre le imposte sul patrimonio immobiliare sono rapportate a valori il cui aggiornamento non è, in ogni caso, ipotizzabile con la medesima continuità temporale.

Analizzando maggiormente nel dettaglio la composizione interna della tassazione immobiliare in ambito europeo, può sintetizzarsi che:

- per la tassazione diretta dei redditi immobiliari, in tutti i Paesi europei il reddito figurativo sull'abitazione di residenza non viene considerato ai fini del calcolo della base imponibile delle imposte personali. In realtà, sotto il profilo teorico tale scelta ha solo ragioni politiche, giacché essa rappresenta comunque una violazione dell'equità orizzontale
- imposte sulla proprietà: in Germania l'aliquota varia dal 2,6 al 10 per mille, a seconda del *Lander* che applica l'imposta. Nel Regno Unito la *Council Tax* è stabilita annualmente dalle Autorità locali e varia dall'1,2 al 3,5%. In Spagna, invece, tale percentuale scende allo 0,4%
- imposte sui trasferimenti: in genere l'aliquota si attesta sul 4%, ma valgono le medesime considerazioni svolte al punto precedente. È interessante osservare che nel Regno Unito le imposte sui trasferimenti sono erariali, come in Italia, a differenza di Germania e Spagna, dove sono regionali. Resta comunque difficile stabilire l'impatto di questa tassa sulle dinamiche del mercato immobiliare, giacché esse sono concatenate ai fenomeni macro-economici a livello nazione e globale
- imposte sulle successioni e donazioni: in Italia le agevolazioni sono molto significative rispetto agli altri Paesi europei. In Francia, Germania, Spagna, Polonia e Olanda le aliquote sono progressive in relazione all'imponibile e al grado di parentela, ed i picchi massimi possono superare anche il 50%. La tassa di successione è, viceversa, del tutto assente in paesi come Estonia, Lettonia, Romania e Malta.

3 | IL DATO ECONOMICO DEL SISTEMA DELLA FISCALITÀ IMMOBILIARE

A differenza di quanto sostenuto da più parti, e cioè che l'elemento fondamentale affinché uno Stato Nazionale possa approntare, con cognizione di causa, correttamente ed in modo unitario, una politica di fiscalità immobiliare, sarebbe quello di possedere dati economici aggiornati, ciò che emerge dall'analisi del contesto europeo è che le popolazioni dei vari Stati non hanno tale preoccupazione, anzi sono molto sospettose rispetto alle varie ipotesi di aggiornamento. Da questo punto di vista bisogna dire che l'Italia, a differenza di quanto da più parti sostenuto, non è l'unico Paese ad avere problemi di aggiornamento del dato economico "catastale", giacché i Paesi europei che hanno informazioni aggiornate sotto il profilo estimativo si contano sulle dita di una mano.

Il **Belgio**, ad esempio, ha un sistema di redditi e valori aggiornati al 1975; la **Germania** ha valori stabiliti nel 1964 ed aggiornati tramite coefficienti, con i medesimi problemi dell'Italia di mancata rispondenza del dato all'effettiva realtà economica.⁴

Cipro ha valori determinati nel 1980, la **Francia** nel 1970, la **Danimarca** nel 1998: tutti questi paesi procedono tuttavia ad un aggiornamento periodico tramite coefficienti (la Danimarca ogni 4 anni, il Belgio ogni 10). Anche in Italia la legge prevede una revisione decennale, ma semplicemente questa non è applicata. La base imponibile viene tuttavia periodicamente ritoccata, modificando i moltiplicatori da applicare alle rendite vigenti (da ultimo, con la manovra finanziaria del 2012 del Gabinetto Monti).

La **Spagna** ha un sistema piuttosto efficiente, forse discutibile sotto il profilo teorico estimativo ma con il pregio (in particolare per le finalità extrafiscali del dato) di essere aggiornato costantemente. È certamente significativo osservare come entrambi i Paesi (Spagna e Italia) abbiano intrapreso un tentativo di riforma nel 1998, completato tuttavia secondo i tempi previsti nel primo caso, e mai neppure iniziato nel secondo.

Gli spagnoli utilizzano, sostanzialmente, un sistema a "costo di riproduzione deprezzato", giacché il valore di mercato è determinato attraverso la formula:

$$V_S = 1.40 (V_I + V_C) F_I$$

dove:

- V_S : valore di mercato (in euro/m²)
- V_I : valore del suolo
- V_C : costo di riproduzione deprezzato
- 1.40: coefficiente che copre i costi stimati ed i benefici del promotore immobiliare (il coefficiente è pari a 1.15 per le costruzioni unifamiliari e per i fabbricati industriali)
- F_I : fattore correttivo che qualifica le caratteristiche del mercato immobiliare di zona e tiene conto delle circostanze economiche e sociali che caratterizzano il mercato stesso.

I problemi "estimativi" sono rappresentati dal fatto che i coefficienti correttivi sono determinati in maniera apodittica (un po' come i coefficienti per la determinazione dell'equo canone in Italia negli anni settanta), ad esempio:

- appartamento al secondo o terzo piano in fabbricato senza ascensore: 0,80
- oltre il terzo piano: 0,70
- ecc.

⁴ In Germania è stata tuttavia varata la riforma della Grundsteuer (l'Imu) e il valore imponibile passerà dalla rendita stimata a una cifra che risulterà dal valore dell'area, la superficie lorda, il tipo di proprietà, l'affitto ricavabile, la superficie dell'edificio e la superficie abitabile, nonché l'anno di costruzione. Il nuovo criterio di calcolo, basato sui dati riferibili al 1° gennaio di quest'anno, entrerà in vigore nel 2025 (cfr. Pagliuca G.; Catasto, il confronto con l'estero: Spagna come Italia, in Germania riforma dal 2025; Corriere della Sera; 12 mar 2022).

L'elemento caratterizzante della stima è rappresentato dalla diversa valorizzazione del primo addendo (valore del suolo), giacché è tale termine che, secondo la norma, tiene conto degli aspetti relativi alla localizzazione, alla dotazione infrastrutturale, al livello di qualità dei servizi urbani, alla dinamica del mercato immobiliare ed alla specificità della domanda e dell'offerta.

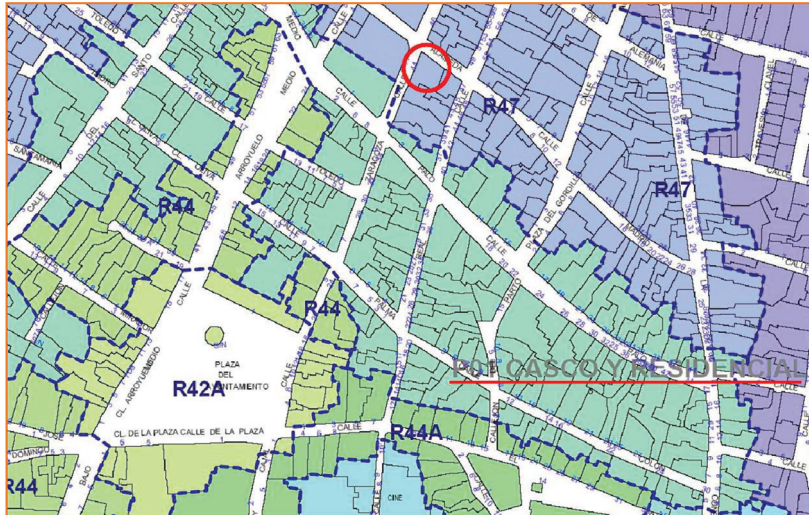


Figura 6 - Fonte: <https://www.catastro.meh.es/>

La distinzione per zone omogenee del mercato immobiliare segue le stesse logiche di zonizzazione dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia delle Entrate italiana, e conducono alla determinazione di valori caratteristici (*valor de repercusión*), che sono fatti oggetto di aggiustamenti tramite coefficienti.

In realtà, laddove il mercato non fornisce informazioni sufficienti, per la determinazione del valore del suolo vengono utilizzati procedimenti indiretti consistenti nel calcolo a valore di trasformazione (*método residual estático*) o a valore di capitalizzazione (*método residual dinámico*), con determinazione del Valore Attuale Netto (VAN) tramite la procedura di analisi dei flussi di cassa (DCFA – *discounted cash flow analysis*).

La **Lituania** e la **Lettonia** applicano sistemi estimativi di massa evoluti che consentono l'aggiornamento annuale della base imponible.

Il **Regno Unito** ha una specifica Agenzia governativa di valutazione (*Valuation Office Agency*) che si occupa di determinare i prezzi delle proprietà immobiliari in Inghilterra (dati aggiornati al 1° aprile 1991) e in Galles (dati aggiornati al 1° aprile 2003).

In funzione delle seguenti caratteristiche:

- *size*
- *layout*
- *character*
- *location*
- *change in use*

l'Agenzia stabilisce per ciascuna proprietà la classe imponibile di appartenenza, secondo lo schema riportato in fig. 7.

Council Tax bands in England (1 April 1991 values)

BAND	VALUE
A	up to £ 40,000
B	£ 40,001 to £ 52,000
C	£ 50,001 to £ 68,000
D	£ 68,001 to £ 88,000
E	£ 88,001 to £ 120,000
F	£ 120,001 to £ 160,000
G	£ 160,001 to £ 320,000
H	more than £ 320,000

Figura 7 - Fonte: <https://www.gov.uk/council-tax-bands>

Anche il sistema britannico presenta degli aspetti critici (basti osservare che le classi di valore sono più alte in Galles – fig. 8 – che in Inghilterra, in conseguenza del più recente aggiornamento delle prime rispetto alle seconde), ma indubbiamente la suddivisione in classi consente di mitigare la percezione di eventuali sperequazioni, che emergerebbero in modo più sensibile dalla definizione di un valore univoco di stima⁵.

Council Tax bands in Wales (1 April 2003 values)

BAND	VALUE
A	up to £ 44,000
B	£ 44,001 to £ 65,000
C	£ 65,001 to £ 91,000
D	£ 91,001 to £ 123,000
E	£ 123,001 to £ 162,000
F	£ 162,001 to £ 223,000
G	£ 223,001 to £ 324,000
H	£ 324,001 to £ 424,000
I	more than £ 424,000

Figura 8 - Fonte: <https://www.gov.uk/council-tax-bands>

⁵ Dal punto di vista concettuale lo schema valutativo potrebbe essere ricondotto a quello della teoria "rough set" in ambito immobiliare, con creazione di classi di prezzo e regole booleane del tipo "IF...THEN" legate alla variabilità delle caratteristiche.

Tale metodologia è, ad esempio, consigliata in ambito estimativo in condizioni di scarsa dinamicità del mercato immobiliare, che per molte aree urbane in Italia è la regola e non l'eccezione.

Infine, pare significativo rappresentare come la *Valuation Office Agency (VOA)* abbia circa 4.000 dipendenti che si occupano “soltanto” di provvedere alle “*valuations and property advice to support taxation and benefits to the government and local authorities in England, Scotland and Wales. We also provide valuation and surveying services to public sector bodies*”.

Per avere un termine di paragone, in Italia l’Agenzia che si occupava di queste questioni (l’Agenzia del Territorio) è stata soppressa ed incorporata nell’Agenzia delle Entrate; oggi, i suoi rimanenti circa 3.500 dipendenti si occupano in prevalenza della conservazione del Catasto Terreni e del Catasto Fabbricati, della gestione dei Registri Immobiliari e, solo in minima parte, degli aspetti valutativi (quelli che una volta si chiamavano Servizi Tecnici Erariali).

Dalla breve analisi dei sistemi valutativi a fini fiscali utilizzati negli altri Paesi, quello impiegato in Italia appare, invero, mantenere ancora una sua specificità ed una sua dignità, oltre che una consistenza tecnica molto maggiore di quella che, da alcune parti, gli viene negata.

Innanzitutto, il sistema di stima italiano è perfettamente integrato in un sistema di tassazione su base reddituale di tipo progressivo, giacché la rendita catastale null’altro è se non un reddito immobiliare (il canone di locazione) al netto di spese e perdite eventuali e al lordo di imposte, sovrainposte e contributi di ogni genere (art. 19 del Regolamento del 1° dicembre 1949 n. 1142).

Ma, soprattutto, il reddito catastale italiano è reddito ordinario, vale a dire un reddito non reale e specifico per quel particolare immobile, bensì il reddito più probabile che l’immobile dovrebbe ottenere se impiegato e mantenuto nelle condizioni più frequentemente riscontrabili per quella determinata categoria.

Tale principio è unico nel panorama internazionale, dove viceversa la tassazione è a volte basata sul MVEU (*market value for the existing use*), vale a dire sul valore concreto ed attuale del bene e, talaltra (si potrebbe affermare, peggio) sull’*highest and best use* (HBU), vale a dire sul valore di trasformazione, e cioè sul valore che dovrebbe avere l’immobile nell’ipotesi di ottimizzazione del suo impiego.

L’impiego del reddito ordinario tutela i proprietari particolarmente diligenti (vale a dire, coloro che investono sul proprio immobile), evitando loro di pagare di più di quanto normalmente dovrebbero se la tassazione fosse commisurata al MVEU, e al tempo stesso mantiene stabile l’imposizione sui proprietari infraordinari, vale a dire su coloro i quali non adempiono neanche alle azioni minime di tenuta decorosa⁶ del proprio immobile.

Peraltro, tra gli aspetti ancora molto dibattuti in ordine all’impiego dei procedimenti pluriparametrici di stima in ambito catastale rilevano proprio l’uso di *comparables* nel loro stato concreto (quindi, ad esempio, nello stato di conservazione effettivamente posseduto al momento del trasferimento) e la necessità di neutralizzare, a fini fiscali, tale stato d’uso concreto (proprio per prescindere dalle operazioni specifiche condotte sull’immobile).

Sotto il profilo della metodologia estimativa, la determinazione del reddito è basata sulla comparazione diretta mediante scala dei prezzi noti, che è un sistema di stima perfettamente coerente con la dottrina estimativa, e che è in linea di principio affetto da un errore che, ancorché non misurabile con esatta precisione, è perfettamente coerente con le complicazioni di un sistema estimativo di massa.

⁶ Questa matrice di tipo “conservativo” del patrimonio immobiliare informa tutta la disciplina di determinazione della rendita catastale, giacché il legislatore ha espressamente previsto che dal reddito dovessero eliminarsi (per non tassarle) tutte le spese e perdite eventuali, diligentemente elencate negli artt. 20 e ss. del Regolamento del 1° dicembre 1949 n. 1142. In dettaglio: le spese di amministrazione (art. 21), le spese di manutenzione (art. 22), le spese di conservazione (che includono le quote di assicurazione e quelle di reintegrazione del capitale fondiario – art. 23). L’impiego ordinario delle quote di reddito consentono di avere immobili in grado di produrre un reddito immobiliare, in modo perpetuo e al netto di episodi straordinari (quali fenomeni catastrofici eccezionali).

Peraltro, anche i sistemi pluriparametrici da più parti propugnati consentono una valutazione dell'errore della funzione in generale, e non di quello commesso nella misura dello specifico valore a base della tassazione.

Il sistema estimativo italiano ha indubbiamente alcune pecche, che gli derivano non tanto dal meccanismo estimativo adottato (quello delle unità tipo, che peraltro nella sua formulazione originale prevede un'analisi molto dettagliata dei *comparables*), quanto piuttosto da alcune assunzioni di fondo che minano in parte, dopo quasi un secolo di impiego, la sua aderenza alle attuali caratteristiche del patrimonio immobiliare e, in generale, ai caratteri dell'attuale mercato immobiliare.

Gli elementi su cui dovrebbe essere maggiormente posta l'attenzione sono:

- l'individuazione di una nuova e diversa zonizzazione
- la definizione di una nuova declinazione del quadro di qualificazione e classificazione
- l'impiego di un parametro tecnico di consistenza più aderente alla realtà mercantile.

Con riferimento al primo punto, il principale problema estimativo è esattamente nella individuazione delle "unità tipo" nella zona territoriale omogenea, con riferimento al Comune tipo. Tale assunto induce un errore estimativo di fondo⁷, giacché il processo di ripercussione del reddito dalle unità tipo del Comune tipo agli altri Comuni della medesima zona territoriale omogenea trasforma il procedimento catastale da stima per comparazione diretta e scala dei prezzi noti a stima per punti di merito (per derivazione storica da quella per valori tipici).

Peraltro, la zonizzazione d'impianto costituita dalle "zone censuarie" - con riferimento alle quali sono stati definiti i prospetti delle tariffe d'estimo vigenti - non essendo stata aggiornata né con la revisione generale degli estimi disposta con DM 20 gennaio 1990, né con la revisione generale disposta con legge n. 662 del 1996 (e relativo regolamento di cui al DPR n. 138 del 1998, rimasto inattuato), non rappresenta più ambiti adeguatamente omogenei per caratteristiche ambientali, socio-economiche e di tipologia edilizia, a causa delle grandi mutazioni nel frattempo intervenute nel tessuto urbano delle città e del mercato immobiliare. L'unica attività "mitigatrice" di tale progressivo scollamento tra zona censuaria e ambito territoriale omogeneo, consistente nella possibilità di integrazione dei quadri tariffari ai sensi dell'art. 64 del DPR n. 1142 del 1949, costituisce comunque un intervento non del tutto risolutivo ed esaustivo.

Con riferimento al secondo punto, uno dei limiti maggiori dell'attuale sistema è la presenza, nel quadro delle categorie catastali, di tipologie obsolete ovvero con destinazione fuorviante.

L'articolazione del Gruppo A (quello delle abitazioni) in addirittura 11 distinte categorie appare del tutto anacronistico, ma facilmente superabile con una ridefinizione delle stesse in maniera più aderente alla realtà.

La più spinta omogeneizzazione delle caratteristiche delle unità immobiliari indotta dal boom edilizio degli anni '60 e seguenti consentirebbe un accorpamento delle categorie dalla A/1 alla A/6 in un'unica categoria di tipo residenziale, differenziandola in classi di reddito differenti in funzione delle diverse caratteristiche degli immobili (il che consentirebbe, peraltro, di superare la sperequazione di fondo di cui soffrono le unità censite nella categoria A/1).

⁷ Fatto ben rilevare da Simonotti (cfr. Simonotti M.; Il metodo catastale per classi e tariffe; Estimo e territorio; 2; 2008).

Analogamente, le abitazioni unifamiliari e bifamiliari potrebbero trovare collocazione in una nuova categoria con un nome meno fuorviante dell'attuale A/7 (i villini, che lasciano prefigurare caratteristiche di lusso che non sono alla base del censimento in quella categoria), mentre le unità censite nelle categorie A/8 (ville) o A/9 (palazzi e castelli) dovrebbero, per la loro unicità, trovare spazio tra gli immobili di tipo speciale, non essendo ipotizzabile (né oggi ma forse neanche all'epoca dell'impianto) una definizione del classamento per classi e tariffe (con le unità tipo).

Ancora, gli immobili del gruppo B sono, all'evidenza, oggetti che non possono essere classificati come ordinari, e che anche per la loro consistenza di *stock* devono essere anch'essi censiti e apprezzati come immobili di tipo speciale (dalle caserme alle carceri, dalle biblioteche agli ospedali e ai musei). Ciò consentirebbe, peraltro, di recuperare alcune incoerenze dell'attuale quadro generale (che prevede, ad esempio, che possano esistere ospedali di tipo ordinario e ospedali di tipo speciale).

Tale ridefinizione dei gruppi e delle categorie sarebbe facilitato proprio dalla ridefinizione della zonizzazione, giacché il passaggio alle zone OMI consentirebbe di avere un maggior dettaglio nella stessa ed una conseguente più stabile omogeneità dei caratteri immobiliari all'interno di esse.

L'ulteriore elemento del quale potrebbe valutarsi il superamento è il parametro di consistenza (attualmente differenziato in vani per il gruppo A, in metri cubi per il gruppo B, in metri quadrati di superficie netta per il gruppo C, senza definizione per i gruppi D ed E), che potrebbe senza particolari sforzi essere ricondotto ad un unico parametro: la superficie catastale calcolata secondo quanto stabilito dal D.P.R. n. 138/1998, Allegato C (e che già oggi è presente nelle scritture catastali e resa disponibile per i Comuni a supporto delle proprie attività di accertamento della TARI).

La possibile iniquità di un sistema impositivo immobiliare è percepibile, infatti, non solo per la differenza rinvenibile tra la base imponibile delle unità immobiliari e i relativi valori di mercato, ma soprattutto per il fatto che, in termini relativi, tale differenza può essere ampiamente diversificata tra le unità immobiliari. Recuperare equità vuol dire, quindi, perseguire una distribuzione equa delle differenze di base imponibile rispetto ai reali valori di mercato dei beni immobili.

L'utilizzo del "vano catastale" come unità di misura delle consistenze per le unità immobiliari non può, quindi, considerarsi più in linea con quanto esprime il relativo mercato immobiliare, oramai saldamente ancorato al parametro di misura in metri quadrati delle superfici lorde.

La delimitazione di un quadro tecnico di rappresentazione e misurazione catastale delle unità immobiliari connesso all'effettivo parametro quantitativo adottato dal mercato delle transazioni immobiliari (superficie catastale) suggerirebbe, quindi, una valutazione della possibilità di "migrazione" ad un sistema quantitativo di determinazione delle rendite catastali riferito ad una unità di misura comune ai sistemi di valutazione, con requisiti di immediatezza e univocità.

Pertanto un'azione con grande valenza perequativa potrebbe essere ottenuta con il semplice superamento, nell'ambito del procedimento di determinazione della rendita catastale, delle attuali unità di misura della consistenza degli immobili (operazione peraltro già indicata dal legislatore). In luogo di dette unità di consistenza potrebbe essere adottato - come detto - il valore delle superfici catastali, calcolate secondo i criteri stabiliti dall'Allegato C al decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, per tutte le unità immobiliari censite nelle categorie a destinazione ordinaria di cui ai Gruppi "A", "B" e "C". Al riguardo,

ferma restando la definizione delle superfici principali, accessorie e pertinenziali ai fini della loro ponderazione mercantile, finalizzata alla determinazione della superficie complessiva di un immobile, potrebbero valutarsi anche alcune marginali modifiche alle previsioni del citato Allegato C, con specifico riferimento agli immobili commerciali (negozi). Per dette unità immobiliari appare, infatti, più utile una parificazione della ponderazione tra le superfici dei locali principali e quelle dei locali accessori a servizio diretto, che consentirebbe di superare eventuali limiti connessi all'univocità nell'individuazione di detti ultimi locali. Tali modifiche ai criteri di calcolo della superficie catastale dei negozi sarebbero peraltro attuabili con operazioni automatizzate.

L'adozione della superficie espressa in metri quadrati, quale unità di misura della consistenza catastale, già disponibile negli archivi catastali per la stragrande maggioranza del patrimonio immobiliare, potrebbe peraltro essere attuata prevedendo, eventualmente, anche:

- la permanenza dell'attuale modello estimativo catastale per "tariffe d'estimo", ossia di invarianza dei quadri di qualificazione e classificazione vigenti, nonché dell'algoritmo di calcolo per l'attribuzione della rendita catastale (ossia, la rendita catastale continuerebbe ad essere determinata come prodotto della consistenza per la tariffa d'estimo pertinente al classamento attribuito all'immobile)
- l'invarianza del classamento (categoria e classe) già attribuito alle singole unità immobiliari urbane censite
- una conversione "automatica" delle attuali tariffe d'estimo (da esprimere in euro/m²), mediante l'utilizzo di appositi parametri (rapporti medi di consistenza attuale e metri quadrati) determinati su base statistica dall'elaborazione dei dati relativi ai campi di variabilità delle consistenze già presenti negli archivi catastali per le categorie e classi cui si riferiscono; in tal modo si potrebbe mantenere inalterata l'attuale epoca censuaria di riferimento delle stime catastali (biennio economico 1988-89), in coerenza con il restante patrimonio edilizio censito nelle categorie speciali e particolari (Gruppi D ed E)
- la determinazione di parametri utili al calcolo di una superficie "convenzionale" (presunta) per quelle unità immobiliari urbane che ne siano attualmente sprovviste.

4 | CONCLUSIONI

L'analisi del contesto europeo, in termini di organizzazione delle strutture deputate alla definizione di redditi e valori tassati per il patrimonio edilizio, in termini generali di imposizione fiscale sugli immobili e in tema di procedimenti tecnici adottati per la definizione delle basi imponibili, evidenzia come la situazione italiana abbia caratteristiche molto più performanti di quelle che appaiono, non essendo disallineata, per nessuno dei tre punti citati, rispetto agli altri Paesi del contesto continentale.

In merito all'organizzazione, essa appare oggi molto ben strutturata, soprattutto a seguito della creazione di un'unica Agenzia governativa, che dovrebbe consentire ancora ulteriori possibilità di integrazione tra i vari rami aziendali (si pensi, in particolare, alle funzioni degli ex Uffici del Registro, che grandi affinità hanno con le funzioni e le attività delle sezioni catastali e ipotecarie).

In tema di scelte impositive, queste hanno natura prettamente politica, per cui ci si è limitati ad un'analisi del contesto europeo.

Infine, in tema di determinazione della base imponibile, si è evidenziato come tutti i sistemi estimativi

analizzati abbiano vantaggi e svantaggi, senza possibilità di affermazione di una maggiore pregevolezza dell'uno rispetto all'altro, giacché essi devono non solo essere funzionali allo scopo impositivo ma anche, in un certo senso, al clima e alle aspettative dei titolari dei diritti, che a ben vedere sono quelli che hanno maggior diritto di espressione, essendo i soggetti passivi dell'imposizione.

In tal senso, si è cercato di dimostrare che l'attuale sistema estimativo impiegato nel nostro Paese non ha delle pecche metodologiche genetiche, e come esso possa, con pochi accorgimenti e piccoli ritocchi, ancora oggi assolvere alle funzioni per le quali è stato formato e conservato.

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia Italiana dell'Estimo (1991), Genio Rurale, n.3/1991

AA.VV. (2008) Cadastral Information System – A resource for the E.U. policies, Permanent Committee on Cadastre in the European Union

AA.VV. (2009) Cadastral Information System – A resource for the E.U. policies – Part II, Permanent Committee on Cadastre in the European Union

AA.VV. (2009) Cadastral Information System – A resource for the E.U. policies – Part III, Permanent Committee on Cadastre in the European Union

AA.VV. (2010) Cadastral Information System – A resource for the E.U. policies – Part IV, Permanent Committee on Cadastre in the European Union

Angelini A., Ghirardo E., Saporito E. (2015) Criteri per la determinazione della superficie catastale: analisi e riflessioni, Quaderni dell'Osservatorio - Appunti di Economia immobiliare, numero unico

Basile M., Del Giudice V., Salvo F. (2007) Teoria e prassi della stima "per punti di merito", Rivista dell'Agenzia del Territorio, n.3/2007

Berloco A.D., Fratepietro G., Grittani G. (1991) La valutazione a più parametri: dalla teoria alla prassi, Genio Rurale, n.10/1991

Bravi M., Curto R., Fregonara E. (1992) Qualità stratificate e mercato a Torino: un'applicazione dell'analisi di varianza, Genio Rurale, n.3/1992

Buffa E., Ferrara L. (1955) Estimo rurale, civile e catastale, Torino, Paravia

Cannafoglia C., de Luca A., Molinari F., Novelli G. (1998) Catasto e pubblicità immobiliare, Maggioli Editore

Cantisani G. B. (2007) Vademecum del Tecnico Catastale, Roma, EPC Libri

Cantisani G. B. (2008) Estimo, Economia Ambientale, Ingegneria Economica, Roma, EPC Libri

Cantisani G.B. (2005) La riforma del Catasto: stato attuale e linee evolutive, Ingegneri (Pubblicazione quadrimestrale dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Salerno), n.25/2005

Cantisani G.B. (2014) La Delega Fiscale e la Riforma del Catasto – Parte Prima, Tributi & Bilancio, n.2/2014

Cantisani G.B. (2014) La Delega Fiscale e la Riforma del Catasto – Parte Seconda, Tributi & Bilancio, n.3/2014

Curto R. (1995) Lo stato dell'arte nell'ambito dell'estimo urbano, Atti del XXV incontro Ce.S.E.T.

Curto R. (2002) Microzone comunali e segmentazione del mercato immobiliare: il caso della città di Torino, Rivista dell'Agenzia del Territorio, n. 1/2002

Curto R. (2002) Verso la riforma del Catasto: alcune linee generali, Estimo e territorio, n. 11/2002

Del Giudice V. (1994) Un modello di stima del peso dei caratteri immobiliari nella formazione del prezzo degli immobili, Genio Rurale, n. 5/1994

Del Giudice V., Amabile R. (1996) Reti neurali nelle valutazioni estimative ed economiche, Genio Rurale, n. 5/1996

Forte C., de' Rossi B. (1996) Principi di Economia ed Estimo, Milano, EtasLibri

Fusco Girard L. (a cura di) (1993) Estimo ed economia ambientale: le nuove frontiere nel campo della valutazione, Franco Angeli

Grittani G. (1994) Una proposta metodologica sulla valutazione automatica dei suoli edificatori, Genio Rurale, n. 5/1994

Guerrieri G. (2022) Il mercato della casa, Roma, Carocci editore

Iovine A. (2002) Manuale di Estimo pratico, SE - Sistemi Editoriali

Lazzari N., Pavese P. (2007) Studio degli Indici di Prezzo delle Case nella Città di Torino, Rivista dell'Agenzia del Territorio, n. 3/2007

- Manganelli B. (2000) Un algoritmo per la riduzione dell'incertezza nella misura delle variabili qualitative, *Estimo e territorio*, nn. 7-8/2000
- Manganelli B. (2001) Un sistema di equazioni strutturali per la stima di masse di immobili, *Estimo e territorio*, n. 2/2001
- Manganelli B. (2001), Impiego dell'intelligenza artificiale (reti neurali) nella delimitazione di zone omogenee per caratteri del mercato immobiliare, *Estimo e territorio*, n. 5/2001
- Medici G. (1969) *Elementi di estimo civile, rurale e catastale*, Bologna, Edizioni Agricole
- Merlo M., Defrancesco E. (1991) La regressione multipla strumento della stima per valori tipici, *Genio Rurale*, nn. 7-8/1991
- Morano P. (2001) Un modello di regressione in presenza di outlier per l'analisi del mercato immobiliare, *Estimo e territorio*, n. 10/2001
- Napoli G. (2002) Il catasto urbano di Spagna: analisi estimativa e normativa, *Rivista dell'Agenzia del Territorio*, n. 1/2002
- Napoli G. (2003) Catasto Urbano di Spagna e d'Italia a confronto attraverso alcuni casi-studio, *Estimo e territorio*, n. 1/2003
- Orefice M. (1984) *Estimo*, Torino, Utet
- Pagliuca G. (2022) Catasto, il confronto con l'estero: Spagna come Italia, in Germania riforma dal 2025, *Corriere della Sera*, 12 mar 2022
- Perez J. G., Rambaud S.C. et al (2001) Il modello probabilistico trapezoidale nel metodo delle due distribuzioni della teoria generale della valutazione, *Estimo e territorio*, n. 4/2001
- Polizzi B. (1999) *Il classamento dei fabbricati urbani e rurali*, Dario Flaccovio Editore
- Realfonzo A. (1994) *Teoria e metodo dell'estimo urbano*, Roma, La Nuova Italia Scientifica
- Roscelli R., Bellomo N. (1996) Modelli di stima e misura dell'incertezza nella teoria dell'estimo, *Genio Rurale*, n. 1/1996
- Simonotti M. (1988) L'analisi di regressione nelle valutazioni immobiliari, *Studi di Economia e Diritto*, n. 3/1988
- Simonotti M. (1994) I sistemi lineari nelle valutazioni estimative, *Genio Rurale*, n. 9/1994
- Simonotti M. (1997) *La stima immobiliare*, Utet
- Simonotti M. (2001) I rapporti estimativi e le funzioni di stima, *Estimo e territorio*, n. 9/2001
- Simonotti M. (2001) Le valutazioni immobiliari basate sulle funzioni di stima, *Estimo e territorio*, n. 10/2001
- Simonotti M. (2008) Il metodo catastale per classi e tariffe, *Estimo e territorio*
- Simonotti M. (2008) Stime catastali e standard internazionali, *Estimo e territorio*, n. 3/2008
- Stefanini Nanni L. (1998) La segmentazione territoriale del mercato immobiliare residenziale italiano: un'applicazione della cluster analysis, *Genio Rurale*, n. 1/1998
- Tamburini G., Percoco D., Acciani C. (1994) Evoluzione del mercato delle abitazioni in Italia, *Genio Rurale*, n. 5/1994
- Tiso A. (1993) *Mercato delle locazioni immobiliari*, Genio Rurale, n. 10/1993



