



**Consiglio Nazionale
Geometri e Geometri Laureati**

presso
Ministero della Giustizia

Prot. n. 13894 del 23 Dicembre 2014

Serv. MB... Area 4

Rif. del

Allegati:

Ai Signori Presidenti dei
Consigli dei Collegi Geometri e Geometri
Laureati

Ai Signori Presidenti dei
Comitati Regionali dei Geometri e Geometri
Laureati

Ai Signori
Consiglieri Nazionali

Alla Cassa Italiana Previdenza ed
Assistenza Geometri Liberi Professionisti

LORO SEDI

Oggetto: Riforma del catasto – Proposta metodologica del CNGeGL.

Come è noto, lo scorso 11 dicembre ha avuto luogo a Roma la presentazione ufficiale della proposta metodologica per la revisione degli estimi dei fabbricati elaborata da questo Consiglio Nazionale e riportata in allegato.

Si informa, altresì, che collegandosi al link <http://www.geometrinrete.it/it/geometri/archivio-news/postdetail/gir-news/riforma-del-catasto> è possibile vedere il filmato, proiettato sempre nell'ambito dell'evento suddetto, che illustra lo stato attuale del catasto italiano.

Con i migliori saluti.

IL PRESIDENTE

(Geom. Maurizio Savoncelli)

**Piazza Colonna, 361
00187 Roma**

**Tel. 06 4203161
Fax 06 48912336**

**www.cng.it
cng@cng.it**

C.F. 80053430585



**Consiglio Nazionale
Geometri e Geometri Laureati**

presso
Ministero della Giustizia

RIFORMA DEL CATASTO

**PROPOSTA METODOLOGICA PER LA REVISIONE
DEGLI ESTIMI DEI FABBRICATI**



**Consiglio Nazionale
Geometri e Geometri Laureati**

presso

Ministero della Giustizia

Sommario

Premessa

1. La proposta metodologica del CNGeGL:	.....	3
2. I benefici derivanti dall'applicazione della proposta	.....	3
2.1 Benefici nel breve periodo	.....	3
2.2 Benefici nel medio periodo	.....	4
2.3 Benefici nel lungo periodo	.....	5
3. Condizioni di fattibilità	.....	5
3.1 Le principali criticità: obsolescenza del catasto e dei criteri di formazione e conservazione	.....	6
3.2 La necessità di una riforma "sul campo": l'accertamento delle singole unità immobiliari	.....	7
4. Gli effetti sociali della riforma	.....	8

Premessa

L'articolo 2 della *Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita* prevede disposizioni in merito alla revisione del catasto dei fabbricati. Il Governo è quindi delegato ad attuare, attraverso i decreti legislativi, una revisione della disciplina relativa al sistema estimativo del catasto dei fabbricati, con l'indicazione di attribuire a ciascuna unità immobiliare il relativo valore patrimoniale e la rendita.

Con l'obiettivo di fornire un contributo in questa direzione, il Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati – l'organo di rappresentanza della Categoria – ha elaborato una proposta metodologica per la revisione degli estimi dei fabbricati ("funzione di stima") basata su un sistema di valutazione uniforme per la stima del valore patrimoniale e della rendita degli immobili ai fini catastali.

Tale proposta accoglie e soddisfa le indicazioni presenti nella Legge delega.



Consiglio Nazionale
Geometri e Geometri Laureati

presso
Ministero della Giustizia

1. La proposta metodologica del CNGeGL

La proposta metodologica elaborata dal CNGeGL per la revisione degli estimi dei fabbricati (ordinari) prevede un sistema di valutazione uniforme per la stima del valore patrimoniale e della rendita degli immobili ai fini catastali; le basi di valutazione sono il valore di mercato¹ per il valore patrimoniale e il canone di mercato² per la rendita; tale sistema di valutazione si basa sull'impiego di una funzione estimativo-statistica.

Con la proposta metodologica i contribuenti vedono stimato il proprio immobile (di caratteristiche immobiliari note) con una funzione che mostra l'ammontare assegnato alla localizzazione e i prezzi o i redditi stabiliti per ciascuna caratteristica dell'immobile presa in esame: costruttiva, tecnologica, architettonica, paesaggistica, eccetera.

2. I benefici derivanti dall'applicazione della "funzione di stima"

Invitando ad altra sede per un approfondimento di tipo metodologico, riteniamo utile dare evidenza in questo documento dei benefici che l'adozione di quanto proposto dal CNGeGL produrrebbe in ambito istituzionale e sociale nel breve, medio e lungo periodo.

2.1 Benefici nel breve periodo

Nel breve periodo, accoglie e soddisfa i prerequisiti metodologici indicati nella Legge delega al Governo relativamente alle operazioni preliminari, di indirizzo e di coordinamento delle attività revisionali.

La funzione "estimativo – statistica", infatti, è applicabile:

¹ Il *valore di mercato* è l'ammontare stimato per il quale un determinato immobile può essere compravenduto alla data della valutazione tra un acquirente e un venditore, essendo entrambi i soggetti non condizionati, indipendenti e con interessi opposti, dopo un'adeguata attività di marketing durante la quale entrambe le parti hanno agito con eguale capacità, con prudenza e senza alcuna costrizione (IVS, 2007, Standard 1, 3.1).

² Il *canone di mercato* è il più probabile canone lordo di mercato a una specifica data al quale una determinata proprietà immobiliare può essere locata alla data della stima, posto che il locatore e il locatario hanno operato in modo indipendente, non condizionato e nel proprio interesse, dopo un'adeguata attività di marketing durante la quale entrambe le parti hanno agito con eguale capacità, con prudenza e senza alcuna costrizione (Tecnoborsa, Codice delle Valutazioni Immobiliari III, 2005, 2.14).



Consiglio Nazionale
Geometri e Geometri Laureati

presso

Ministero della Giustizia

- sia nelle situazioni in cui si dispone di pochi dati, sia nelle situazioni in cui si dispone di molti dati;
- sia con metodi estimativi, sia con metodi statistici;
- sia quando si applica il criterio reddituale.

2.2 Benefici nel medio periodo

Nel medio periodo, soddisfa l'esigenza – palesemente espressa nella Legge delega – di attuare la riforma del catasto in tempi più rapidi rispetto ai cinque anni preventivati dall'Agenzia delle Entrate.

La proposta elaborata dal CNGeGL ottimizza un sistema interrelato di fonti, dati e informazioni già presenti nel mercato immobiliare e presso gli uffici del catasto dell'Agenzia delle Entrate, oltre che nel patrimonio formativo dei professionisti di area tecnica. Ciò significa che la sua operatività – se affidata a professionisti esperti in materia estimativa e conoscitori dei metodi di valutazione immobiliare condotti secondo standard internazionali – può avvenire in tempo reale, generando risultati significativi a partire dalle prime fasi di revisione, anche se svolte con pochi o nessun dato o con le quotazioni, favorendo così le operazioni di avvio e valorizzando le conoscenze esistenti.

Contestualmente alla sua "messa a regime", il metodo proposto dal CNGeGL assicura:

- *uniformità di applicazione* riguardo la stima dei valori patrimoniali e delle rendite, svolgendosi per tutti gli immobili unicamente e in modo uniforme con le funzioni di stima;
- *immediata comprensione* da parte degli operatori del settore e dei contribuenti, ai quali le funzioni di stima lineari permettono confronti e verifiche anche al fine non secondario di affrontare il contenzioso tributario;
- *modularità di calcolo* riguardo la possibilità di determinare la funzione di stima con metodi estimativi e con procedimenti statistici;
- *interrelazione* delle funzioni di stima tra loro e con gli ambiti di mercato;
- *gradualità nell'inserimento delle caratteristiche* immobiliari, da quelle relative alla superficie alle altre caratteristiche, via via che si rendono disponibili informazioni più dettagliate;
- *adattabilità della "funzione di stima"*, che può essere costruita parimenti con i prezzi di mercato e con le quotazioni esistenti, migliorando le indicazioni minimali portate da queste ultime, integrandole in un quadro di riferimento costituito dalle altre informazioni di mercato, dalla modularità delle funzioni e da un sistema di test e di controlli.

2.3 Benefici nel lungo periodo

*Nel lungo periodo, è funzionale a fare emergere e consolidare caratteristiche ed elementi che – eliminando le distorsioni insite nel calcolo della base imponibile - assegnano equilibrio al sistema della fiscalità immobiliare: **equità, aggiornamento dei dati, trasparenza, limitazione del contenzioso.***

Per giungere alla definizione di un sistema fiscale immobiliare ispirato a criteri di equità, è necessario procedere ad un rinnovamento profondo del sistema catastale, da realizzarsi attraverso la lettura aggiornata dell'intero patrimonio immobiliare del Paese e l'introduzione di una banca dati dinamica, capace di aggiornarsi automaticamente e in tempo reale in base alle variazioni dei valori di mercato e delle rendite. Un processo virtuoso che rende il sistema *trasparente*, a vantaggio dell'intera collettività: se il contribuente è messo nella condizione di comprendere e verificare con chiarezza e semplicità il processo di revisione del sistema estimativo, è plausibile ipotizzare una diminuzione drastica del contenzioso e dei costi sociali ad esso associati.

Il metodo di revisione degli estimi elaborato dal CNGeGL può fornire un contributo importante in relazione al raggiungimento degli obiettivi di cui sopra: equità, aggiornamento dei dati, trasparenza, limitazione del contenzioso; le sue linee guida, infatti, prevedono di:

- contrastare l'obsolescenza e la staticità dell'attuale sistema censuario mediante la realizzazione di un catasto dinamico, capace di registrare in maniera tempestiva le modifiche del territorio e del mercato immobiliare;
- ridefinire i criteri che concorrono alla determinazione della base imponibile secondo procedimenti uniformi e oggettivi, abbattendo quindi l'ampia discrezionalità inerente l'interpretazione e la stima delle rendite catastali.

3. Condizioni di fattibilità

Il CNGeGL è consapevole che la sola bontà metodologica può bastare a conseguire i benefici di breve e medio periodo sopra descritti, ma non quelli di lungo periodo, che incidono fortemente in ambito sociale. In particolare, per superare le criticità presenti nel sistema attuale e rendere strutturali le dinamiche di aggiornamento della banca dati catastale e del classamento delle unità immobiliari, è necessario che l'operato delle Istituzioni sia volto a soddisfare in maniera propedeutica le seguenti condizioni di fattibilità, collegate l'una con l'altra:



Consiglio Nazionale
Geometri e Geometri Laureati

presso

Ministero della Giustizia

- prevedere che tutti gli immobili debbano essere oggetto di accertamento;
- attribuire ampie competenze alle categorie professionali di area tecnica per garantire l'aggiornamento tempestivo dei dati attraverso la rilevazione e la registrazione delle dinamiche immobiliari;
- rendere sinergica e virtuosa la collaborazione operativa tra professionisti, Comuni e cittadini, anche attraverso la sottoscrizione di convenzioni che possano apportare vantaggi concreti per i contribuenti;
- favorire il coinvolgimento attivo dei contribuenti alle attività revisionali attraverso l'utilizzo della leva fiscale in ottica premiante.

3.1 Le principali criticità: obsolescenza del catasto e dei criteri di formazione e conservazione

Per cogliere appieno la portata degli interventi richiesti dal CNGeGL alle Istituzioni, è opportuno richiamare gli aspetti di criticità che s'intendono superare, *in primis* l'obsolescenza del sistema catastale italiano, principale causa di iniquità e sperequazioni nel calcolo dell'imposizione fiscale sugli immobili.

Il catasto edilizio urbano progettato negli anni Quaranta rappresenta la società dell'epoca, caratterizzata da una sostanziale *staticità*. Nei decenni successivi gli ambienti urbani hanno subito trasformazioni radicali che il sistema non è stato in grado di registrare: la scarsa attenzione politica e sociale unita alla mancanza di risorse umane ed economiche hanno procrastinato oltre il dovuto ogni opportuna revisione. Nel tempo, ciò ha causato uno scollamento sempre maggiore tra la fisionomia del catasto e quella del territorio, il cui tessuto è stato modificato da fenomeni di urbanizzazione e terziarizzazione dei centri storici, trasformando le città: zone considerate periferiche o degradate negli anni di formazione del catasto sono divenute semicentrali o centrali - e dunque di pregio - senza che questo determinasse un nuovo classamento. A ciò si aggiunga la debolezza metodologica (divenuta cronica nel corso degli anni) di adottare il vano catastale come parametro di consistenza delle abitazioni: tale prassi, infatti, reca con sé un margine sin troppo elevato di discrezionalità delle operazioni di classamento e di definizione delle tipologie catastali, soprattutto in considerazione del fatto che tali operazioni sono state fatte – nel tempo – da più generazioni di tecnici.

La revisione degli estimi operata nel 1992 – la prima dagli anni Quaranta – peggiora la situazione, in quanto viene realizzata attraverso una rivalutazione esclusivamente monetaria, senza procedere ad una rilettura tecnico-estimativa del territorio utile a ridurre l'incoerenza tra il catasto e la realtà immobiliare. L'aumento esponenziale del peso dell'imposizione fiscale sugli immobili seguito all'introduzione dell'ICI ha reso massimamente evidenti le sperequazioni causate dalla distorsione del sistema



Consiglio Nazionale
Geometri e Geometri Laureati

presso
Ministero della Giustizia

(reiterate con il calcolo dell'IMU). Risultato: da questione dibattuta tra addetti ai lavori, l'obsolescenza catastale è divenuta un problema sociale: basti pensare che furono ben 1.700 i Comuni che all'epoca presentarono ricorsi.

3.2 La necessità di una riforma "sul campo": l'accertamento delle singole unità immobiliari

Nel 2014, con una pressione del fisco immobiliare che sfiora il 40%³, non è possibile ripetere gli errori del passato. A parere del CNGeGL, il primo e più importante segnale di discontinuità deve essere realizzare la riforma del catasto operando la stima del patrimonio immobiliare italiano "sul campo" – ossia *sul territorio* – e non "a tavolino": ciò significa che tutti gli immobili devono essere oggetto di accertamento.

L'accertamento presso ogni unità immobiliare non è sicuramente la prassi più veloce, ma è indubbio che sia la più efficace se il risultato che si insegue è quello della trasparenza e dell'aderenza alle situazioni reali. Ogni territorio si modifica secondo logiche proprie, non sovrapponibili a quelle di nessun'altra zona, né limitrofa né distante. Ogni territorio è oggetto di lavori di nuova costruzione, ristrutturazione e cambiamento d'uso dettati prima di tutto dalle esigenze delle persone che abitano *quel* territorio. Interpretarne le dinamiche a distanza è impossibile e non di rado controproducente; viceversa, una collaborazione strutturata tra i Comuni (l'istituzione per definizione "espressione del territorio") e i professionisti con forte radicamento sul territorio (la categoria dei geometri *in primis*) potrebbe sicuramente accelerare le procedure finalizzate a raccogliere e trasmettere i dati necessari all'Agenzia delle Entrate per avviare e immediatamente "mandare a regime" l'intero impianto di riforma del catasto.

L'accertamento:

- deve essere funzionale a registrare il passaggio dai vani ai metri quadri e propedeutico alla rilevazione delle caratteristiche che provocano variazioni di prezzo ai fini della rendita catastale;
- deve essere effettuato da professionisti tecnici che per l'occasione assumono lo *status* di pubblici ufficiali, legittimati allo svolgimento autorevole dell'incarico e al

³ Nel 2012 le imposte immobiliari hanno garantito allo Stato e ai Comuni circa 44,2 miliardi di euro, con un incremento pari al 36,8% rispetto al 2011, in larghissima misura imputabile al debutto dell'IMU, che da sola vale oltre 23 miliardi di euro. In attesa dei dati definitivi del 2013 (che dovrebbero confermare una sostanziale invarianza del gettito), prende sempre più corpo l'ipotesi che con l'introduzione nel 2014 della TASI il peso del fisco immobiliare crescerà ulteriormente.



Consiglio Nazionale
Geometri e Geometri Laureati

presso

Ministero della Giustizia

rilascio di attestazioni di veridicità dei dati in esse contenuti. Analogamente, un simile *status* è richiesto per i professionisti chiamati a svolgere un ruolo peritale in ambito di contenzioso: pur svolgendo un ruolo di parte, la consapevolezza di essere un pubblico ufficiale rappresenterebbe un incentivo a svolgere perizie ineccepibili, autorevoli e funzionali a risolvere il conflitto di natura tecnica in maniera condivisa dalle parti;

- deve essere condotto in maniera semplice e speditiva, con l'ausilio di strumenti tecnologici;
- deve essere finalizzato ad individuare ogni elemento utile a calcolare correttamente la rendita e determinare la base imponibile, fornendo così al legislatore la possibilità di pervenire a scelte normative rispettose del principio costituzionale dell'equità fiscale.

I dati rilevati tramite accertamento confluiranno in un archivio predisposto per accogliere il nuovo modello di classamento ed essere aggiornato in tempo reale in base alle variazioni dei valori di mercato e delle rendite. Un siffatto sistema di valutazione immobiliare (che ha, tra l'altro, il pregio di abbattere in maniera drastica il contenzioso) si configura come una *best practice* a livello internazionale.

4. Gli effetti sociali della riforma

Per far sì che l'attività estimativa produca per intero i suoi effetti sociali, è fondamentale che anche il cittadino – al pari dello Stato/Comuni e dei professionisti – sia messo nelle condizioni di svolgere un ruolo da protagonista. Secondo la proposta del CNGeGL, il contribuente deve essere sensibilizzato a prendere parte attiva al processo di revisione del classamento divenendo il destinatario di misure fiscali premianti nel momento in cui chiede, di propria iniziativa, l'ausilio di un professionista tecnico per verificare l'effettiva necessità di variazione catastale. Un'inversione di tendenza rispetto a prassi normative di tipo punitivo che – a fronte di inadempienze di vario genere legate alla mancata denuncia di nuovo accatastamento – prevedono una serie di costi da addebitare al proprietario (costi tecnici, costi connessi al recupero della maggiore ICI/IMU dovuta per la modifica del valore catastale, applicazione di sanzioni e interessi, eccetera). Un primo passo nella direzione del "fisco amico", auspicato nella Delega fiscale.

A titolo esemplificativo, la misura fiscale premiante potrebbe essere un credito d'imposta a parziale compensazione delle spese sostenute per contribuire fattivamente all'aggiornamento degli archivi catastali presentando la denuncia dello stato reale, nella piena consapevolezza di essere in possesso di planimetrie imprecise o obsolete. In tal modo, l'aggiornamento dei valori catastali potrebbe diventare un'operazione semplice



**Consiglio Nazionale
Geometri e Geometri Laureati**

presso
Ministero della Giustizia

e veloce, e la relativa imposizione fiscale realmente proporzionale, così come sancito dalla Costituzione.

