

## La riforma del catasto: l'eliminazione di un ingiusto vantaggio

di Stefano Olivari

1 agosto 2020

*Molti governi hanno da anni tentato invano di attuare la riforma del catasto e anche le organizzazioni internazionali la suggeriscono per raggiungere maggiore equità fiscale in Italia. Oltre a ritardi legati alle banche dati, lo stallo attuale è dovuto al fatto che, ipotizzando un'invarianza di gettito, ci sarebbero significative redistribuzioni del peso della tassazione tra individui e, per quanto attiene alle tasse locali, nelle entrate relative delle regioni e dei comuni. Riforme di questo tipo però non causano, per chi paga più tasse, un ingiusto pagamento, ma l'eliminazione di un ingiusto vantaggio.*

\* \* \*

Il sistema tributario italiano prevede varie imposte e tasse sugli immobili: reddituati (es. Irpef per case in affitto), patrimoniali (es. IMU), legate a servizi (es. TASI) e a trasferimenti e locazioni (es. successioni e donazioni) per un totale di 40,6 miliardi nel 2018 (Fig.1). Tutte hanno come base imponibile il valore dell'immobile o "valore catastale".<sup>1</sup> I valori catastali sono però attualmente inadeguati per tre motivi:

Per i cambiamenti delle condizioni di mercato, i valori catastali, riferiti al contesto di passati decenni, oggi non rappresentano più il valore reale degli

---

<sup>1</sup> Il **catasto** è l'inventario dei beni immobili presenti sul territorio nazionale: comprende sia terreni (Catasto Terreni), sia unità immobiliari (abitazione, uffici, ospedali, industrie, cioè il Catasto Edilizio Urbano). Il **valore catastale**, dipende da 3 fattori secondo la formula: *Valore catast. = coeff. rivalutazione \* moltiplicatore categoria catast. \* rendita catast.* Il **coefficiente di rivalutazione** è un numero fisso pari a 1,05 per gli immobili e 1,25 per i terreni (art. 3, commi 48 e 51, della legge 23 dicembre 1996, n. 662). Il **moltiplicatore catastale** riflette la destinazione d'uso (residenziale, uso collettivo, commerciale): i suoi valori variano in base alla categoria catastale, al tipo di imposta (per l'IMU sono diversi) e sono stati aggiornati nel corso del tempo (nel 2004, nell'ottobre 2006 e nel 2007). La **rendita catastale** è uguale alla dimensione dell'immobile (detta "consistenza", misurata prevalentemente in vani) moltiplicata per la tariffa d'estimo unitaria, cioè un valore che riassume le caratteristiche essenziali dell'immobile (la posizione, il piano, la qualità edilizia, lo stato di conservazione, ecc.).

immobili: aree che un tempo erano di grande pregio, possono aver perso valore; altre possono aver acquistato valore;<sup>2</sup>

I valori catastali non sono stati corretti per l'inflazione, tranne per una rivalutazione del 5 per cento introdotta nel 1997 e un incremento del 10 per cento del moltiplicatore catastale: secondo il MEF, il valore di mercato degli immobili residenziali è il doppio del valore catastale (Tav. 1);<sup>3</sup>

La formula di calcolo dei valori catastali utilizza prevalentemente il numero dei vani per valutare la dimensione dell'immobile anche se è parere comune che una valutazione basata sui metri quadri sia più adeguata.<sup>4</sup>

Da qui l'esigenza di attuare una riforma per semplificare e rendere il sistema fiscale più equo, come suggeriscono da tempo il Fondo Monetario Internazionale (Country Report 2020, p.17) e il Consiglio dell'Unione Europea (n. doc. Comm. 9936/19).<sup>5</sup>

## La mancata riforma del 2015

L'ultimo vero tentativo di riformare il catasto risale alla legge delega dell'11 marzo 2014.<sup>6</sup> Questa, oltre ad altri cambiamenti minori, prevedeva un cambio dei criteri utilizzati per valutare gli immobili col passaggio a metri quadri e non più ai vani, l'aggiornamento delle categorie catastali e il calcolo delle tariffe d'estimo sulla base di formule matematiche.<sup>7</sup> Per facilitare la riforma, si prevedeva l'invarianza di gettito per le singole imposte toccate dal ricalcolo dei valori catastali (rinunciando così a recuperare la perdita dovuta negli anni passati al mancato adeguamento all'inflazione). Dell'intera riforma però, solo alcune parti minori sono state attuate, come illustrato nell'indagine conoscitiva

---

<sup>2</sup> Le **tariffe degli estimi** degli immobili e dei terreni sono state aggiornate l'ultima volta, rispettivamente, nel 1992 e nel 1988 sulla base di informazioni relative, rispettivamente, al periodo 1988-89 e periodo 1978-79. Una revisione relativa a solo 17 comuni fu effettuata a seguito della legge finanziaria del 2015.

<sup>3</sup> Rapporto "Gli immobili in Italia 2019" dell'Agenzia delle Entrate e del MEF ([https://www1.finanze.gov.it/finanze3/immobili/contenuti/immobili\\_2019.pdf](https://www1.finanze.gov.it/finanze3/immobili/contenuti/immobili_2019.pdf)).

<sup>4</sup> Per abitazioni, alloggi e uffici privati (categoria catastale gruppo A) si usano i vani; per scuole, uffici pubblici, ospedali (gruppo B) si utilizzano i metri cubi; per le attività commerciali (gruppo C) si utilizza il metro quadro.

<sup>5</sup> Vedi <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/03/19/Italy-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-49277> e <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10165-2019-INIT/it/pdf>.

<sup>6</sup> Vedi <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/3/12/14G00030/sg>.

<sup>7</sup> Nel dettaglio: si sarebbe utilizzato il metro quadro per valutare la dimensione non solo degli immobili legati ad attività commerciali, ma anche ad abitazioni, uffici privati, edifici pubblici, ecc.; principalmente la stima diretta per le altre categorie; infine l'aggiornamento della tariffa catastale avrebbe incluso caratteristiche quali l'intorno, la tipologia edilizia, lo stato di conservazione, l'ascensore, la superficie, il piano e l'affaccio.

condotta dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, conclusasi a inizio 2020.<sup>8</sup>

La difficoltà di riformare il catasto è dovuta solo in parte a fattori tecnici. Ovviamente, sarebbero necessari coordinamento, risorse e tempo: l'Agenzia delle Entrate dovrebbe assumere personale (circa mille tecnici) e impiegare almeno 5 anni per l'attuazione completa. Sarebbe indispensabile un elevato grado di coordinamento e condivisione tra tutti gli operatori (es. Agenzia delle Entrate, Comuni, geometri, notai, esperti), specialmente nella fase preparatoria degli aspetti tecnico-operativi. Ad esempio, regioni tipo Trentino Alto Adige, Marche e Toscana beneficerebbero maggiormente della riforma poiché la differenza tra valore catastale e quello di mercato appare più elevato, viceversa altre regioni quali Molise, Friuli e Puglia avrebbero benefici più limitati (Tav. 1). Sarebbe anche necessaria la tanto attesa attivazione dell'Anagrafe Immobiliare Integrata (art. 19 del DL 31 maggio 2010, n.78), strumento che integrerebbe tutte le banche dati disponibili in maniera uniforme producendo una sorta di "cassetto" delle informazioni dell'immobile;<sup>9</sup> dal 2012 è stata attivata solo in 119 comuni in via sperimentale. Al netto di possibili ritardi causati dal Covid-19, il sistema potrebbe però essere implementato entro fine anno. Anche le criticità legate all'incompletezza dei dati sugli immobili esistenti sembrerebbe che stiano per essere risolte: il Ministro Gualtieri, durante l'audizione del 30 gennaio 2020, ha evidenziato come l'indicatore di completezza e coerenza dei dati sia passato dall'81 per cento del 2014 al 93 per cento attuale e sono stati recuperati oltre 1,5 milioni di unità immobiliari non dichiarate.

Il vero ostacolo rimane politico ed è legato agli effetti redistributivi della riforma. Primo, a meno di voler accettare una perdita di gettito, numerosi contribuenti pagherebbero di più. Secondo, anche mantenendo l'invarianza di gettito per le singole imposte, alcuni comuni e regioni avrebbero perso risorse. Non serve molto per notare che i maggiori pagamenti di alcuni, compensati dai minori pagamenti di altri, eliminerebbero iniquità accumulate nel corso degli anni. Occorre coraggio politico per spiegare che riforme di questo tipo non causano, per chi paga più tasse, un ingiusto pagamento, ma l'eliminazione di un ingiusto vantaggio. Tale coraggio politico è finora mancato. Peraltro sembra

---

<sup>8</sup>[http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/31/indag/c31\\_immobiliare/2020/02/20/leg.18.stencomm.data20200220.U1.com31.indag.c31\\_immobiliare.0014.pdf](http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/31/indag/c31_immobiliare/2020/02/20/leg.18.stencomm.data20200220.U1.com31.indag.c31_immobiliare.0014.pdf).

<sup>9</sup> Quando si effettua una visura catastale, si possono effettuare due tipi di ricerche: una di natura oggettiva, cioè a chi è appartenuto un immobile nel corso del tempo, e l'altra di natura soggettiva, cioè quali beni possiede una certa persona. Le due banche dati sono nate separate in origine e i dati contenuti non sempre combaciano, rischiando di vanificare i benefici della digitalizzazione (in questi casi e per immobili troppo vecchi si deve necessariamente effettuare una visura presso l'ex Conservatoria dei Registri Immobiliari).

prevalere sempre più la tendenza a fare in modo che qualunque riforma della tassazione non comporti perdite per nessuno, anche garantendo la possibilità di mantenere la tassazione pre-riforma.<sup>10</sup> Oltre che a comportare una perdita di gettito, un tale approccio tenderebbe a rendere sempre più complicato il sistema fiscale.

Eppure, una vera riforma del catasto avrebbe diversi vantaggi. Per tutti ci sarebbe un beneficio in termini di semplificazione normativa e di determinazione trasparente del valore degli immobili (che potrebbero anche riflettere aspetti quali la certificazione energetica, sismica, vincoli urbanistici, ecc.). Si supererebbero metodi e procedure di stima e di rilievo degli immobili non più adeguati alla strumentazione attualmente disponibile. La distribuzione del carico fiscale sarebbe più equa: fra l'altro, le famiglie povere oggi sono gravate da un onere maggiore rispetto a quelle ricche (la differenza tra il valore di mercato e quello catastale è maggiore per i ricchi, Tav. 2).<sup>11</sup> Infine, la Guardia di Finanza avrebbe uno strumento di controllo migliore sulle ricchezze di evasori e altri soggetti che operano nell'illegalità. Il mancato gettito (tax gap) per la sola IMU nel 2017 era di 4,9 miliardi su un totale di 18,9.<sup>12</sup>

---

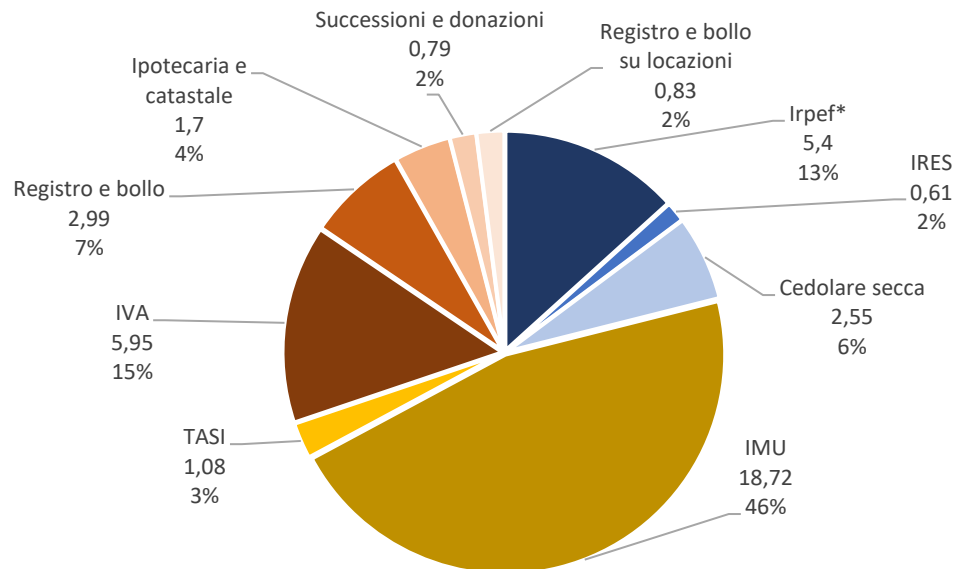
<sup>10</sup> Un esempio di tale tendenza era la proposta di introdurre la Flat tax, ma consentendo ai contribuenti che avrebbero potenzialmente perso dalla riforma di mantenere il precedente regime.

<sup>11</sup> Rapporto "Gli immobili in Italia 2019", Agenzia delle Entrate e MEF, p.87: "la media del valore stimato di mercato è crescente al crescere del reddito per tutte le tipologie di reddito prevalente".

<sup>12</sup> Si veda: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-evasione-fiscale-il-nuovo-rapporto-della-commissione-giovannini-1800>

## Appendice

**Fig. 1: Composizione del prelievo sugli immobili nel 2018 (valori in miliardi di euro e in percentuale)**



Fonte: Rapporto Immobili in Italia 2019, Agenzia delle Entrate - MEF

**Tav. 1: Distribuzione del valore stimato di mercato (VSM) e del rapporto tra VSM e VIP (valore imponibile potenziale) per abitazioni principali e altre abitazioni (comprese pertinenze) nel 2016.**

Regione di residenza	VSM Abitazione principale		VSM diverse da abitazione principale	
	Media	VSM/VIP	Media	VSM/VIP
Valle d'Aosta	283.149	2,15	168.612	2,22
Lombardia	177.165	2,05	141.662	2,13
Liguria	262.792	2,04	171.229	2,08
Piemonte	167.475	1,72	124.733	1,86
Trentino Alto Adige	338.925	3,22	251.745	3,33
Veneto	184.041	2,04	138.420	2,09
Friuli Venezia Giulia	147.973	1,60	109.994	1,73
Emilia Romagna	191.000	1,90	145.012	1,96
Toscana	231.594	2,20	163.719	2,21
Umbria	150.708	1,84	99.824	1,84
Marche	163.732	2,21	108.928	2,2
Lazio	251.079	1,86	157.754	1,91
Abruzzo	142.163	1,74	87.288	1,72
Molise	111.909	1,49	59.085	1,59
Campania	198.498	2,19	128.830	2,22
Puglia	136.743	1,68	84.714	1,71
Basilicata	106.292	1,86	53.321	1,88
Calabria	114.623	1,92	61.703	1,95
Sicilia	138.764	1,98	84.250	2,01
Sardegna	161.532	2,13	96.553	2,19
<b>Totale</b>	<b>185.080</b>	<b>1,98</b>	<b>127.574</b>	<b>2,04</b>

Fonte: Rapporto Immobili in Italia 2019, Agenzia delle Entrate - MEF

**Tav. 2: Distribuzione del numero di proprietari, del reddito complessivo, del valore imponibile potenziale (VIP) e del valore stimato di mercato (VSM) di tutte le abitazioni (principali, secondarie e relative pertinenze) per classi di reddito nel 2016.**

Classi di reddito complessivo	Numero proprietari	Valore immobile potenziale medio	Valore stimato di mercato medio	Rapporto VIP/VSM
Fino a 10mila	5.873.433	80.222	150.479	1,88
da 10mila a 26mila	11.444.912	85.402	159.460	1,87
da 26mila a 55mila	6.714.856	117.583	221.232	1,88
da 55mila a 75mila	721.888	182.097	352.233	1,93
oltre 75mila	780.564	262.483	525.969	2,00
<b>Totale</b>	<b>25.535.653</b>	<b>100.820</b>	<b>190.434</b>	<b>1,89</b>

Fonte: Rapporto Immobili in Italia 2019, Agenzia delle Entrate - MEF