UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE

FACOLTÀ DI ECONOMIA "GIORGIO FUÀ"

Corso di Laurea triennale in ECONOMIA E COMMERCIO

TITOLO TESI

LA RIFORMA DEL CATASTO E L'IMPULSO DEL PNRR

THE REFORM OF THE REAL ESTATE REGISTRY AND THE IMPULSE OF THE PNRR

Relatore:
Prof.ssa Monica De Angelis

Rapporto Finale di:
Alex Felicetti

Anno Accademico 2022/2023

INDICE

INTRODUZIONE **2**

CAPITOLO I: DEFINIZIONE E ASPETTI FUNZIONALI **4**

CAPITOLO II: CATASTO. PROFILI EVOLUTIVI **8**

CAPITOLO III: ASPETTI NORMATIVI **11**

III.1. Prima normativa e successivi interventi **11**

III.2. Dibattito parlamentare e lavori di commissione **17**

CAPITOLO IV: PNRR E RICADUTE SUL CATASTO **21**

CAPITOLO V: IL FISCO PRIMA E DOPO UN'EVENTUALE RIFORMA **25**

CONCLUSIONI **31**

BIBLIOGRAFIA **33**

SITOGRAFIA **34**

INTRODUZIONE

Alla luce dei recenti avvenimenti mondiali, dalla pandemia da COVID-19 alla crisi economica globale, le istituzioni europee hanno dovuto fronteggiare le problematiche conseguenti attraverso un consistente piano di investimenti per rilanciare tutti i settori, con particolare riguardo a quelli colpiti dalla crisi pandemica.

Le risorse europee sono state ripartite tra i Paesi membri sulla base delle necessità intervenute e in particolare si evidenzia, nei rapporti europei, come l'Italia abbia avuto un calo del Prodotto Interno Lordo (PIL) dell'8,9% nel 2020 rispetto al 6,2% della media europea. Insomma, se da una parte il governo italiano è stato uno dei primi ad intervenire con misure restrittive per contenere il contagio di un virus ancora poco conosciuto, dall'altro si è fatto del Paese italiano quello più colpito.

Il 22 Giugno 2021 la Commissione Europea ha approvato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), un piano di investimenti presentato dal Governo della Repubblica italiana dopo un lungo e discusso lavoro parlamentare.

Tuttavia, se tali investimenti mirano a sostenere l'economia, dall'altra richiedono una serie di interventi volti a modernizzare le infrastrutture dei Paesi, con particolare riguardo a quelle digitali e delle pubbliche amministrazioni. Fra questi gli interventi in campo fiscale, che -complessivamente- mirano agli obiettivi della crescita economica e alla semplificazione del sistema tributario tenendo sempre in considerazione le esigenze relative alla transizione ecologica.

Di fatto, anche la crisi ambientale non passa in secondo piano e a questa si intende far fronte con misure di svecchiamento del comparto industriale e sociale.

In questa tesi si vedrà che i presupposti per un buon funzionamento del sistema fiscale richiedono anche una generale riforma del catasto in virtù della variazione del valore immobiliare e patrimoniale.

Si tenga presente che tali interventi non sono una condizione necessaria per l'erogazione dei fondi bensì obiettivo fondamentale per la definizione di un fisco equo e certo.

Nelle pagine che seguono si definirà prima il catasto e la sua evoluzione nel tempo, a partire principalmente dall'unificazione dell'Italia. Successivamente si analizzerà la normativa repubblicana e gli interventi posti in essere (e non) per la sua modernizzazione e il suo aggiornamento. Si arriverà dunque allo stato attuale con una serie di riferimenti tra PNRR e catasto.

Infine, si faranno dei cenni sull'impatto che ha l'imposizione fiscale sul catasto sul complesso del prelievo fiscale e sulle casse dello Stato.

CAPITOLO I: DEFINIZIONE E ASPETTI FUNZIONALI

Il catasto rappresenta l'inventario, una sorta di database, dei beni immobili esistenti sul territorio nazionale. Conserva informazioni relative alla destinazione d'uso del bene[1], al grado di produttività (dunque relativi redditi eventualmente prodotti) e ai possessori e titolari di altri diritti reali sul bene. È l'Agenzia del Territorio, confluita nell'Agenzia delle Entrate con il decreto-legge n. 95/2012 (rubricato "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"), che si occupa della gestione del catasto e dei servizi di riferimento.

Tra le principali funzioni spettanti all'Agenzia si nota:

1. l'accertamento della proprietà immobiliare e il suo relativo aggiornamento;
2. l'individuazione base per le imposizioni fiscali attraverso il calcolo delle rendite prodotte da ciascuna particella;
3. una serie di funzioni civili con la costituzione della carta grafica per l'individuazione degli immobili nelle operazioni di compravendita e ipotecarie o la messa a disposizione di dati fondamentali per l'utilizzo di strumenti urbanistici.

[1] Per conoscere più in dettaglio le distinzioni degli immobili per destinazioni e la loro composizione nello stock immobiliare censito al 31 Dicembre 2018, si consulti il paragrafo 2.4. del documento "Il sistema catastale, Edizione 2019" reperibile sul sito dell'Agenzia delle Entrate.

In relazione alla seconda funzione, le informazioni fornite dai documenti catastali sono strumentali alla stima del Reddito Imponibile, ovvero la base imponibile fiscale ai fini delle imposte sui redditi fondiari[2]. Tale reddito si compone di due parti:

- il Reddito Dominicale attribuibile alla proprietà;
- il Reddito Agrario attribuibile all'imprenditore agricolo.

Queste informazioni vengono raccolte da due sezioni complementari del Catasto, che furono realizzate distintamente come sub-sistemi:

a. il Catasto dei Terreni, istituito con la Legge fondamentale del 1886, che contiene le caratteristiche di tutti i suoli agricoli, dei relativi fabbricati rurali, dei terreni incolti e le strade pubbliche esenti da estimo. Il Catasto dei terreni riproduce una rappresentazione cartografica completa del territorio nazionale;
b. il Catasto Edilizio Urbano (disposto con la legge n. 1249/1939) che contiene, al contrario, tutte le costruzioni urbane e rurali (i cui dati sono risalenti, rispettivamente, al 1939 e 1994).

Con il decreto-legge n. 557/1993, viene poi istituito il Catasto dei Fabbricati che tuttavia non si sostituisce al secondo bensì ne costituisce una integrazione e

[2] Per un approfondimento sul tema si legga il capitolo 5 e si consulti il D.P.R. 917/1986 (Testo Unico delle Imposte sui Redditi che disciplina la materia negli artt. 25-43 (capo II – Redditi fondiari).

un'estensione della competenza poiché riporta sia le costruzioni urbane che le costruzioni rurali.

Nell'archivio del Catasto Edilizio Urbano vengono riportati dati, qualitativi e quantitativi di ciascuna unità immobiliare, che ne indicano la denominazione e le caratteristiche con particolare riferimento alla "categoria" connessa alla finalità d'uso del bene. Le categorie sono suddivise in cinque gruppi: nella categoria A confluiscono gli edifici residenziali e gli uffici; nella B gli immobili con funzioni pubbliche; nella categoria C quelli aventi funzioni commerciali (e pertinenze); alla categoria D afferiscono gli edifici industriali e commerciali speciali e nel gruppo E quelli aventi funzioni di interesse collettivo.

Questa distinzione è cruciale al fine di identificare il reddito potenzialmente prodotto (c.d. rendita catastale) da ciascuna unità immobiliare: a ciascuna categoria di immobili - infatti - è attribuita una classe di redditività, mediante l'operazione di classificazione, dalla quale viene poi dedotta la tariffa d'estimo[3].

Da anni si parla di riforma del catasto con l'obiettivo di modificare non solo il modo in cui si determina la rendita catastale, tenendo conto del fatto che l'andamento di mercato è in continuo mutamento e che i valori iscritti al catasto

[3] Si tenga presente che ogni immobile viene preventivamente attribuito a ciascuna categoria attraverso l'operazione di "classamento" secondo il prospetto di qualificazione e in base al Comune in cui è ubicato. Per un approfondimento più tecnico si consultino le linee guida, su base regionale, fornite dall'Agenzia delle Entrate. Per la regione Marche l'ultima versione disponibile risale al 2021: https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/3769071/dr_marche_scc_vademecum_docfa_2021_linee_guida.pdf/afc69518-50ce-e642-27f2-8e55ccb30166

risalgono ai primi censimenti al netto di superficiali rivalutazioni, ma anche sul censimento di tutti gli immobili presenti sul territorio con particolare riferimento a quelli non individuati poiché soggetti ad abusivismo.

CAPITOLO II: CATASTO. PROFILI EVOLUTIVI

Il primo catasto italiano nasce in seguito all'unificazione come aggregazione e semplificazione dei 24 catasti ufficiali esistenti. Non fu un'operazione semplice poiché vi erano ben tre modalità di individuazione e misurazione differenti degli immobili e dei terreni: si andava dalla misurazione geometrico-particellare alla misurazione descrittiva e anche a quella geometrica per masse di proprietà. Nel 1864 ci fu un primo tentativo (poi fallito) di conguaglio provvisorio volto a unificare l'imposta fondiaria e a distinguere gli immobili urbani dagli edifici terreni. Venne così istituito il Catasto Urbano nel 1877 successivamente suddiviso in Catasto Terreni e Catasto Edilizio dalla Legge Messedaglia del 1886 n. 3683 (titolata "Riordinamento dell'imposta fondiaria") al fine di identificare con certezza la situazione e la proprietà degli immobili presenti sul territorio italiano. Questa disponeva già all'art.1 i suoi obiettivi: «Sarà provveduto, a cura dello Stato, in tutto il Regno, alla formazione di un catasto geometrico particellare uniforme fondato sulla misura e sulla stima, allo scopo:
1. di accertare le proprietà immobili, e tenerne in evidenza le mutazioni;
2. di perequare l'imposta fondiaria. […] ».
È fondamentale notare come questo atto abbia portato alla misurazione uniforme del territorio nazionale (mediante la valutazione geometrica-particellare) eliminando qualsiasi divergenza tra i metodi precedentemente adottati. Questo

metodo di misurazione fornisce le caratteristiche sia geometriche (quindi topografiche relative a forma e consistenza) che tecnico-economiche (quindi fisiche e reddituali) dell'«elemento minimo inventariato e rappresentato in mappa, costituito dalla particella catastale»[4]. La prima operazione di accatastamento venne eseguita negli anni compresi tra il 1874 e il 1886.
Nel 1923, con Regio decreto n.17 (di cui all'art. 1 titolato "Revisione delle tariffe d'estimo; Revisione dei valori. Base degli altri catasti"), venne disposta la revisione degli estimi catastali. Nel 1939 si costituì il Nuovo Catasto Edilizio Urbano (N.C.E.U.) che identificava i terreni mediante una nuova tecnica che tuttavia richiese molto più tempo per l'applicazione (circa trenta anni). Venne effettuata anche una generale revisione del catasto volta a modificare la valutazione degli immobili (ci furono successivamente altri due tentativi nel 1979 e 1990).
Fu nel 1984 che si ebbero delle grandi novità soprattutto dal punto di vista delle infrastrutture di rilevazione e conservazione dei dati catastali: in questi anni i due Catasti vengono separati completamente e viene automatizzata la procedura di gestione del catasto. Infine, nel 1993 con il decreto legge n. 557 ("Ulteriori interventi correttivi di finanza pubblica per l'anno 1994") viene istituito il Catasto

[4] Come specificato dal rapporto dell'Agenzia delle Entrate sul Sistema catastale dell'Edizione 2019: https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/233848/Il+sistema+catastale+2019_Il+Sistema+Catastale+2019+%28dati+2018%29.pdf/aa6a5b0b-600a-0299-33e5-bf7bc495991b

dei Fabbricati (C.d.F.) che integra il Catasto Edilizio Urbano aggiungendovi le unità immobiliari rustiche.

CAPITOLO III: ASPETTI NORMATIVI

Prima di analizzare alcuni aspetti giuridici della gestione catastale è opportuno anticipare le ragioni di una normativa nazionale di riferimento. Il quadro dispositivo garantisce da un lato alle amministrazioni pubbliche la conoscenza della distribuzione immobiliare e dall'altro costituisce uno strumento per le agenzie fiscali attraverso cui determinare gli indici di capacità contributiva dei cittadini. È sulla base di questo ultimo aspetto che si sono concentrati tanto i pareri dei tecnici quanto gli interessi politici volti a difendere da una parte i princìpi costituzionali e, dall'altra, la stabilità economica dei contribuenti.

III.1. Prima normativa e successivi interventi

Si è visto sopra come è nato il catasto e quali sono state le principali normative che lo hanno definito come sistema omogeneo in tutto il territorio repubblicano.

Tuttavia, a partire dagli anni '90 del secolo scorso ci sono stati moltissimi tentativi finalizzati ad aggiornare il valore degli immobili, su cui si basa la tassazione, ai prezzi di mercato e ridurre il numero degli immobili non censiti (ovvero oggetto di abusivismo). In realtà si vedrà che la maggior parte di tali interventi è fallita, soprattutto a causa degli interessi politici volti esclusivamente a mantenere il proprio consenso popolare.

Merita puntualizzare che gli attuali valori catastali risalgono agli anni 1988-1989 quando con decreto del Ministero delle Finanze[5] si autorizzava, mediante gli uffici di amministrazione del catasto, a: «procedere alla revisione delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane a destinazione ordinaria, che verranno stabilite sulla base del valore unitario di mercato, ordinariamente ritraibile»[6].

Dunque tale *status quo* rischiava di compromettere il raggiungimento degli obiettivi fiscali di solidarietà, equità e capacità contributiva su cui si basava il nostro ordinamento.

Successivamente non c'è mai stata una vera e propria rivalutazione in base ai valori di mercato. Solo nel 1997 è stata operata una semplice rivalutazione del 5% a prescindere dalla categoria di posizionamento.

Nel 1998, con il D.P.R. n.138, all'articolo 5 ("Revisione delle tariffe d'estimo"), si è cercato di provvedere «alla revisione delle tariffe d'estimo vigenti, facendo riferimento ai valori e ai redditi medi espressi dal mercato immobiliare […]»[7]. Tuttavia, è da tener presente che le disposizioni del provvedimento vennero soltanto in parte applicate.

---

[5] Decreto 20 Gennaio 1990 "Revisione generale degli estimi del catasto edilizio urbano".
[6] Testo preso dalla pubblicazione della Gazzetta Ufficiale:
https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/02/07/090A0564/sg
[7] Testo reperibile in:
https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/268000/dpr23032008_138_dpr_138_1998.pdf/537e81d9-faba-5150-bfef-acffddfaf3da

Nella legge finanziaria del 2005, con il Governo Berlusconi, viene data la possibilità ai Comuni di richiedere all'Agenzia delle Entrate (organo predisposto) una parziale revisione del classamento di alcune piccole zone. A questa facoltà non aderirono la maggior parte dei Comuni perché avrebbe comportato un aumento delle rendite catastali e dunque della base imponibile, con evidenti effetti negativi sul consenso popolare.

Seguono una serie di proposte, volte ad aggiornare periodicamente i valori patrimoniali e le rendite immobiliari: prima con il Governo Monti, poi il Governo Letta e, infine, il Governo Renzi.

Si tratta di provvedimenti non andati a buon fine. Questa volta il loro fallimento non viene determinato da interessi politici, poiché queste misure prevedevano l'invarianza del gettito con semplici effetti redistributivi. La responsabilità è da attribuire piuttosto, come la storia evidenzia, all'instabilità politica e all'incapacità dei poteri legislativo ed esecutivo di portare avanti riforme strutturali, talvolta impopolari, con effetti a lungo termine.

Infatti, il disegno di legge delega n. 5291/2012 ("Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita" con il governo Monti) fu approvato soltanto dalla Camera e decadde a fine legislatura a causa dell'impossibilità di terminare l'iter legislativo. Il testo venne ripreso e leggermente modificato dal Presidente del Consiglio Enrico Letta ma non venne mai approvato prima della caduta del governo. Con il Governo di Matteo

Renzi si ebbe un provvedimento sostanzialmente identico: il disegno di legge delega per la riforma del fisco all'articolo 2 (legge n.23/2014), la cui parte relativa all'aggiornamento della valutazione immobiliare (lettera f del sopraccitato articolo) non venne mai attuata.

Il periodo successivo è caratterizzato da sostanziale inattività politica rispetto alla riforma del catasto a causa del susseguirsi di governi "a breve termine" che non ebbero mai la possibilità di avviarne i lavori (dal dicembre 2016 al febbraio 2021 ci furono ben tre governi differenti).

Un ultimo e vano tentativo si è avuto con il governo di Mario Draghi quando il suo Consiglio dei ministri, il 5 ottobre 2021, approva il disegno di legge di delega per la riforma dell'intero sistema fiscale, attuabile poi tramite uno o più decreti legislativi. Questo atto è stato trasmesso al Parlamento il 29 ottobre 2021 che lo ha esaminato e modificato, fino ad approvarlo il 22 Giugno 2022. In generale la riforma si articola su quattro aspetti fondamentali:

1. impulso alla crescita economica mediante un efficientamento della struttura delle imposte e la riduzione della pressione fiscale sui fattori produttivi;
2. razionalizzazione e semplificazione del sistema fiscale snellendo le procedure di adempimento ed eliminando i cosiddetti "micro-tributi";
3. garanzia della progressività del sistema nel complesso;
4. il contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

Per il catasto queste linee guida si concretizzano nell'attribuzione, entro il primo gennaio 2026, di un valore patrimoniale e una rendita attualizzata prevedendo però, come dice il dossier del 30 giugno del 2022 sulla delega, che queste informazioni «non dovranno essere utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi derivanti dalle risultanze catastali né, […], per la determinazione di agevolazioni e benefici fiscali»[8].

Si evince, come in passato, che per agevolare l'iter legislativo sia stata prevista l'invarianza del gettito soprattutto in seguito ai veti posti da diversi partiti politici volti a - secondo le rispettive dichiarazioni - tutelare le famiglie e imprese da eventuali maggiori tasse.

Con la caduta del Governo Draghi e le elezioni politiche del 25 settembre 2022 che hanno portato alla formazione del governo a guida Giorgia Meloni, la riforma del catasto non sembra essere all'orizzonte. Dal disegno di legge "Delega al Governo per la riforma fiscale", approvato dalla Camera dei Deputati il 12 luglio 2023, non sembra infatti emergere l'intento di aggiornare i valori catastali limitando, in definitiva, la riforma ad alcune semplificazioni delle procedure applicative.

Tuttavia le pressioni europee sono forti e, sebbene la riforma del catasto non sia una "*conditio sine qua non*" per l'erogazione dei fondi del PNRR, urge un adeguamento

[8] Informazioni reperibili dal testo del Dossier del 30 giugno 2022 sulla Delega al Governo per la riforma fiscale disponibile sul sito ufficiale di Camera e Senato, alle pagine 41 e 42.

dei valori catastali soprattutto alla luce dei problemi che rischia di creare un'iniqua pressione fiscale in tutto il Paese. Anche in questo caso, invero, le fasce di popolazione più colpite sarebbero quelle a medio e basso reddito.

III.2. Dibattito parlamentare e lavori di commissione

Durante il governo Draghi, i lavori parlamentari sulla riforma del catasto si sono svolti prevalentemente in Commissione Finanze (VI).

Prima di avviare l'attività vera e propria di composizione della legge delega sulla riforma del sistema fiscale, l'11 novembre 2020 le due Commissioni finanze, alla Camera e al Senato, hanno deliberato un documento con il quale si avviava una grande indagine conoscitiva al fine di mettere in luce le problematiche e le istanze dei diversi attori coinvolti nella riforma.

Nel dossier "Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario" si evince, all'articolo 6, una generale consapevolezza della complessità e onerosità di una riforma catastale che richiederebbe tempi stimati non inferiori a 5 anni. Tuttavia, sebbene i pareri vadano in qualche modo nella stessa direzione, emerge una differente visione e consapevolezza tra i diversi soggetti coinvolti. Confindustria evidenzia come «i processi di rivalutazione automatici del passato, effettuati peraltro in congiunzione con contrazioni economiche, hanno contribuito a deprimere il mercato immobiliare in maniera significativa». Confedilizia ha precisato che la riforma del catasto, a prescindere dall'andamento del mercato e delle relative revisioni, sia al momento inopportuna in quanto è già possibile rettificare i valori patrimoniali sottovalutati attraverso l'azione degli enti locali. Infine, ANCE e Asso immobiliare propongono l'introduzione di un coefficiente che consenta di determinare, in maniera

inversamente proporzionale, il valore catastale in base all'impatto ambientale e sociale dell'immobile in questione.

Questi pareri sono stati inclusi, seppur in parte, nel disegno di legge delega approvato dal Governo il 5 ottobre 2021 e approdato alla Camera entro la fine dello stesso mese.

Il dibattito è stato particolarmente accesso alla Camera dove si sono svolti i lavori prevalenti e da cui sono partiti diversi emendamenti. La riforma del catasto, prevista nell'articolo 6, invero, ha rischiato di mettere in serio pericolo la tenuta del Governo Draghi.

Come specificato nelle pagine precedenti, l'aggiornamento del sistema catastale viene articolato in due interventi:

1. ammodernamento degli «strumenti di individuazione e controllo delle consistenze dei terreni e dei fabbricati»[9] al fine di includere gli immobili non censiti, abusivi o accatastati con caratteristiche diverse rispetto a quelle reali (comma 1);
2. aggiornamento del valore patrimoniale attribuito a ciascuna unità immobiliare ai valori di mercato, anche attraverso un'ulteriore rendita attualizzata.

[9] Articolo 6 "Princìpi e criteri direttivi per la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e la revisione del catasto dei fabbricati" contenuto nella Delega al Governo per la riforma fiscale – A.S. 2651

Sebbene sia stata poi espressamente prevista la non utilizzabilità di queste ulteriori informazioni per la determinazione della base imponibile, il secondo comma (al punto 2) ha provocato forti tensioni. Nel dettaglio le rassicurazioni del Governo non hanno convinto una parte del Parlamento che interrogava il Presidente del Consiglio Mario Draghi sulla finalità di una riforma che non avrebbe impattato realmente sulla tassazione.

Ne consegue che durante la seduta dell'8 marzo 2022, tre partiti di maggioranza (Forza Italia, Lega per Salvini Premier e Coraggio Italia) insieme ai partiti di opposizione (come Fratelli d'Italia) hanno sottoscritto l'emendamento 6.23 di Alternativa volto a sopprimere il comma 2 dell'articolo 6. È da segnalare che non è stato il primo emendamento soppressivo presentato bensì il terzo che ha dato via libera alla legge delega con l'integrità dell'articolo 6 con 22 voti contrari e 23 favorevoli.

Di certo tale episodio non ha favorito il percorso della riforma ma ha anzi contribuito ad inasprire il clima all'interno della maggioranza. Lo testimonia la dichiarazione della Sottosegretaria al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Maria Cecilia Guerra (di Articolo Uno): «l'articolo 6, relativo alla modernizzazione del catasto, costituisce un elemento decisivo per il proseguimento dell'esame del presente disegno di legge e decisivo anche per il proseguimento dell'azione di Governo».

L’epilogo del Governo Draghi, caduto in seguito al mancato rinnovo della fiducia dai parlamentari del Movimento 5 Stelle, ha dimostrato che gli interessi dei partiti vengono, purtroppo, spesso anteposti alle esigenze del Paese. L’instabilità politica favorita, a detta di molti esperti, dalla legge elettorale vigente e da un pluralismo partitico mai vissuto prima nella storia d’Italia, rende assai difficile il rinnovo infrastrutturale di cui nell’Unione Europea da troppo tempo si parla.

Anche se con il Governo Meloni (nato dalle elezioni del 25 settembre 2022) si prospetta all’orizzonte un’ampia ristrutturazione del sistema fiscale, basata su un “nuovo rapporto Stato-contribuente”, la direzione politica seppur favorita dall’unità di centro-destra, non sembra essere improntata alla riforma del catasto e ciò potrebbe compromettere i rapporti Italia-Europa e la coerente applicazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

CAPITOLO IV: PNRR E RICADUTE SUL CATASTO

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si inserisce all'interno del Next Generation EU (NGEU), cioè un pacchetto di investimenti da 750 miliardi di euro, che ne assorbe 191,5.

Il programma si articola in sei Missioni: 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. Istruzione e ricerca; 5. Inclusione e coesione; 6. Salute.

Queste Missioni richiedono, per il loro successo, l'aggiornamento del sistema economico mediante una serie di riforme strutturali. Dunque, si può dire che queste riforme sono parte integrante del piano e costituiscono un canale complementare e non alternativo.

In particolare, sono previste tre tipologie di riforme:

a) le riforme orizzontali consistono in innovazioni strutturali che consentono di conseguire, in maniera efficace, tutte le Missioni del Piano a prescindere dal loro ambito di appartenenza. Mirano dunque a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività del sistema economico e dei suoi attori. Tra queste riforme, nel PNRR, si fa espresso riferimento alla riforma della Pubblica Amministrazione e del sistema giudiziario;
b) le riforme abilitanti, quelle cioè volte a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che rendono più difficile lo

svolgimento dei servizi e delle relazioni tra cittadini e imprese. Tra queste riforme rientrano quelle sulla semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza;

c) le riforme settoriali, che sono invece relative a specifici ambiti. Di conseguenza ogni riforma settoriale è funzionale ad un determinato obiettivo previsto dal Piano.

In relazione alle riforme, nel corso degli ultimi anni, si sono tenute delle fitte comunicazioni tra le istituzioni europee e quelle nazionali per determinare le linee guida e gli obiettivi essenziali da raggiungere[10].

Per quel che riguarda il catasto se ne trova una prima menzione nelle raccomandazioni per il 2019 e il 2020 inviate dalle istituzioni europee. Specificamente, in merito alle politiche fiscali da adottare si legge quanto segue: «Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particole riducendo le agevolazione fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati»[11].

Quello che dunque si intende fare, e che in parte si è fatto, è di ridurre il carico fiscale sulle persone fisiche e di finanziare il taglio fiscale attraverso una revisione dell'imposizione catastale. In effetti, nel 2020 è stato varato un taglio del cuneo fiscale sul lavoro dipendente mediante l'aumento del trasferimento mensile ai

[10] Le missioni vengono specificate all'interno del documento consultabile sul sito del governo: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf

[11] Informazioni rinvenibili dal documento pubblicato sul sito del Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei ministri: https://www.governo.it/it/approfondimento/pnrr-gli-obiettivi-e-la-struttura/16702

percettori di reddito da lavoro dipendente da 80 a 100 euro, l'innalzamento del limite superiore di reddito per accedere a tale beneficio e la revisione delle detrazioni d'imposta.

Anche con interventi successivi, come gli interventi presenti nella Legge di Bilancio 2021, si è cercato di riportare equità sulla distribuzione dei redditi; ma, come si evince dalle raccomandazioni europee, ciò non potrà avvenire integralmente senza un intervento sulle imposizioni fiscali immobiliari. La riforma del catasto, infatti, nelle sue conseguenze pratiche, porterebbe all'aumento delle tassazioni dirette e indirette sulla casa provvedendo ad una redistribuzione dei redditi.

Giova ricordare che le raccomandazioni di cui si tratta non costituiscono alcun diritto o obbligo, tanto meno un vincolo, per i destinatari ma possono fornire indicazioni sull'interpretazione e il contenuto della normativa dell'Unione Europea [12]. Pertanto, nonostante il dibattito si sia focalizzato su una presunta imposizione europea sull'esecuzione della riforma del catasto da parte dell'Italia, in realtà rappresenta soltanto un suggerimento che consente di raggiungere più rapidamente gli obiettivi prefissati.

Rispetto alla riforma del catasto, da un punto di vista propriamente politico, da una parte si schierano quei partiti che evidenziano come un aumento delle rendite

[12] Per ulteriori approfondimenti sulla valenza di tali atti giuridici, consultare pagina 79 del testo "Corso di diritto pubblico" di Barbera e Fusaro – il Mulino.

catastali determinerebbe un aggravio di tassazione che in un momento così delicato (di persistente crisi) si vuole evitare.

Dall'altra ci sono i sostenitori di riforme del catasto che, come previsto nei documenti programmatici, consentono di ottenere performance migliori: infatti è stimato che, grazie al PNRR, nel 2026 il PIL sarà di 3,6 punti percentuali più alto rispetto allo scenario precedente; l'occupazione sarà più alta di 3,2 punti percentuali e, seppure dati quantitativi non sono ancora stati calcolati sull'efficacia degli investimenti pubblici in programma, si prevede un forte impulso all'economia. In sostanza, si vuole rimarcare che riforme come queste, sebbene possano sembrare impopolari, porterebbero ad un'accelerazione della crescita trainata dal rilancio dell'occupazione femminile e giovanile.

CAPITOLO V: IL FISCO PRIMA E DOPO UN'EVENTUALE RIFORMA

Prima di tratteggiare gli effetti sul fisco e sul gettito dello Stato di un'eventuale riforma del catasto è necessario specificare che un tale intervento, al netto di strutturali riforme del sistema fiscale e tributario, non ne modifica il funzionamento sostanziale.

Invero, quello che i diversi governi italiani hanno cercato di fare è stato quello di attualizzare i dati catastali ai valori reali di mercato con la conseguenza di avere solo una variazione dei valori imponibili della tassazione e non dei metodi applicativi dell'imposta.

Qui di seguito una breve spiegazione di come funziona tale tassazione.

Innanzitutto si precisa che il sistema tributario italiano si basa sui precetti dell'art. 53 della Costituzione per cui tutti i cittadini sono chiamati a concorrere alle spese pubbliche «in ragione della loro capacità contributiva» e secondo i «criteri di progressività». Tra i principali indici direttamente espressivi della capacità contributiva, vale a dire della forza economica che ha un contribuente di partecipare alle spese erariali, vi sono il reddito e il patrimonio.

L'argomento in esame rientra nella tassazione dei redditi suddivisi, a norma dell'art. 6 del D.P.R. 917/1986[13], in sei categorie tra cui i redditi fondiari.

[13] D.P.R. del 22 Dicembre 1986, anche noto come Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR).

Presupposto dell'imposta di fatto è il possesso di redditi in denaro o in natura rientranti nelle suddette categorie, come annunciato dall'art. 1 del medesimo riferimento normativo.

I redditi fondiari sono poi disciplinati dal Capo II di cui l'art. 25 ne specifica la definizione essendo questi «inerenti ai terreni e ai fabbricati situati nel territorio dello Stato che sono o devono essere iscritti, con attribuzione di rendita, nel catasto dei terreni o nel catasto edilizio urbano». Il carattere particolare di tale categoria reddituale è che la tassazione avviene a prescindere dall'effettiva produzione di un reddito dal terreno o fabbricato. Infatti la base imponibile della tassazione avviene secondo il reddito medio ordinario ritraibile da ciascuna unità fondiaria. L'applicazione di tale sistema potrebbe fare emergere un profilo di incostituzionalità poiché si contrappone al principio di effettiva e attuale capacità contributiva, precedentemente menzionata dalla Costituzione e, in parte, dal Testo Unico. In realtà la Corte Costituzionale, investita dalla questione, ha confermato la correttezza delle leggi formali in merito poiché come cita la sentenza: «Quando oggetto dell'imposta sia una cosa produttiva, la base della tassazione è data […] dall'attitudine del bene a produrre un reddito economico e non dal reddito che ne ricava il possessore […]: ed è giusto che ciò avvenga perché l'imposta costituisce anche incentivo ad una congrua utilizzazione del bene e favorisce tra l'altro un migliore adempimento dei doveri di solidarietà economica e un più ampio

contributo al progresso materiale del Paese (artt. 3 e 4 della Costituzione)»[14]. In sostanza con tale sentenza è stato ribadito che la legge non può assecondare né la volontà né l'incapacità del contribuente di trarre un reddito dal bene suscettibile di produzione economica.

Ciò precisato, si aggiunge che la base imponibile per la tassazione dei redditi fondiari è costituita dalle tariffe d'estimo e dal reddito medio ordinario ritraibile rispettivamente per i terreni e per i fabbricati.

Tali valori vengono riportati all'interno del catasto, con l'indicazione dei relativi proprietari e delle unità elementari diverse a seconda dell'oggetto dell'imposta.

Per i terreni, il Catasto dei Terreni riporta le "particelle catastali" che rappresentano «una porzione continua di terreno, appartenente a un medesimo possessore e omogenea per qualità e classe»[15]. Da ciò ne consegue una complessa operazione di determinazione della rendita attribuibile ai terreni che consta di: rilevazione delle proprietà e delle particelle, qualificazione (cioè le modalità di utilizzo del terreno) e la classificazione (nonché distinzione dei terreni per classi, che indicano il grado di produttività).

[14] Corte Costizuionale, sentenza n° 16 del 31 Marzo 1965.

[15] Testo riportato da Francesco Tesauro in "Istituzioni di diritto tributario – Parte speciale" a pagina 38 – paragrafo 1.1., Tredicesima edizione (2022).

Per i fabbricati esiste, invece, il Catasto dei Fabbricati che distingue le "unità immobiliari", ossia «porzioni di immobili di per sé idonee a produrre reddito, prima per zona censuaria»[16], poi per categorie (precedentemente menzionate: cfr. §) e poi per classe. Da questi dati viene poi calcolata la "tariffa", la quale fornisce un valore unitario che, moltiplicato per la grandezza dell'immobile riferito al medesimo proprietario, determina la rendita catastale.

In definitiva, lo schema impositivo si avvale di valori nominali riportati all'interno delle banche dati catastali. Questi costituiscono redditi soggetti a tassazione, Irpef o Ires in base alle modalità di attribuzione previste dal TUIR o a Imu (Imposta Municipale Propria)[17] per i beni locati.

In conclusione, la riforma del catasto attesa non va a modificare lo schema formale fissato dalle norme (ovvero quello relativo all'applicazione dell'imposta, al controllo tramite gli schemi di accertamento e le sanzioni[18]) bensì gli elementi sostanziali: ovvero la base imponibile costituita dalle rendite attribuibili a ciascun terreno e fabbricato.

A supportare tale visione, vi sono molte analisi di impatto riguardanti le ricadute sui contribuenti di un'eventuale modifica, evidentemente in aumento, dei valori

[16] La cui formazione è avvenuta tramite il D.P.R. 138 del 23 Marzo 1998 e per mezzo dell'Agenzia del Territorio in collaborazione con i Comuni.
[17] Ridisciplinata, dopo numerosi interventi normativi, dalla legge n. 160 del 2019.
[18] Istituti disciplinati rispettivamente dai D.P.R. 600/1973 e D.Lgs. 471 e 472 del 1997.

catastali. La UIL (Unione Italiana del Lavoro) ha elaborato un documento nel quale si riportano i nuovi valori catastali, rilevati sulla base dell'andamento di mercato con particolare riferimento a quelli evidenziati dall'OMI (Osservatorio Mercato Immobiliare). Si tratta di valori di compravendita di un immobile ubicato in zona semi centrale (nello specifico nelle città capoluogo di Regione), aggiornati al secondo semestre del 2020. I risultati sono stati poi applicati al sistema fiscale, sottolineando gli effetti su tassazione delle seconde case e sull'Isee per le prime case (essendo queste esenti da tassazione sui redditi). Emerge che, con la riforma, i valori catastali subirebbero un aumento che va dal 128,3% ad un massimo di 189%. Il rapporto in particolare rileva: «L'impatto dei nuovi valori sull'IMU sulle seconde case vede un aumento medio a livello nazionale di 1'150 euro passando dagli attuali 896 euro a 2'046 euro […]. Mentre una prima casa ai fini del calcolo dell'ISEE aumenterà mediamente di 75'000 euro […]»[19].

È evidente che l'impatto sul cuneo fiscale sarebbe rilevante in ogni caso: per le seconde case, aumentando la base imponibile, aumenta l'imposta lorda dovuta dal contribuente; per le prime case, aumentando il valore dell'immobile, aumentano anche i valori di base su cui viene calcolato l'ISEE, con importanti conseguenze su molti aspetti, essendo tale parametro il punto di partenza per la determinazione, ad esempio, delle spese universitarie e la soglia di attribuzione di diverse imposte.

[19] Ulteriori dati e approfondimenti possono essere acquisiti nel seguente documento https://www.uil.it/documents/Studio%20Uil.pdf

Da quanto tratteggiato, si rileva come l'intervento sul catasto richieda un'accurata analisi sugli effetti, diretti e indiretti, che tali modifiche comporterebbero. In ogni caso, è comunque fondamentale ribadire l'importanza degli interventi strutturali in materia volti ad aggiornare e modernizzare, nell'ottica di digitalizzazione e del PNRR, i sistemi di rilevazione e gestione degli immobili presenti sul territorio dello Stato.

CONCLUSIONI

La riforma del catasto è ferma al 22 Giugno 2022 (Governo Draghi) quando il Parlamento ha approvato il disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale. Secondo le disposizioni contenute in tale riferimento normativo, la riforma dovrebbe essere attuata entro il 1 Gennaio 2026, data entro la quale dovrebbero trovare luogo i decreti attuativi della riforma da parte del Governo.

Come si è visto però, la successione del governo Meloni al governo Draghi ha partorito misure di effetto diverso: il 4 Agosto 2023 la Camera dei Deputati ha approvato il nuovo disegno di legge delega al Governo per la riforma fiscale, modificato dal Senato durante la seduta del 2 Agosto 2023. Con tale nuovo testo, in cui si fa riferimento ad un fisco "più equo e giusto", si va verso un sistema fiscale semplificato e un cuneo fiscale più basso passando per: riduzioni degli scaglioni dell'Irpef (per poi arrivare negli anni successivi ad un'aliquota unica), riduzione delle aliquote Iva su alcune categorie di beni, azzeramento dell'Irap e un nuovo rapporto contribuente-fisco (tramite la modifica degli adempimenti collaborativi e la riduzione delle sanzioni amministrative e penali). Dunque, la riforma dei valori catastali sembra essere stata scartata.

La riforma è controversa anche se necessaria. La sua attuazione richiede di ponderare diverse necessità: da un lato i princìpi costituzionali sanciti dall'articolo 53, soprattutto alla luce delle variazioni del mercato immobiliare; dall'altro l'urgenza di adeguare la pressione fiscale alle nuove prospettive economiche

(obiettivo che sembra essere raggiunto soltanto in parte con la riforma fiscale che si prospetta all'orizzonte).

BIBLIOGRAFIA

Agenzia delle Entrate – DIREZIONE CENTRALE Servizi Catastali, Il Sistema Catastale (Edizione 2019)

Archivio di Stato di Piacenza, Breve storia del castasto (2016)

Bortolamai F., "I passati tentativi di riforma del catasto italiano e la situazione attuale", articolo dell'Osservatorio Conti Pubblici Italiani del 18 Marzo 2022

Camera dei deputati, Dossier "Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario" del 21 Giugno 2021

Camera dei Deputati, Documento integrale "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza"

Micelli Ezio Il catasto – corso di estimo , Documento presentazione (2009)

Senato della Repubblica, Dossier n. 472/2: "Delega al Governo per la riforma fiscale" A.S. 2651

Senato dela Repubblica, Atto Senato n. 47 – Disegno di legge "Delega al governo per la revisione del catasto"

Tesauro F., "Istituzioni di diritto tributario – Parte Generale" – Milano, 2020

Tesauro F., "Istituzioni di diritto tributario – Parte Speciale" – Milano, 2022

Barbera A., **Fusaro C**., "Corso di diritto pubblico" – Bologna, 2020

SITOGRAFIA

https://osservatoriocpi.unicatt.it

www.senato.it

www.camera.it

www.iuav.it

https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/

http://www.archiviodistatopiacenza.beniculturali.it

https://www.uil.it/documents/Studio%20Uil.pdf