

LEGGE QUADRO PER LA RIFORMA DEL CATASTO

RELAZIONE AL PROGETTO DI LEGGE

Principi, finalità e requisiti della Riforma del Catasto

L'esigenza di un processo di riforma del Catasto nasce, in primo luogo, dalla vetustà ed obsolescenza funzionale del sistema tecnico estimativo vigente e dagli effetti sperequativi dallo stesso prodotti nel settore dell'imposizione immobiliare.

Il vigente Catasto nasce negli anni cinquanta, mutuando in parte i caratteri geometrici ed estimativi da quello italiano. Le relative operazioni estimative furono curate da periti catastali, con l'attribuzione ad ogni unità rurale (particella) della specifica qualità e classe di coltura, nonché dei corrispondenti redditi imponibili.

Parimenti si operò per la formazione del catasto dei fabbricati, attraverso la determinazione della "rendita catastale" di ogni "unità immobiliare", in funzione dei caratteri posizionali (parrocchie), tipologico-funzionali (categorie) e reddituali (classi).

L'inserimento di ogni unità rurale ed urbana nel più idoneo gradino delle scale di merito (quadri tariffari) - definite a priori sulla base di analisi estimative campionarie e rappresentative del range di variabilità delle redditività di ogni categoria di beni immobili considerata - avvenne da parte dei periti catastali con metodologia comparativa con riferimento ad un ventaglio di "particelle" ovvero "unità immobiliari" tipo.

Tale metodologia estimativa, che ha peraltro caratterizzato praticamente la generalità dei sistemi catastali occidentali, ma che riflette anche la sostanziale staticità dei processi economici, sociali, produttivi e tecnologici dell'epoca di formazione degli stessi, ha mostrato nel tempo tutta la propria inadeguatezza a "seguire" efficacemente i radicali processi di trasformazione evolutiva dei sistemi socio-economici, produttivi, urbanistici e tipologico-edilizi che hanno caratterizzato la seconda metà del secolo ventesimo.

Appare quindi del tutto naturale che la lettura economica del territorio rurale ed urbanizzato sviluppata in quel lontano periodo ed il conseguente sistema di estimi catastali dei terreni e dei fabbricati, non sia più idoneo a rappresentare l'attuale realtà economica e garantire i richiesti livelli di equità contributiva.

Dopo oltre cinquant'anni, infatti, è completamente mutato il tessuto urbanistico, così come risultano modificate in misura significativa la struttura ed i caratteri delle aziende agricole, nonché le tipologie ed i caratteri costruttivi dei fabbricati e delle unità immobiliari.

All'attualità, per esempio, tra le categorie catastali urbane non sono previsti in modo esplicito i "centri commerciali" e i "centri direzionali", i "posti macchina",, mentre risultano ancora presenti le "stalle", a testimonianza inequivocabile di una fotografica immobiliare ferma agli anni '50. Ma sono mutati profondamente anche gli standards edilizi delle più diffuse categorie edilizie, quelle residenziali. Non è dubbio, infatti, che la presenza di un bagno ovvero di un doppio servizio igienico, se all'epoca di formazione del catasto edilizio urbano potevano giustificare una qualificazione di abitazione "civile" o "signorile", oggi detti standards sono divenuti del tutto ordinari.

In mancanza di revisioni periodiche, quanto sopra rappresentato ha determinato nel tempo crescenti criticità operative (a causa dello scollamento tra l'effettiva realtà territoriale e quella di riferimento, fissa agli anni '50) e sperequazioni negli estimi tra immobili simili, ma censiti in epoche diverse.

Infatti, l'assenza di significative azioni di aggiornamento, che ha caratterizzato la vita dell'istituto catastale successivamente all'epoca di formazione – assenza determinata dall'onerosità delle stesse azioni, nonché della scarsa attenzione politica e dai limitati investimenti nel settore – ha progressivamente allontanato i redditi di mercato effettivi da quelli rappresentati in catasto, comprimendone l'attendibilità e l'efficacia, quale sistema di riferimento per una equa imposizione.

Da rilevare, al riguardo, come le criticità maggiori dipendano dalle diverse valorizzazioni che nell'ultimo cinquantennio hanno registrato i terreni rurali rispetto a quelli edificabili ed edificati e, nell'ambito di questi ultimi, le diverse zone del territorio sammarinese ed i diversi segmenti funzionali (residenze, uffici, negozi, ...)

Ma anche l'assenza di meccanismi di aggiornamento (in riduzione) della redditività dei fabbricati, in relazione ai processi di vetustà ed obsolescenza dagli stessi subiti nel tempo, costituisce un ulteriore fattore di criticità.

Il carattere statico del nostro Catasto, dovuto, da un lato, all'invarianza dell'epoca censuaria di riferimento degli estimi e, dall'altro, alla totale assenza di processi anche parziali di revisione – come già in precedenza rilevato, hanno generato un grave problema di EQUITÀ, la cui soluzione non appare più procrastinabile.

Peraltro detto problema, all'attualità, non è risolvibile con mere attività di manutenzione del sistema, ma richiede un *intervento riformatore*, che rinnovi profondamente (anche se con la progressività consentita dalla rilevanza dei processi e dalle risorse disponibili) l'architettura e la funzionalità del sistema, utilizzando la tecnologia oggi disponibile, gli strumenti metodologici più avanzati nel settore estimativo e le migliori esperienze europee compatibili con le specificità della realtà sammarinese. Da queste ultime in particolare l'orientamento prevalente a favore della costituzione di un sistema estimativo a base reddituale, in presenza ad una nuova base: patrimoniale.

Pertanto per il nostro catasto prevediamo di mantenere il sistema estimativo reddituale con riferimento all'estimo a base patrimoniale.

Le motivazioni sono molteplici e non hanno solo una valenza fiscale. Al riguardo è sufficiente rilevare come quote sempre più significative del gettito relativo alla tassazione immobiliare derivino da imposte e tasse, aventi quale base imponibile valori e prezzi di mercato.

Peraltro, un eventuale sistema a base anche patrimoniale permetterebbe di superare le onerose attività di accertamento, della congruità dei prezzi dichiarati negli atti di compravendita e del conseguente contenzioso.

Da osservare, inoltre, come la valorizzazione del patrimonio immobiliare sammarinese assumerebbe un grande rilievo anche nelle diverse attività di governo del territorio, di gestione del patrimonio immobiliare pubblico, nonché di pianificazione economica finanziaria della Repubblica.

Per ultimo - su un piano più squisitamente tecnico - è da rilevare come le correlazioni esistenti tra “valore” e “reddito” di un immobile (il rapporto, come è noto, è dato dal saggio di redditività) permetterebbero non solo di ottenere una duplice base con un limitato incremento di impegno di spesa e risorse, ma soprattutto risultanze di migliore qualità, atteso che il sistema delle compravendite è, di norma, più movimentato di quello degli affitti ed in grado di fornire più dati a supporto delle operazioni estimali.

In altri termini, oltre ad ottenere un sistema più completo, la base patrimoniale rafforzerebbe anche la qualità della base reddituale.

Il progetto riformatore del Catasto sammarinese, con riferimento al sistema estimale, dovrà pertanto soddisfare i seguenti requisiti:

- *equità*: estimi catastali correlati allo specifico mercato di riferimento, ed in rapporto omogeneo ed uniforme con quest'ultimo su tutto il territorio nazionale;

- *trasparenza e comprensibilità*: meccanismi valutativi semplici e comprensibili per i contribuenti e facilmente utilizzabili dai cittadini, oltre che condivisi da tutti i soggetti utilizzatori e/o beneficiari del gettito fiscale;

- *dinamicità*: sistema in grado di seguire ed adattarsi periodicamente ai cambiamenti del mercato e degli assetti territoriali, con modalità praticamente automatiche;

- *progressività*: implementazione ed operatività del nuovo sistema in tempi e con costi ragionevolmente limitati a fronte di prefissati requisiti minimi di qualità. Progressivo perfezionamento attraverso elementi di affinamento, da acquisire attraverso l'ordinario flusso di atti di aggiornamento catastale, che consentano l'introduzione sistematica di correzioni ed integrazioni.

Il catasto come strumento di governo del territorio

La riforma del sistema catastale è mirata non solo a migliorare i livelli di equità fiscale e di maggior certezza del diritto nel settore immobiliare ed assicurare una idonea qualità nei servizi erogati alle istituzioni, alle imprese, alle categorie professionali ed altri soggetti pubblici e privati, ma anche e soprattutto a *potenziare l'efficacia del Catasto quale centrale strumento per il governo del territorio.*

Di fatto il sistema complesso di informazioni sul patrimonio immobiliare e territoriale della Repubblica, georiferito alla cartografia catastale, costituisce un supporto fondamentale per lo sviluppo dei processi di gestione, di pianificazione e di controllo del territorio, oltre che per la semplificazione degli iter tecnico-amministrativi connessi alla gestione degli immobili.

Ai fini dell'implementazione cartografica e consentita, in via eccezionale, per *talune zone*, attraverso l'emanazione di Decreti delegati, la formazione di micro-impianti catastali compatibili e integrabili nel Catasto in conservazione. E' mantenuta comunque la struttura geometrica e particellare del catasto impiantato nel 1949, attualmente in fase di conservazione. A titolo di esempio per *talune zone* si intende un insieme di particelle catastali la cui consistenza fisica e

geometrica è stata gravemente modificata da eventi naturali tali da impedirne il ripristino alle condizioni di origine.

In particolare il processo riformatore potrà maggiormente alla situazione attuale garantire una base conoscitiva, affidabile ed aggiornata del territorio, delle infrastrutture, degli oggetti immobiliari e delle attività sullo stesso insistente, idonea a supportare in modo più efficace la pianificazione urbanistica e dei grandi progetti, le politiche di sviluppo agricolo e di tutela ambientale, nonché la gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

Il catasto come strumento di anagrafe immobiliare

Ma la perequazione fiscale, come già anticipato, non rappresenta la sola esigenza riformatrice.

Di pari rilievo è anche l'esigenza di garantire un supporto adeguato ai vari livelli di certezza del diritto nel settore immobiliare, attraverso la *corretta ed univoca identificazione del bene*: terreno, fabbricato, unità immobiliare; e dei diversi caratteri distintivi fondamentali, quali la superficie (mq), la configurazione geometrica e la posizione geografica nell'ambito urbano e rurale e quindi i confini del bene stesso.

Detta funzione identificativa è, in tutti i Paesi, un peculiare compito catastale, e si estrinseca attraverso l'attribuzione di un *codice immobiliare* ad ogni unità rurale ed urbana inventariata in Catasto, cui corrisponde una rappresentazione *cartografica* ed una descrizione alfanumerica.

I due dati identificativi – rispettivamente di natura alfanumerica e grafica – sono fortemente complementari e solo congiuntamente sono in grado di assicurare un elevato grado di certezza all'azione civilistica ed amministrativa nel settore immobiliare e territoriale.

In particolare la rilevanza della funzione identificativa di una cartografia ufficiale, quale è quella catastale, risulta di chiara evidenza, ove si consideri la simmetrica funzione della "fotografia" in un documento di riconoscimento personale.

Un Catasto aggiornato, rigoroso e coerente nella rappresentazione dello stato di fatto e nella identificazione di ogni singolo bene immobile sia il presupposto non solo per un efficace sistema impositivo, ma anche presupposto *oggettivo* per la corretta traslazione e/o costituzione di diritti reali, ed in definitiva per la certezza dei diritti che insistono su ogni bene.

Pertanto la completa e corretta conoscenza del bene immobiliare, la sua corretta valorizzazione e l'indicazione dei diritti, che sullo stesso insistono, costituiscono essenziali fattori di trasparenza del mercato che favoriscono in maniera significativa anche gli investimenti.

Tutto ciò sarà sviluppato mantenendo il Catasto non probatorio.

Legge Quadro per la Riforma del Catasto

Si propone una legge quadro per garantire la progressività dei processi di riforma del sistema, nonché la dinamicità nell'ambito del successivo aggiornamento.

La legge quadro per la Riforma del Catasto si sviluppa in 21 articoli suddivisi per Capi i quali a sua volta sono suddivisi in Sezioni e precisamente nella sequenza di seguito riportata.

CAPO I - Finalità e principi generali della riforma

CAPO II – La struttura del sistema cartografico ed amministrativo-censuario catastale

SEZ. I – Unità di base del sistema

SEZ. II – Integrazione e potenziamento del sistema cartografico ed amministrativo-censuario

CAPO III - Sistema tecnico – estimativo catastale

SEZ. I – Requisiti generali del sistema tecnico-estimativo

SEZ. II – Settore Fabbricati

SEZ. III – Settore Terreni

CAPO IV – Modalità d’attuazione della riforma

SEZ. I – Deleghe per la riforma del Catasto

SEZ. II – Funzioni dell’Ufficio Tecnico del Catasto

CAPO V – Norme transitorie e finali

Per quanto già in precedenza rappresentato, il progetto riformatore brevemente ha lo scopo di garantire:

- *l’equità fiscale nel settore immobiliare*, attraverso una rilettura dei caratteri tecnici ed economici della realtà territoriale, che riduca entro tolleranze predeterminate gli scostamenti medi tra i redditi (ed i valori) espressi dal mercato rispetto a quelli catastali;
- *un efficace strumento di supporto al governo del territorio*, attraverso l’interoperabilità e la condivisione dell’informazione catastale con quelle contenute in altre banche dati territoriali;
- *una migliore gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, fondate sulla completa conoscenza delle relative caratteristiche tecniche ed economiche, su un oggettivo strumento di monitoraggio del mercato immobiliare nonché sull’utilizzo di tecniche avanzate di valutazione di massa;
- *una maggiore certezza del diritto*, attraverso la corretta individuazione e rappresentazione geometrica e cartografica, nonché una più rigorosa inventariazione dei beni immobili;
- *una sostanziale invarianza del gettito fiscale* attraverso l’intervento nel sistema impositivo di criteri e meccanismi utili a tale scopo e l’individuazione di percentuali di riduzione dei nuovi imponibili catastali;

- *più idonei livelli nella qualità dei servizi erogati, attraverso* il miglioramento della qualità dei dati, dei processi e delle modalità di accesso alle informazioni;

Per quanto concerne lo specifico profilo tecnico-estimale detta Legge Quadro contiene gli indirizzi informativi dell'architettura strutturale e funzionale complessiva del nuovo sistema, concernenti in particolare i seguenti profili:

- la conferma degli estimi catastali su base reddituale e, in funzione degli stessi, dei corrispondenti estimi patrimoniali;
- costituzione di un sistema tecnico-estimativo a base reddituale e patrimoniale, correlato ai redditi e ai valori ordinariamente espressi dal mercato, fondato su criteri e procedure trasparenti e uniformi per la determinazione degli estimi;
- l'articolazione del sistema complessivo in due sottosistemi: 'fabbricati' e 'terreni';
- la definizione di una architettura e metodologia di stima unitaria per i diversi sottosistemi;;
- la progressività dei processi di riforma del sistema e di miglioramento dei relativi livelli di perequazione e di qualità degli estimi, attraverso l'utilizzo di parametri aggiornabili nel tempo;
- la definizione dei tempi di ultimazione delle operazioni di rinnovamento del sistema in coerenza con un predeterminato quadro di priorità per i distinti sottosistemi da rinnovare.

La Legge di Riforma oltre alla parte dedicata agli estimi prevede azioni mirate ad assicurare, sulla base di criteri di gradualità:

- il raggiungimento di predefiniti livelli di qualità dei dati grafici, cartografici ed alfanumerici, conservati in catasto, attraverso processi di revisione della cartografia e delle altre banche censuarie amministrative.
- Il perfezionamento dell'unitarietà del sistema cartografico di rappresentazione del territorio;
- l'aggiornamento delle banche dati grafiche, cartografiche ed alfanumeriche nel sistema catastale ed integrazione delle stesse, al fine di ottimizzare gli strumenti di gestione e pianificazione del territorio, attraverso una efficace rete di interscambio e interoperabilità tra i soggetti istituzionali preposti;
- revisione dei processi di informatizzazione delle procedure di aggiornamento catastale, al fine di garantire una maggior efficienza del sistema, anche attraverso la progressiva erogazione, per via telematica, dei servizi catastali ai soggetti pubblici e privati interessati;
- riorganizzazione funzionale dell'Ufficio Tecnico del Catasto.

Il nuovo sistema estimativo del catasto fabbricati verrà disciplinato attraverso:

- la segmentazione territoriale (in microzone) e funzionale (in categorie distinte per destinazione d'uso e per tipologia) del mercato immobiliare;

- la definizione dei valori/redditi di mercato di riferimento per ogni segmento;
- l'introduzione della consistenza catastale espressa in m² per le unità a destinazione ordinaria;
- un aggiornamento ed una eventuale semplificazione del quadro di classificazione;
- la definizione delle procedure estimative informatizzate per la stima del valore/reddito di mercato distintamente per ogni segmento territoriale e funzionale in relazione di parametri rappresentativi delle caratteristiche tecniche, posizionali ed edilizie, più rilevanti ai fini della valutazione (caratteristiche del fabbricato e della unità immobiliare, nonché posizionali d'intorno);

Il nuovo sistema estimativo del catasto terreni, verrà disciplinato attraverso:

- la segmentazione colturale, produttiva e territoriale del mercato dei terreni agricoli;
- la definizione dei valori/redditi di riferimento per ogni segmento;
- una eventuale semplificazione del quadro di classificazione;
- l'utilizzo di procedure estimative informatizzate che utilizzino i parametri posizionali, socio-economici e tecnico-produttivi, più rilevanti ai fini valutativi;

La cartografia catastale sarà disciplinata attraverso:

- la definizione delle modalità e degli standard per la conservazione e aggiornamento della cartografia vettoriale;
- la definizione delle modalità di correlazione con le informazioni territoriali di altre banche dati;
- la definizione dettagliata delle modalità tecniche per la gestione e l'aggiornamento;
- la definizione delle procedure informatizzate per l'aggiornamento anche on-line;
- la definizione delle procedure per la consultazione (anche on-line) e l'estrazione dati.

San Marino lì 9 marzo 2009

Claudio Felici Capogruppo PSD

Ivan Foschi Capogruppo SU

Pier Marino Mularoni Rappresentante Consiliare DdC