

# **Il catasto fabbricati e le agevolazioni relative agli immobili di interesse storico e artistico Il processo di semplificazione e la titolarità del dato catastale**

---

---

*di Giovanni Diquattro*

## **Sommario**

**1. Premessa.** – **2.** *L'estensione dell'agevolazione ai fini dell'imposta comunale sugli immobili.* – **3.** *Alcuni dati statistici relativi alle rendite nella città di Ferrara.* – **4.** *Il processo di semplificazione richiede il passaggio da un catasto di rendite ad un catasto di valori.* – **5.** *La titolarità del dato catastale ed il trasferimento delle relative competenze ai Comuni.* – **6.** *I principi costituzionali e la disciplina de iure condendo.* – **7.** *Conclusioni.*

## **1. Premessa**

Le disposizioni legislative che accordano agevolazioni e benefici tributari di qualsiasi specie possono essere ritenute lesive del canone di ragionevolezza nei soli casi di palese arbitrarietà o irrazionalità; ciò vale a maggior ragione quando la questione di costituzionalità sia diretta a limitare e non ad ampliare l'ambito del beneficio; è quanto afferma la Corte costituzionale nella sentenza n. 346 del 24 novembre 2003.

La questione era stata sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Torino, che poneva al vaglio della Corte, in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione, l'articolo 11, primo comma della legge 30 dicembre 1991, n. 413, a norma del quale "il reddito degli immobili riconosciuti di interesse storico e artistico, ai sensi dell'articolo 3 della legge 1 giugno 1939, n. 1089, e successive modifiche ed integrazioni, è determinato mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella

quale è collocato il fabbricato”.

Il giudizio *a quo* verteva sulla richiesta del contribuente di calcolare l'imposta IRPEF sulla base di tale norma di favore, piuttosto che sulla base del canone effettivo di locazione. Tale interpretazione della norma, secondo la Commissione tributaria, sembra in contrasto con il principio di capacità contributiva e con quello di parità di trattamento nell'imposizione fiscale.

Il locatore di un immobile vincolato risulterebbe infatti indebitamente avvantaggiato sia nei confronti dei proprietari di analoghi immobili non locati, sia nei confronti dei locatori di immobili non compresi tra quelli riconosciuti di interesse storico o artistico.

Affermava, infatti, la Commissione tributaria che le spese sostenute per la manutenzione, la conservazione e il restauro degli immobili vincolati ai sensi della legge n. 1089 del 1939 sono già detraibili dall'imposta lorda, ai sensi dell'articolo 13-bis, lettera g), del TU delle imposte sui redditi approvato con d.P.R. 917/86 e che, in ogni caso, tali spese gravano in eguale misura sul proprietario non locatore, il quale deve anche farsi carico delle spese di manutenzione ordinaria; risulterebbe quindi palese l'irragionevolezza del vantaggio fiscale attribuito ai proprietari locatori.

Ad avviso del contribuente, invece, l'irrilevanza fiscale del reddito locativo sarebbe conseguenza della scelta, da parte del legislatore, del sistema di tassazione del reddito medio ordinario risultante dalle tariffe catastali, allo scopo anche di incentivare la locazione degli immobili storico-artistici in modo da ricavarne le risorse finanziarie necessarie per far fronte agli oneri connessi alla conservazione di tali beni, evitando la necessità di interventi statali sotto forma di sovvenzioni o espropri. La norma impugnata, sempre ad avviso del contribuente, non avrebbe carattere discriminatorio, spettando a ciascun proprietario di decidere se avvalersi o meno del maggior vantaggio fiscale ritraibile dalla locazione del bene.

Afferma la Corte, nel dichiarare non fondata la questione di costituzionalità sollevata, che nessun dubbio può sussistere sulla legittimità della concessione di un beneficio fiscale relativo

agli immobili di interesse storico o artistico, apparendo tale scelta tutt'altro che arbitraria o irragionevole.

In considerazione del complesso dei vincoli ed obblighi gravanti per legge sulla proprietà di siffatti beni, quale riflesso della tutela costituzionale loro garantita dall'articolo 9, secondo comma, della Costituzione, è evidente, afferma ancora la Corte, che una volta esclusa la comparabilità della disciplina fiscale di tali beni, la censura di irragionevolezza risulta priva di consistenza, come pure quella, ad essa connessa, di violazione del principio di eguaglianza, essendo l'una e l'altra basate sull'erroneo presupposto della sostanziale omogeneità delle due categorie di beni.

Il riferimento alle tariffe di estimo troverebbe, infine, adeguata e ragionevole giustificazione nell'obiettivo difficoltà per gli immobili vincolati di ricavare dal reddito locativo, il reddito effettivo, per la forte incidenza dei costi di manutenzione e conservazione.

È tuttavia opportuna, secondo la Corte, una nuova disciplina della materia che tenga conto, non solo, dell'evoluzione del mercato immobiliare e locativo nel frattempo intervenuta, ma anche, dell'esigenza di armonizzare la disciplina impugnata con quella, astrattamente di maggior favore, dettata per i contratti agevolati di locazione ad uso abitativo. L'articolo 8 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, prevede infatti una determinazione del reddito imponibile mediante riferimento non più agli *estimi catastali*, bensì al *canone locativo*, forfettariamente ridotto del quarantacinque per cento.

La sentenza, quindi, costituisce un'importante occasione di riflessione sulla disciplina *de iure condendo* dell'imposizione fiscale basata sulle rendite; ma costituisce anche occasione di amare considerazioni sullo stato dell'arte della semplificazione amministrativa e dell'autonomia finanziaria dei Comuni.

## 2. *L'estensione dell'agevolazione ai fini dell'imposta comunale sugli immobili*

L'articolo 2, quinto comma, del d.l. 23 gennaio 1993, n. 16, convertito dalla legge 24 marzo 1993, n. 75, ha infatti esteso l'agevolazione già prevista ai fini delle imposte sui redditi, anche ai fini dell'Imposta comunale sugli immobili <sup>(1)</sup>.

La base imponibile ai fini ICI è dunque costituita dal valore che risulta applicando alla *rendita di minore ammontare* tra quelle previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è sito il fabbricato, a qualsiasi soggetto appartenga la proprietà, i moltiplicatori previsti per la determinazione della base imponibile. Il beneficio dell'applicazione della tariffa inferiore nella zona, anche in questo caso, sulla base della decisione da cui parte la nostra riflessione, si applica a prescindere dall'ammontare dell'eventuale reddito locativo.

Ma vediamo in concreto cosa succede. I noti gravi ritardi nella revisione generale delle zone censuarie, già prevista dall'articolo 3, comma 154, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, comportano comunque effetti di sostanziale iniquità fiscale; effetti che cercheremo di mettere in evidenza riportando alcuni dati relativi alla città di Ferrara, sintomatici di analoghe situazioni in numerose altre città.

## 3. *Alcuni dati statistici relativi alle rendite nella città di Ferrara*

La Tabella 1 prende in considerazione gli edifici dalla categoria A, con la specificazione della consistenza delle unità im-

---

(1) La Corte costituzionale ha nel frattempo dichiarato con la sentenza *additiva* di accoglimento n. 345 del 24 novembre 2003, che tale agevolazione si applica anche agli immobili appartenenti agli enti pubblici o alle persone giuridiche private senza fini di lucro, di cui all'articolo 4 della legge 1 giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose d'interesse artistico e storico), già articolo 5 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), ora trasfuso nel Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 41.

mobiliari urbane, valutata in vani in quanto il dato relativo alla superficie catastale non è ancora completo, e con la specificazione della rendita media per unità immobiliare.

Non siamo ancora in possesso di adeguate informazioni per valutare la frequenza con cui si presentano i diversi classamenti nelle diverse zone della città <sup>(2)</sup>.

L'agevolazione fiscale di cui alla premessa è da considerare in relazione a tutti i tipi di categoria catastale, a prescindere dall'uso effettivo; oltre a quelli ricompresi nella categoria A, molti sono gli edifici tutelati per i loro caratteri storico-artistici nelle categorie B (servizi pubblici vari come biblioteche, musei, ospedali, uffici pubblici, caserme, seminari, conventi, ecc.), ma anche nelle categorie C (negozi e botteghe del centro storico) e nelle categorie D (teatri, sale per concerti, istituti di credito, alberghi, ecc.).

La tutela di un edificio per la presenza di caratteri storico-architettonici importanti non ha infatti rilevanza al fine della sua classificazione catastale e la rendita che è stata attribuita a ciascuna unità immobiliare deriva da tabelle approvate, in via generale e preventiva, in relazione alle caratteristiche proprie dell'unità immobiliare e ai fattori posizionali e di utilità varie che la connotano.

A parità di consistenza e di classe, l'unità immobiliare vedrà iscritto in catasto lo stesso valore, ma godrà di trattamenti fiscali diversi nel caso in cui si tratti di un'unità immobiliare appartenente a un edificio tutelato.

Tanto per dare un'idea delle differenze in gioco, si riportano nella Tabella 2 i quadri di tariffa delle rendite catastali (in vecchie lire) delle unità immobiliari urbane delle categorie A, B, C definite per la zona censuaria 1 di Ferrara, costituita sostanzialmente dall'intero centro urbano, riportate in ordine decrescente.

Si tralascia la categoria D (che comprende anche alberghi, banche, ecc.), per la quale l'applicazione delle agevolazioni per

---

(2) È questo il reale punto d'interesse della distribuzione del classamento in relazione alle caratteristiche tipologiche e morfologiche dei tessuti urbani e alla loro ubicazione e dotazione di attrezzature collettive.

gli edifici tutelati si complica ulteriormente, in quanto la rendita iscritta in catasto non è basata su valori parametrici, ma su valori complessivi derivanti da stime specifiche.

Poiché le unità di misura sono diverse, rispettivamente in vani per la categoria A, in metri cubi *vuoto per pieno* per la categoria B e in metri quadri per la categoria C, sono necessari alcuni parametri di conversione <sup>(3)</sup>.

Sono così “facilitati” alcuni confronti fra le tariffe delle rendite delle unità residenziali e quelle, ad esempio, dei negozi centrali o delle autorimesse private.

La tariffa più alta del comparto residenziale, l’abitazione signorile di classe 3, che è pari ad €222,08 /vano (equivalente a lire 430.000 a vano), si confronta così con la tariffa più alta del comparto commerciale, il negozio di classe 20, che assume un valore della rendita pari ad €991,60 /vano (derivato dalla tariffa di lire 120.000/mq, sul vano ipotizzato pari a 16 mq), o con la tariffa media per un’autorimessa non centrale (C6 di classe 2, pari a lire 11.000 mq) che, ragguagliata nello stesso modo, assume un valore di €90,90 /vano.

Quando l’imposta si applica ad unità immobiliari in edifici tutelati, l’agevolazione porta la base dei calcoli a quella della *minore fra le tariffe d’estimo nella zona censuaria*, ossia, nel nostro caso, ad €24,79 (pari a 48.000 delle vecchie lire) /vano delle abitazioni di categoria A5, classe 1.

La differenza tra le diverse basi di calcolo diventa consistente e significativa: valori pari a 1/11 circa quando l’agevolazione riguarda un’abitazione signorile, pari ad 1/13,6 se riguarda un negozio centrale.

Ciò che spesso manca per avere una visione complessiva della portata delle agevolazioni tributarie per gli edifici tutelati, è un’informazione completa e precisa della consistenza patrimoniale degli stessi edifici tutelati <sup>(4)</sup>.

---

(3) Il regolamento ICI del Comune di Ferrara, anche su indicazione degli uffici locali dell’Agenzia del territorio, ha scelto una misura media del vano pari a 16 metri quadri.

(4) Nel Comune di Ferrara è in avanzato stato di realizzazione un apposito progetto, finalizzato all’accertamento dei requisiti di interesse storico-artistico di circa cin-

È, infatti, necessario applicare in modo equo e corretto l'imposizione di vario titolo che grava su tali immobili, come pure le agevolazioni previste dalla vigente normativa di settore, ma è altrettanto necessario seguirne le mutazioni nel tempo.

Molti edifici tutelati non vedono più oggi permanere gli elementi che ne avevano giustificato la dichiarazione di interesse storico-architettonico (per cause belliche, eventi naturali, incuria, interventi edilizi di demolizione e ricostruzione e così via), per molti edifici tutelati è mancata l'iscrizione della dichiarazione di interesse storico-architettonico nei registri immobiliari, rendendo quindi in molti casi incerta la verifica della tutela, da un lato, e la stessa verifica della sussistenza delle agevolazioni tributarie, dall'altro.

Inoltre una inadeguata chiarezza su ruoli, funzioni, appropriatezza degli strumenti ha spesso fatto sì che qualcuno dei soggetti interessati alla conoscenza del patrimonio immobiliare (nel caso degli immobili di interesse storico-artistico, Soprintendenze, Catasto, Comuni) abbia giocato ruoli impropri.

È evidente, infatti, dal complesso dei classamenti attribuiti a tali edifici, che alle agevolazioni tributarie di cui essi godono, si sommano in diversi casi classamenti, che spesso sottostimano in maniera significativa le caratteristiche proprie degli edifici e sovrastimano i loro costi di gestione.

La lentezza di variazione dei classamenti catastali, anche a fronte di importanti interventi edilizi di restauro e valorizzazione immobiliare, viene così a costituire un ulteriore elemento di agevolazione<sup>(5)</sup>, che fa assumere a parametri tecnico-edilizi di conoscenza e valutazione immobiliare<sup>(6)</sup>, ruoli fiscali eviden-

---

quanta di edifici danneggiati da eventi bellici o quant'altro, ai fini dell'eventuale revoca dei vincoli; la verifica sarà estesa anche agli immobili risultanti tutelati ai sensi dell'articolo 5 della legge 364/1909, circa quattrocento, in quanto i relativi decreti di tutela non sono trascritti alla Conservatoria dei registri immobiliari; sarà quindi possibile individuare i beni vincolati attraverso una serie di informazioni costituite da identificazione catastale, proprietà, natura del vincolo vigente.

(5) Molto lontano dal concetto di *equità fiscale*, in quanto legato a tutta quella parte discrezionale dell'attività di classamento catastale che tante critiche ha subito negli ultimi anni.

(6) Che dovrebbero essere, quanto più possibile, tecnicamente neutri ed oggettivi.

temente impropri.

**4. *Il processo di semplificazione richiede il passaggio da un catasto di rendite ad un catasto di valori***

L'impianto del catasto risale alla seconda metà degli anni '30, mentre le operazioni di formazione del nuovo catasto edilizio urbano vengono avviate nel 1939 <sup>(7)</sup>; la bassa qualità degli estimi, la vetustà e la staticità del sistema, la mancanza di revisioni significative, la consistenza espressa in vani per la maggior parte dei fabbricati, l'eccessiva discrezionalità, rendono ormai ineludibile la necessità di un nuovo sistema di valori.

Da un catasto basato sulle rendite occorre passare ad un catasto dei valori patrimoniali; da un sistema di classi e tariffe a sistemi di valutazione agganciati ai valori di mercato; dalla consistenza espressa in vani a quella espressa in metri quadrati.

L'attuale rendita rappresenta il reddito imponibile medio ordinario annuo ritraibile da un'unità immobiliare, al netto delle spese e al lordo delle imposte; le spese che il catasto considera sono quelle per l'ammortamento del capitale, la manutenzione ordinaria, l'assicurazione, l'amministrazione, i servizi comuni, gli sfitti e le inesigibilità.

Nulla di più complicato, aulico e lontano dalla realtà; perché il rapporto intercorrente tra reddito e valore non è costante per ogni tipo di immobile; perché le rendite catastali vengono utilizzate prevalentemente per l'applicazione di imposte, quale quella comunale sugli immobili, la cui base imponibile è il valore.

Quindi si parte dal valore per arrivare alla rendita e si parte dalla rendita per arrivare al valore mediante coefficienti moltiplicatori; non è dato capire a quale logica risponda e a chi giovi, oggi, tutto questo.

Il regolamento del catasto dei fabbricati approvato con de-

---

(7) Moltissime planimetrie delle u.i.u. presenti negli archivi catastali sono ancora quelle originali degli anni 1939-1940.



creto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138 avrebbe costituito l'ultimo tassello normativo per la riforma del catasto, che doveva aprirsi alla collaborazione dei professionisti e degli enti locali, non solo nelle operazioni di formazione e conservazione dell'archivio, ma anche nella revisione degli estimi e dei classamenti. Il nuovo quadro generale delle categorie meglio definisce le tipologie edilizie esistenti, accorpando e semplificando quelle precedenti. La nuova consistenza catastale viene adeguata ai criteri di mercato, la categoria è assegnata in base alla normale destinazione funzionale, tenuto conto dei caratteri tipologici e costruttivi specifici e delle consuetudini locali; la classe, rappresentativa del livello reddituale ordinario viene agganciata alla qualità urbana ed ambientale della microzona in cui l'unità è ubicata, nonché alle caratteristiche edilizie dell'unità e del fabbricato che la comprende.

Sono passati oltre sei anni dall'approvazione del nuovo regolamento; non si sono visti risultati concreti; il riconoscimento di un ruolo attivo ai Comuni, sia in fase di sviluppo del processo che in fase di gestione, è stato ostacolato, rallentato e quasi del tutto bloccato.

##### *5. La titolarità del dato catastale ed il trasferimento delle relative competenze ai Comuni*

Sono stati infatti rinviati a tempi migliori, nonostante la decisa presa di posizione dell'ANCI, contraria ad ulteriori proroghe, i due d.P.C.M. che disciplinavano i meccanismi per il passaggio "flessibile" ai Comuni delle funzioni catastali<sup>(8)</sup>.

Le preoccupazioni dei sindacati di categoria sul trasferimento del personale ai Comuni, il possibile, anche se non probabile, aumento delle rendite strumentalmente paventato dalle associazioni dei proprietari immobiliari, l'indecisione e la scarsa consapevolezza di gran parte dei Comuni, la reale volontà di limi-

---

(8) Il trasferimento delle competenze ai Comuni era stato avviato con la legge Bassanini 59/97 e puntualmente disciplinato dagli articoli 65 e 66 del d.lgs. 112/98 e da successivi decreti di attuazione.

tare funzioni e risorse delle autonomie, hanno convinto il Governo a far passare in secondo piano ciò che da diversi anni era stato deciso dal Parlamento.

Ancora una volta è sfumata la possibilità di superare una delle più grosse contraddizioni del nostro sistema fiscale, il fatto, cioè, che i Comuni sono responsabili della programmazione e della gestione del territorio, della imposizione e della riscossione delle imposte correlate al patrimonio immobiliare, ma non sono, nello stesso tempo, adeguatamente coinvolti nel controllo della qualità e della completezza dei dati catastali.

Ancora una volta è sfumata la possibilità di modernizzare, razionalizzare e semplificare un sistema complesso che interessa tutti i Comuni e tutti i contribuenti titolari di immobili.

#### **6. I principi costituzionali e la disciplina de iure condendo**

L'articolo 53 della Costituzione afferma che tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva; il secondo comma dello stesso articolo vuole un sistema tributario informato a criteri di progressività.

Il nuovo articolo 119 della Costituzione riconosce e ribadisce l'autonomia impositiva degli enti locali, che devono essere in grado di finanziare integralmente, se necessario mediante ricorso ad un fondo perequativo, le funzioni pubbliche loro attribuite; l'autonomia deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

*De iure condendo* i tributi locali potranno essere classificati in tributi di *natura contributiva*, con i quali i contribuenti concorreranno alle spese dell'ente in ragione della loro capacità contributiva, di *natura commutativa*, correlati all'utilità che il contribuente trae dall'attività dell'ente, ovvero dagli oneri sopportati dalla collettività in relazione alle attività svolte dal privato, nonché in *tributi di scopo*, destinati a finanziare specifiche iniziative con applicazione circoscritta nel tempo.

## 7. Conclusioni

Il gettito derivante dall'imposta comunale sugli immobili è oggi per i Comuni la principale entrata di *natura contributiva*; i possibili margini per ulteriori incrementi delle aliquote sono molto limitati <sup>(9)</sup>.

Importanti e significativi sono invece i margini per interventi di semplificazione, razionalizzazione, predisposizione di adeguate banche dati collegate con il Catasto, che potrà e dovrà essere gestito dai Comuni in forma singola od associata.

La legge dà ai Comuni ampie facoltà di decisione in tema di aliquote ordinarie, aliquote e detrazioni per l'abitazione principale e per i canoni agevolati; la fantasia non manca e ne viene fuori un quadro che vede l'imposta applicata con forti difformità territoriali e spesso con notevoli difficoltà per i contribuenti e per gli operatori; il Comune di Latina, per fare un esempio, applica per l'abitazione principale una detrazione di €103,29, che diventa di €154,94 per gli edifici che si trovano nella fascia di 1.000 metri dal perimetro della discarica comunale; il Comune di Curinga (Catanzaro) prevede la riduzione dell'aliquota del 10% per le abitazioni con balconi fioriti nei mesi estivi; il Comune di Salsomaggiore Terme (Parma) prevede 36 aliquote; il Comune di Roma prevede una detrazione specifica di euro 12,91 per le unità immobiliari destinate ad abitazione che sono dotate del fascicolo del fabbricato.

La determinazione di aliquote e detrazioni sembra essere utilizzata come occasione per dichiarare e sottolineare le *politiche* dell'ente; nessuno sembra curarsi del *costo* della complessità e delle difformità territoriali per il contribuente e per i suoi consulenti; nessuno sembra curarsi della concreta possibilità di

---

(9) L'aliquota media è passata dal 5,08 per mille del 1994 al 6,11 per mille del 2002, con un incremento del 20,3 per cento; il gettito è passato dai circa 7,2 miliardi di euro del 1994 ai 10,215 miliardi del 2002 con un incremento nominale del 41,9 per cento; per il 2004 è stimato un aumento del gettito di circa il 2,5 %, in linea, sostanzialmente, con l'incremento dell'attività edilizia; in Emilia-Romagna le entrate complessive dei 341 Comuni hanno superato nel 2003 quota 975 milioni di euro, con una media pro-capite di 244 euro, di cui 440 milioni incassati dai Comuni capoluogo (fonte *Il Sole 24 ore*).

controllare i presupposti che sono alla base di aliquote agevolate e detrazioni; il *tecnicismo* eccessivo ci ha fatto dimenticare che si tratta di un'imposta dovuta da chi è comunque proprietario di un immobile e che ci sono anche altri e più significativi campi per le *politiche di welfare*.

Le agevolazioni relative agli immobili di interesse storico ed artistico, per quanto concerne l'ICI, devono senz'altro essere ricondotte all'autonomia dei Comuni, che potranno meglio orientare le loro politiche a sostegno dei beni tutelati, facendo anche adeguato ricorso alla disciplina degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione.

Gli interventi di *recupero abitativo* rientranti nella categoria della *manutenzione straordinaria* e del *restauro*, del resto, erano stati esentati dal pagamento del contributo di concessione, limitatamente alla destinazione residenziale in un momento di emergenza abitativa nazionale, già dall'articolo 7 della legge n. 94/82, cosiddetta legge Nicolazzi; con il passare degli anni e con una ridotta pressione dell'emergenza abitativa si è posto il problema della rivitalizzazione del centro storico e dell'incentivazione al suo recupero anche per usi non strettamente residenziali; è questo un campo in cui la normativa regionale e le scelte dei singoli Comuni possono prevedere ed articolare adeguate, mirate e significative agevolazioni <sup>(10)</sup>.

È necessario che i Comuni si avvalgano con coerenza e con buon senso della normativa vigente; che acquisiscano la capacità di monitorare e di valutare anche in maniera dinamica l'impatto della regolamentazione; che acquisiscano la capacità di formulare e di promuovere proposte, anche *de iure condendo*, concrete, incisive e di sistema.

Con legge 22 luglio 2000, n. 212, sono state approvate, con valore di principi generali dell'ordinamento tributario, importanti disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente.

---

(10) In questo senso il Comune di Ferrara, anticipando la disposizione contenuta nella delibera del Consiglio regionale n. 849 del marzo 1998, già dal 1996 aveva recepito una interpretazione estensiva dell'articolo 7 della legge Nicolazzi, ammettendo alla gratuità tutti gli interventi di restauro, di norma localizzati nel centro storico e spesso riguardanti edifici tutelati.

te.

Anche per quanto concerne l'ICI la relativa disciplina deve essere informata ai principi di chiarezza, semplicità, conoscibilità effettiva, anche da parte di chi è sfornito di conoscenze in materia tributaria; deve minimizzare il sacrificio del contribuente, riducendo il numero degli adempimenti e trovando le forme meno costose e più agevoli.

Evidentemente non bastano le leggi; è invece necessario passare dalle dichiarazioni di principio ad una riforma del sistema che si basi sui seguenti presupposti:

*a)* concreto ed effettivo trasferimento della titolarità del dato catastale e delle relative competenze ai Comuni, in forma singola o associata;

*b)* realizzazione di un sistema informativo territoriale e di una banca dati, collegata anche all'anagrafe della popolazione residente, che identifichi gli immobili e gli attribuisca un valore di mercato;

*c)* determinazione per legge di un'aliquota ICI unica per tutto il territorio nazionale, come pure di esenzioni e riduzioni da applicare in maniera omogenea in tutti i Comuni; o comunque, se ciò verrà considerato più in sintonia coi principi del federalismo, determinazione per ogni Comune, nell'ambito di un minimo e di un massimo fissato dalla legge, di una propria aliquota, senza possibilità di diversificarla con riferimento alle varie tipologie di immobili <sup>(11)</sup>;

*d)* determinazione della detrazione d'imposta per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo, da parte di ogni singolo Comune con deliberazione del Consiglio comunale, da una misura minima stabilita per legge ad una misura massima, che potrà arrivare sino all'azzeramento dell'imposta <sup>(12)</sup>;

---

(11) Verrebbe così perlomeno garantita la chiarezza, la semplicità e la conoscibilità effettiva.

(12) Questo sulla base delle condizioni di bilancio e sulla base delle valutazioni e considerazioni di cui ogni amministrazione si assumerà la piena responsabilità nei confronti dei cittadini e dei contribuenti; sarà questa vera, concreta e tangibile espressione di autonomia impositiva.

e) il gettito d'imposta relativo all'abitazione principale e quello derivante da tutte le altre unità immobiliari consentiranno ai Comuni adeguati spazi per le *politiche*, di *welfare* o a tutela dei beni di interesse storico e artistico, con interventi ben più significativi di quanto non consentano di fare le attuali detrazioni;

f) verrebbero in questo modo resi più agevoli i controlli; semplificati gli adempimenti del contribuente; reso automatico il calcolo dell'imposta, che risulterebbe da banche dati, anagrafe della popolazione e catasto dei fabbricati, la cui titolarità spetta al Comune.

Obiettivo principale il recupero dell'equità fiscale, nel rispetto dei principi costituzionali che abbiamo richiamato <sup>(13)</sup>, cui dovrà accompagnarsi la semplificazione del sistema fiscale, la significativa riduzione delle aliquote e l'aumento delle entrate tributarie complessive, come logica conseguenza del recupero dell'evasione e dell'elusione.

Abbiamo visto che non bastano le leggi, i regolamenti, le direttive, le circolari per semplificare e per innovare; ciò che conta e che serve è la capacità di promuovere innovazione e sviluppo in un contesto sempre più caratterizzato da scarsità di risorse.

La leva del cambiamento è una classe dirigente, di tecnici, di amministratori e di uomini politici, capace di costruire identità condivise, di perseguire e realizzare cambiamenti culturali ed organizzativi; di andare oltre un catasto, che oggi appare ancora come il *totem* della burocrazia, per passare ad una gestione del sistema informativo territoriale e delle banche dati trasparente e condivisa; che sia strumento di conoscenza e di lavoro per tutti i soggetti che a vario titolo ne sono i fruitori.

In questo senso, il progetto inter-regionale Sigma Ter <sup>(14)</sup>,

---

(13) Riconoscere la detrazione solo all'abitazione principale pare coerente con un sistema tributario informato a criteri di progressività.

(14) Enti sviluppatori, per i Servizi infrastrutturali la Regione Emilia-Romagna, per lo Sportello tributi, Verifica ICI, Verifica TARSU il Comune di Ferrara, per la Gestione dei valori medi delle aree edificabili il Comune di Reggio Emilia, per le modalità di gestione del *front office* ICI e TARSU (*People*) il Comune di Genova.

siglato dalla stessa Agenzia del Territorio, è nato proprio per facilitare il processo di decentramento catastale, per migliorare la capacità di pianificazione e gestione amministrativa e fiscale del territorio, per migliorare la qualità dei servizi per cittadini, professionisti ed imprese.

TAB. 1. *Unità immobiliari urbane di categoria A iscritte nel Catasto Fabbricati del Comune di Ferrara il 2.1.2004.*

Categoria catastale	Descrizione	N. u.i.u.	Rendita catastale in €	Consistenza totale (*)	Rendita
					Media per u.i.u. in €
A 1	Abitazioni di tipo signorile	88	225.744,60	1.243,0	2.565,28
A 2	Abitazioni di tipo civile	11.751	10.251.885,07	78.614,0	872,43
A 3	Abitazioni di tipo economico	43.242	25.020.618,25	236.079,0	578,62
A 4	Abitazioni di tipo popolare	9.056	2.184.039,42	41.413,5	241,17
A 5	Abitazioni di tipo ultrapopolare	1.087	135.383,75	3.463,5	124,55
A 6	Abitazioni di tipo rurale	288	47.780,53	1.189,0	165,90
A 7	Abitazioni in villini	3.285	3.901.866,73	26.485,0	1.187,78
A 8	Abitazioni in ville	66	147.327,08	885,0	2.232,23
A9	Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici	7	19.478,17	115,0	2.782,60
A10	Uffici e studi privati	2.345	3.948.159,35	12.503,0	1.683,65
A11	Abitazioni o alloggi tipici dei luoghi (trulli, rifugi di montagna, baite, ecc.)	-	0,00	0,0	
<b>Tot. A</b>		<b>71.215</b>	<b>45.882.282,95</b>	<b>401.990,0</b>	<b>644,28</b>

Fonte: Agenzia del territorio di Ferrara. 2.1.2004.



TAB. 2. *Quadri di tariffa delle rendite catastali per le unità immobiliari urbane di categoria A, B e C per la zona censuaria 1 del catasto fabbricati del Comune di Ferrara (in ordine decrescente per categoria).*

Tariffe per le Unità immobiliari di categoria A			Tariffe per le Unità immobiliari di categoria C			Tariffe per le Unità immobiliari di categoria B		
Categoria e classe catastale	Rendita per unità di misura		Categoria e classe catastale	Rendita per unità di misura		Categoria e classe catastale	Rendita per unità di misura	
A10	4	700000	C01	20	120000	B04	4	3500
A10	3	600000	C01	19	103200	B05	3	3500
A10	2	515000	C01	18	88700	B06	U	3500
A10	1	440000	C01	17	76200	B04	3	3000
A01	3	430000	C01	16	65500	B05	2	3000
A08	2	400000	C01	15	56300	B01	3	2600
A09	3	395000	C01	14	48400	B02	3	2600
A01	2	365000	C01	13	41600	B03	U	2600
A07	3	350000	C01	12	35700	B04	2	2500
A08	1	340000	C01	11	30700	B05	1	2500
A09	2	335000	C01	10	26400	B01	2	2200
A02	4	315000	C01	9	22700	B02	2	2200
A01	1	310000	C01	8	19500	B04	1	2100
A07	2	300000	C01	7	16700	B07	U	2100
A09	1	285000	C06	4	15000	B01	1	1800
A02	3	270000	C01	6	14300	B02	1	1800
A07	1	255000	C06	3	12900			
A03	4	240000	C01	5	12200			

<i>Tariffe per le</i>		<i>Tariffe per le</i>		<i>Tariffe per le</i>	
<i>Unità immobiliari di</i>		<i>Unità immobiliari di</i>		<i>Unità immobiliari di</i>	
<i>categoria A</i>		<i>categoria C</i>		<i>categoria B</i>	
<i>Categoria e</i>	<i>Rendita per</i>	<i>Categoria e</i>	<i>Rendita per</i>	<i>Categoria e</i>	<i>Rendita per</i>
<i>classe catastale</i>	<i>unità di</i>	<i>classe catastale</i>	<i>unità di</i>	<i>classe catastale</i>	<i>unità di</i>
	<i>misura</i>		<i>misura</i>		<i>misura</i>
A02	2	230000	C06	2	11000
A03	3	205000	C01	4	10400
A02	1	195000	C06	1	9400
A03	2	175000	C01	3	8900
A03	1	150000	C03	6	8000
A04	5	125000	C01	2	7600
A04	4	105000	C03	5	6800
A05	6	105000	C01	1	6500
A06	U	105000	C02	10	6500
A04	3	90000	C04	2	6000
A05	5	90000	C03	4	5800
A04	2	77000	C02	9	5500
A05	4	77000	C04	1	5100
A04	1	66000	C03	3	4900
A05	3	66000	C02	8	4700
A05	2	56000	C03	2	4200
A05	1	48000	C02	7	4000
			C07	3	4000
			C03	1	3600
			C02	6	3400
			C07	2	3400
			C02	5	2900
			C07	1	2900

<i>Tariffe per le</i>		<i>Tariffe per le</i>		<i>Tariffe per le</i>	
<i>Unità immobiliari</i>		<i>Unità immobiliari</i>		<i>Unità immobiliari</i>	
<i>di categoria A</i>		<i>di categoria C</i>		<i>di categoria B</i>	
<i>Categoria e</i>	<i>Rendita per</i>	<i>Categoria e</i>	<i>Rendita per</i>	<i>Categoria e</i>	<i>Rendita per</i>
<i>classe catastale</i>	<i>unità di</i>	<i>classe catastale</i>	<i>unità di</i>	<i>classe catastale</i>	<i>unità di</i>
	<i>misura</i>		<i>misura</i>		<i>misura</i>
		C02	4		2400
		C02	3		2000
		C02	2		1700
		C02	1		1400