

Equo canone urbano e rustico e il catasto

di Giorgio Bazzocchi

Mi propongo di esaminare le normative attuali sulla determinazione dei cosiddetti « equi canoni », avendo di mira principalmente l'istituto per il quale esplico la mia attività lavorativa. Voglio dire che considero l'analisi delle anzidette normative come occasione e stimolo per trarre indicazioni orientative per l'evoluzione che all'istituto catastale necessariamente si richiede: è l'istituto pertanto l'oggetto di questa riflessione, non le leggi sui fitti .

Che si tratti di una occasione stimolante è ovviamente dimostrato dalla constatazione che le normative in argomento si valgono di riferimenti catastali: mi sembrerebbe tuttavia un punto di vista infecondo quello di chi ne traesse motivo per confermare senz'altro l'adesione agli schemi tradizionali, e non fosse disposto a rimmetterli in discussione a partire dalla stessa definizione degli obiettivi assegnati all'istituto.

È appena il caso di aggiungere che gli obiettivi non vanno disegnati astrattamente, ma individuati e raccolti dalle vive esigenze della società civile e delle sue istituzioni: tra esse il bisogno di regolamentare nell'interesse collettivo, senza comprimere quello individuale, i rapporti riferiti all'uso dei beni immobili ed intercorrenti fra i cittadini e le istituzioni o dei cittadini fra loro .

Su questo sfondo appunto intendo proiettare l'esame delle recenti leggi sulle locazioni, che innovano, fra l'altro, anche per assumere dal Catasto in tutto o in parte gli elementi di riferimento necessari per la determinazione vincolante di valori da utilizzare in rapporti privati.

È interessante istituire al riguardo — con prevalente attenzione al diverso uso del Catasto nei due casi — un parallelo fra il regime dei fitti agrari, aperto dalla legge 11.2.1971 n. 11, e quello dei fitti urbani definito dalla legge 27 luglio 1978, n. 392. Le due leggi hanno infatti, almeno a prima vista, un andamento sostanzialmente

differenziato; d'altra parte non può sfuggire la natura diversa dei rapporti che ne sono l'oggetto: la disponibilità di un supporto fisico su cui va ad esercitarsi una impresa nell'un caso, nell'altro quella che consente la fruizione di un servizio.

Innanzitutto si nota per le due leggi una differenza nel processo formativo: per i fitti rustici si giunge infatti alla utilizzazione dei dati catastali al termine di uno sviluppo che partendo da valutazioni assolutamente discrezionali, quali quelle affidate alle Sezioni specializzate, e passando per i meri valori indicativi delle Commissioni tecniche provinciali del 1948, è approdato ai valori vincolanti delle Commissioni del 1962 per concludersi appunto sul riferimento ai redditi catastali; per i fitti urbani invece le rendite catastali, nella ipotesi di una rivalutazione soltanto monetaria, sono state direttamente alla base delle prime proposte ed il dibattito, nutrito peraltro di numerose varianti anche molto discoste, si è chiuso su di una formulazione che rifiuta, all'opposto, ogni riferimento alle rendite stesse limitandosi ad assumere dal Catasto, con funzione discriminante nondimeno cospicua, un carattere isolato quale la categoria.

Va particolarmente rimarcata la diversità concettuale delle due conclusioni: dal Catasto dei terreni si è assunto come riferimento il risultato aggregato finale, espressione di una complessa elaborazione che proprio per essere tale dovrebbe assicurare una piena capacità di significare anche nel rapporto di locazione; dal Catasto edilizio soltanto un fattore intermedio della elaborazione, che assume una propria funzione in quanto attributo qualificante dell'indifferenziato costo di ricostruzione rapportato all'epoca nella quale il fabbricato è stato eretto. Vorrei che fosse ben acquisita questa differenza: nel primo caso la possibilità di utilizzazione del Catasto viene in definitiva identificata con la sua tradizionale funzione di esprimere imponibili tributari; nel secondo lo si utilizza per il suo carattere elementare di inventario, dove i beni sono descritti a mezzo di codici che ne esprimono qualità, modi di essere o distinti aspetti (fra l'altro — sia detto per inciso — non necessariamente collegati fra loro).

Naturalmente si può facilmente sostenere che anche la categoria attribuita costituisce un dato aggregato, il risultato di una valutazione: è noto d'altronde che l'attribuzione della categoria è parte integrante del processo di accertamento; ed è pure noto che proprio questa scelta — ai fini dell'equo canone urbano — è stata particolarmente soggetta a critiche, così come era stata argomento di

vivacissime discussioni durante la fase preparatoria. I motivi di critica del resto non mancano: se è pur vero che la categoria può essere riguardata come il parametro catastale più significativo quale indicatore della qualità del prodotto edilizio (la classe essendo per converso più espressiva della redditività, certamente più instabile ed in funzione precipua di fattori posizionali), non si può tuttavia nascondere che la rappresentatività delle categorie che costituiscono il quadro formale esistente è generalmente assai limitato; basti considerare la singolare eterogeneità dei criteri distintivi, ora collegati ai ceti presunti destinatari — dalle A 1 alle A 5 — secondo una visione assai angusta e grettamente statica ereditata da tempi troppo diversi, ed ora connessi a fattori strutturali o storico-artistici o di uso o locali che sovente, incrociandosi coi precedenti, generano rilevanti incertezze e confusioni; e basti altresì riflettere sull'assurdo canone del riferimento locale (Comune o zona censuaria), inevitabilmente destinato ad essere travolto nel tempo e che non consente mai, d'altra parte, un trattamento normativo uniforme.

Da quella dubbia impostazione di principio iniziale han tratto alimento non poche lamentele di singoli interessati e le connesse richieste di variazione della categoria accertata. Va osservato peraltro che tali richieste, quando non siano sorrette da effettive e sostanziose modificazioni fisiche della qualità dell'immobile, urtano contro una delle procedure portanti del sistema catastale, quella che sancisce per definitivo l'accertamento eseguito quando, correttamente notificato, non abbia sollevato gravami (o questi siano stati compiutamente risolti): ma è pur vero che il contenzioso tributario può essere sollevato soltanto dalla prima ditta notificata e che questa può non avere — e non ha spesso, di fatto — interesse a ricorrere; che d'altronde nel processo tributario il gravame viene proposto dal contribuente soltanto in un senso, quello in diminuzione; che spesso gli uffici han proceduto ad accertare tenendo d'occhio prevalentemente l'approssimazione del risultato rendita ed hanno quindi agito sulle varie componenti — categoria, classe, entro certi limiti anche consistenza — come su diversi pedali coordinati, senza troppo preoccuparsi della esattezza delle singole attribuzioni; che infine — e questo è particolarmente rilevante — il locatario non è in alcun modo partecipe del procedimento contenzioso anzidetto. Su tutto questo vi è silenzio da parte della legge, seguendo probabilmente la ispirazione di una comprensibile cautela nel timore di suscitare un vero terremoto catastale: ma il problema rimane.

Abbastanza lontano da tutto questo, si è detto, il principio ispiratore per i fitti rustici. Qui si parte proprio — l'appassionata relazione orientativa Rossi Doria allegata al disegno di legge unificato, poi tradotto nella legge n. 11, lo dichiara esplicitamente — dal confronto ed, entro certi limiti, dalla identificazione del canone netto di fitto col reddito dominicale, in concreto rivalutando quello originario del '39-'42 mediante coefficienti definiti — entro ambiti prestabiliti dalla legge — ad opera delle apposite Commissioni provinciali, attribuiti per zone agrarie determinate dalle stesse Commissioni e distinti per qualità di cultura e per gruppi di classi.

Va sottolineato il riconoscimento di una funzione specifica importante ad organismi locali, che possono intervenire come è noto in ben più di una occasione, almeno a livello di avvio della procedura, nel processo di formazione del canone; strutture analoghe, si può rilevare, non sono state affatto definite — anzi nel corso del dibattito parlamentare ne è stata scartata a maggioranza l'ipotesi — nell'ambito della regolamentazione dei fitti urbani.

Mi pare peraltro particolarmente interessante esaminare il significato da dare alla facoltà di differenziare i coefficienti, attribuita alle C.T.P. (con una ulteriore possibilità di modifica, tramite punti aggiunti ai coefficienti ordinari da parte delle Regioni, secondo la proposta già unificata dalla Comm. Agricoltura del Senato ed ora nuovamente in discussione: e confesso che non riesco bene a comprenderne il senso, significativamente mancando nella proposta qualsiasi cenno di coordinamento fra i due interventi pur inevitabilmente complementari). A me sembra invero chiaro — e tuttavia rimarchevole per lo svolgersi del ragionamento — che siffatta disciplinata discrezionalità si giustifichi, nella intenzione del legislatore, come compensazione di una ipotizzata insoddisfacente rappresentatività e perequazione dei redditi catastali; dunque, come rettifica almeno parziale di errori cagionati dalla mancata revisione degli estimi. Quella mancata revisione è vista del resto come l'aspetto più rilevante di un più ampio mancato aggiornamento; ne testimoniano le norme particolari intese a sopperire appunto all'incompletezza della rappresentazione catastale degli immobili locati. Le procedure previste in proposito mi pare possano distinguersi secondo tre linee: la prima consente alla C.T.C. su segnalazione della C.T.P. interessata, di superare l'ostacolo di colture non comprese nel quadro delle qualità vigente nel Comune; la seconda affida alla C.T.C. — previa motivata relazione della C.T.P. — il potere di

ordinare un intervento straordinario dell'U.T.E. (peraltro molto insufficientemente caratterizzato) nelle zone e nei casi di grave sprecazione; la terza infine, che è affidata direttamente alla C.T.P., permette di attribuire punti aggiuntivi per quei singoli fondi che presentino investimenti fondiari (fabbricati o altro) idonei ad accrescere la produttività e « non valutati in catasto ». (Vorrei osservare che questa ultima formula ha peraltro un senso molto dubbio; e mi sia lecito aggiungere che in tutta la materia occorre sovente consentire ad interpretazioni abbastanza forzate, risultando le formulazioni adottate assai poco perspicue: per quanto ne so anzi il disegno di legge unificato cui ho già fatto cenno aggiunge in questo argomento, insieme con ulteriori ipotesi e procedure, ulteriori motivi di incertezza interpretativa ed applicativa).

Secondo il mio avviso, delle tre procedure di rettifica dianzi sommariamente esposte la terza risponde ad un criterio affatto diverso rispetto alle prime due; queste infatti dovrebbero svolgere una funzione di ristoro rispetto ad un catasto erroneo perché arretrato rispetto all'evoluzione della realtà delle imprese, ed hanno pertanto implicito un carattere di provvisorietà, essendo superabili in linea di principio da un ipotizzabile aggiornamento così degli estimi come — nella sostanza e non soltanto nella denominazione formale — dei quadri di qualifica e classifica; all'altra invece deve riconoscersi una funzione permanente, quella di tenere conto degli scarti inevitabilmente esistenti anche nel più aggiornato dei catasti fra il valore unitario di ciascuna singola particella fondiaria e quello unitario medio di tutte le particelle ascritte a una medesima qualità e classe (emerge qui peraltro una certa incongruenza concettuale, perché occorrerebbe prevedere per simmetria anche la possibilità di decrementi).

Ho indugiato nell'esame delle procedure d'intervento per eccezione, perché da esse è facile ricavare la filosofia della normativa dettata per i canoni dei fondi rustici: si vuole in sintesi che il canone netto corrisponda e quindi sia eguale nella misura al reddito dominicale, beninteso supposto del tutto aggiornato ed incrementandolo se è il caso ed in una certa misura per tener conto degli incrementi di investimento fondiario rispetto alla media.

Nella ricordata relazione il senatore Rossi Doria per la verità chiariva che per rispondere alla priorità costituzionalmente tutelata del compenso al lavoro rispetto a tutte le altre remunerazioni, essendo il reddito dominicale per sua natura frutto di osservazioni

storiche, in una situazione ambientale di dinamica salariale intensa il canone d'affitto dovrebbe assumersi necessariamente non eguale all'intero reddito dominicale, ma ad una sua quota.

Una valutazione, che vorrei dire così integralista dell'uso del catasto, non concede spazio all'ipotesi che l'istituto debba essere riformato: semmai soltanto aggiornato. Ed infatti nelle leggi sulla disciplina dei fitti rustici non vi è, neppure implicito, alcun cenno ad ipotesi di questo tipo: soltanto nei progetti ora in discussione viene dato spazio alla attesa di una revisione degli estimi — ed è noto come questo impegno stia proprio in questi tempi prendendo faticosamente corpo, ma secondo linee rigorosamente tradizionali.

È spontaneo credere che non sia un caso, al contrario, che dalla legge 392 emerga un esplicito — anche se assolutamente generico, troppo generico — invito alla riforma del Catasto. Varrà la pena ricordare che detta legge è il risultato di un lungo dibattito nel corso del quale si fronteggiavano sostanzialmente quattro posizioni: rapportare il canone al valore di mercato; al valore determinato a fini fiscali; al costo di produzione; alla rendita catastale. Quest'ultimo riferimento era sembrato a lungo il più naturale (è interessante ricordare che era stato invocato sin dalla discussione legislativa sulla costituzione del catasto edilizio) e si è voluto individuare nell'incompletezza del censimento eseguito l'impedimento a ricorrervi; sono invece dell'avviso che, se pure quella situazione poteva costituire un ostacolo — tuttavia non impossibile a superarsi a mio parere —, il motivo vero per cui quell'orientamento è caduto stia nella scarsa affidabilità degli estimi catastali. Non è qui il caso di esaminarne le cause e gli aspetti: rimane il fatto che si è accettata la constatazione che il catasto non può essere una fotografia del reale continuamente aggiornata, ma soltanto un ordinato deposito di caratteri semplici, oggettivi e moderatamente stabili di descrizione e di riferimento — e non è poco. Se si riuscirà a definirli e a conservarli correttamente, quei caratteri potranno entrare, uniti ad altri, a definire la misura del costo di riproduzione dell'immobile su cui potrà essere calcolato, in base ad un saggio d'interesse prestabilito ritenuto equo, il canone: ed è questa chiaramente una ben diversa filosofia rispetto a quella più sopra individuata per i fitti rustici.

Ma io mi son proposto come oggetto l'istituto e non le due normative speciali: devo dunque trarre qualche conclusione per l'istituto stesso.

A mio parere è la legge sui fitti urbani — sia pure in modo ancora implicito ed incerto — ad indicare un modo nuovo di concepirlo. Credo che non possano sussistere dubbi che la maggiore importanza del Catasto sta nell'essere stato storicamente — dapprima come Catasto dei soli terreni — l'unica istituzione pubblica organizzata come inventario dell'intero territorio nazionale: un inventario fondato sulla assunzione, fra altri criteri distintivi delle varie porzioni continue in cui il territorio stesso risulta diviso, anche di quello fondamentale della omogeneità dei diritti reali sovrastanti; ad una impostazione analoga ha poi risposto come è noto anche il Catasto edilizio urbano. Ma un inventario è tale — e non rimane un mero elenco — quando è costituito attorno a proprie regole e procedure coerenti, che ne disciplinino la tenuta: per la univoca identificazione di ciascun termine elementare; per la descrizione delle caratteristiche dei singoli elementi secondo uno o più schemi predeterminati ed omogenei; per l'acquisizione ordinata di nuovi elementi; per la registrazione delle mutazioni delle caratteristiche di quelli esistenti; per le modalità del colloquio in entrata e in uscita con l'utenza. Inoltre esso potrà risultare tanto più utilizzabile e proficuo quanto più potrà essere sovrapposto od incrociato con altri e diversi inventari ed archivi, aventi almeno un elemento comune di riferimento.

È d'altra parte esperienza acquisita per i sistemi di informazioni che le regole da cui sono retti risultano tanto più feconde, quanto più portano alla accumulazione di informazioni elementari e con elevato grado di oggettività e di persistenza, variamente combinabili fra loro e con ulteriori informazioni di volta in volta immesse dall'esterno in vista delle varie finalità e necessità compatibili con la loro natura.

E dunque l'inventario catasto, se vorrà essere idoneo alle diverse e complesse esigenze del futuro, dovrà rifiutare per quanto possibile di accogliere dati aggregati e complessi: dovrà tendere a fornire notizie, ad esempio, non sui redditi percepibili in una gestione ordinaria ma sulla classificazione dei terreni, anzi sui principali caratteri che contribuiscono a definirla; non sulla generica categoria da attribuire alle unità immobiliari ma sui principali elementi costruttivi e posizionali che le caratterizzano; e così via.

Si tratta ovviamente di una trasformazione profonda e complessa; e sarebbe fuori dal mondo chi immaginasse di effettuarla — tutta — in un tempo comunque significativamente limitato.

Voglio dire — è questo per me il punto di maggiore interesse — che non è affatto necessario immaginare che la trasformazione prevista in un determinato stadio debba aver corso nello stesso modo per tutti gli elementi presenti nell'inventario. Vi saranno cioè particelle od unità immobiliari (mi sia consentito utilizzare per semplicità un linguaggio catastale corrente) che potranno mantenere anche indefinitamente lo schema di descrizione attuale; per altre invece — pur coesistendo con quelle nel medesimo sistema informativo — vi sarà l'occasione o la necessità di procedere in breve tempo al passaggio ad un diverso schema descrittivo, più articolato e più ricco — anche se compiutamente previsto nei suoi formalismi e nei suoi contenuti prima di avvalersene, è appena il caso di dirlo. E ad esempio la circostanza della locazione potrebbe costituire per l'appunto una di quelle occasione o di quelle necessità.

Si tratta, in conclusione, di accettare prima di tutto l'ipotesi in linea teorica e di lavorare poi per la realizzazione concreta di una nuova struttura varia, duttile e dinamica, capace di fornire al Catasto non un nuovo vestito e neppure soltanto nuovi contenuti o più cospicua dotazione di risorse, ma una nuova e organica energia vitale; di farne cioè un istituto di cui tutti gli utenti, identificati nei vari livelli giuridici, rappresentativi od istituzionali, finiscano per essere nello stesso tempo partecipi fruitori e responsabili sotto il controllo della Amministrazione incaricata. Per dirlo in linguaggio catastale, un Catasto nel quale i termini di formazione e di conservazione perdano ogni significato, lasciando il posto ad una rigenerazione continua.

Forse ho dato anche indirettamente, quasi senza accorgermene, un tentativo di risposta alla domanda che è implicita nel tema proposto alla mia esposizione: può il Catasto fornire la misura del canone da assumere come equo?

Se non sono errate le precedenti deduzioni, la risposta non può che essere « no », quando si voglia ottenere racchiusa in una cifra unica e definitiva la misura indiscutibile e inappellabile; ma diventa senz'altro « sì » se si ritenga che dal Catasto possano essere conservati e forniti all'occorrenza fattori di conoscenza indispensabili per conseguire, attraverso la giustapposizione con altri fattori congiunturali, il risultato cui si tende.

Ma questa non è una risposta limitata alla sola questione delle locazioni: e ritengo che sia illusoria, per quanto generosa, ogni attesa, ogni aspirazione, ogni iniziativa orientata in direzione contraria.