

# Ruolo del Catasto nella determinazione dell'equo canone dei fondi rustici

di Mario Polelli

La disciplina che regola l'equo canone nella locazione degli immobili rustici ha contribuito a determinare riflessi negativi nel settore agricolo soprattutto in relazione alla ridotta mobilità fondiaria per la difficoltà di disporre liberamente del fondo a causa del regime di proroga che grava sul bene. Ciò contribuisce a ridurre in modo consistente il valore fondiario, mediamente di circa un terzo rispetto ai fondi liberi.

L'equo canone ha inoltre, per i contratti già in atto, ridotto i profitti della proprietà a livelli tali da disincentivarla da qualsiasi forma di investimento nell'azienda; per i fondi che potrebbero essere ceduti in affitto invece si assiste sempre più a forme di utilizzazione che non contribuiscono certo allo sviluppo aziendale. Tipico è in Lombardia l'uso sempre più frequente della monocoltura (mais o riso) affidata a contoterzisti, mentre nella azienda sono scomparsi i salariati con gravi danni sullo stato di manutenzione e conservazione del capitale fondiario.

L'attuale disciplina dell'equo canone ha contribuito inoltre ad aumentare la frammentazione fondiaria, in quanto nel caso in cui il proprietario decida di svincolare il fondo, per l'elevato valore di escomio, molto spesso cede parte del fondo all'affittuario; in questi casi quest'ultimo, assieme alla porzione di azienda, richiede anche parte dei fabbricati e spesso i terreni migliori; si vengono in tal modo a creare nel fondo diviso gravi problemi strutturali, legati alla utilizzazione degli immobili, accanto ai problemi specifici che variano da zona a zona ma che nella cascina lombarda il più delle volte riguardano il diritto di irrigazione. È noto infatti che l'azienda dispone di turni ben precisi riferiti a determinati periodi dell'anno e in quantità prefissata da contratti. In casi di divisione del fondo tra proprietario e affittuario si sono venuti a creare grossi

contrasti in termini di utilizzazione turnaria dell'acqua e di manutenzione dei canali adacquatori principali<sup>1</sup>.

Il risultato di questa situazione sono uno scollamento tra proprietari e gestione con mancanza di collaborazione o di accordo all'atto di compiere qualsiasi miglioramento e l'attivazione di un contenzioso che nella pianura lombarda ha raggiunto punte mai riscontrate in passato.

Il problema appare quello di trovare una forma atta a garantire effettivamente una concreta remunerazione del lavoro, ma soprattutto dal capitale attraverso la fissazione di un canone equo.

L'aggancio al catasto è risultato inadeguato non tanto come criterio, ma a causa del suo mancato aggiornamento. La revisione degli estimi appare un fatto ancora lontano da attuarsi nonostante la sentenza della Corte Costituzionale n. 153 del 23 dicembre 1977.

È necessario proporre perciò due tipi di soluzioni una a breve o medio termine, la seconda a lungo termine.

La prima, tenendo presente la situazione in atto, deve cercare pur nel rispetto della legge dell'11-2-71, di superare i limiti da essa imposti attraverso una nuova e immediata forma contrattuale.

Con riferimento alla situazione lombarda, più volte richiamata in questo consesso, con l'art. 23 della legge 11.2.1971 n. 11: « restano valide le convenzioni concluse tra le parti avanti giudice o con l'assistenza delle rispettive associazioni sindacali », si è cercato di uscire da un grave immobilismo e si sono attenuati in parte riflessi sui redditi percepiti dal proprietario e anche sul patrimonio.

In tal senso si è addivenuti ad un accordo vero e proprio sottoscritto il 22 giugno 1977 tra la Federazione Nazionale degli Affittuari Conduttori e la Federazione Provinciale dei Coltivatori diretti di Milano.

L'accordo ha avuto tra gli altri lo scopo di superare il nodo dell'aggancio al reddito dominicale che era sembrato un punto fisso a partire dalla legge del 1971 alla successiva 814 del 1973 e che era stato confermato con la stessa sentenza n. 153 della Corte Costituzionale del 27 dicembre 1977.

Tale sentenza ha infatti dichiarato, come è noto, incostituzionale

---

<sup>1</sup> R. Giura, D. De Wrachien, M. Polelli, Cavo Taverna. Ricerca sullo stato e l'organizzazione del servizio irriguo di un cavo derivatore del Naviglio Martesana. Annuali della Facoltà di Agraria vol. XVII, Milano, 1972.

non tanto il metodo quanto la « congruità » del canone da ricercarsi in una successiva revisione degli estimi e del classamento dei terreni.

Peraltro tale sentenza aveva creato in Lombardia un notevole vuoto legislativo che è stato solo in parte colmato con l'ultimo intervento legislativo del 23 novembre 1979 n. 595 il quale prevede che per le annate 1977-78 1978-79 e successive ci si riallacci a titolo di acconto alla legge n. 814, già dichiarata in parte incostituzionale con la sentenza n. 153.

Se l'orientamento prevalente del legislatore pare quindi essere quello di un riferimento al catasto esso non trova una rispondenza nella realtà in quanto nessuno, credo, sia in grado di poter formulare previsioni sui termini entro i quali potrà essere attuata la revisione degli estimi.

Il riferimento all'art. 23 della legge 12.2.1971 ha peraltro trovato conforto in parte nelle proposte di legge approvate al termine della passata legislatura dal Senato e dalla Commissione agricoltura della Camera e che è di nuovo stata riproposta nella presente legislazione dal Senato nell'art. 56 della proposta Truzzi, dove viene da un lato affermato il principio della « inderogabilità » delle norme previste dalla legge ma dall'altro vengono fatti salvi gli accordi tra le parti.

Su tale base in alcune aziende lombarde sono stati stipulati accordi riferiti ad una durata di 18 anni con facoltà della proprietà nel caso in cui intende condurre il fondo di risolvere il contratto al compimento del 12° anno o al compimento delle annate successive con un preavviso di un anno e sulla base di un indennizzo determinato moltiplicando il canone di affitto dell'ultimo anno per il numero degli anni mancanti per il raggiungimento del 18°, il tutto moltiplicato per un coefficiente che ha portato il valore di indennizzo tra il 20-25% del valore complessivo aziendale.

L'entità del canone viene stabilita da una commissione paritetica, costituita entro quattro mesi dalla fine di ogni biennio. Tale canone oscilla da un minimo ad un massimo di produzione lorda vendibile a seconda delle diverse zone omogenee sulla base della qualità e classi di terreni e tipi aziendali.

Il riferimento quindi al catasto esiste anche in questo caso ma ha valore indicativo e non è vincolante. Si tende ovviamente a fare riferimento alla produzione lorda vendibile in relazione alla produttività del suolo.

In caso di contenzioso il canone così determinato viene consi-

derato come acconto in attesa di una decisione da parte di una Commissione intersindacale e paritetica costituita in ogni provincia e alla quale viene riconosciuta potestà di giudizio con analogia all'art. 23 della legge 11.2.1971.

Anche il problema dei miglioramenti è stato inserito tra gli accordi ed ha permesso di rendere attivo un settore che proprio in aziende quali la cascina lombarda necessita di continui investimenti di capitale.

In particolare nel caso vi sia accordo tra le parti e la proprietà esegua i miglioramenti con spese completamente a suo carico, le viene riconosciuto un aumento del canone di affitto in rapporto all'incremento di produttività e agli oneri finanziari annuali, escluso l'ammortamento, del fondo. Viene quindi escluso il criterio del valore fondiario che dipende spesso da altre cause e quindi diventa difficile scorporare la parte di valore attribuibile al miglioramento. In caso di disaccordo sull'indennizzo la decisione viene rimandata alla Commissione precedentemente vista. Se per i miglioramenti non vi è accordo tra le parti o il proprietario si rifiuta di eseguire le necessarie opere di miglioramento fondiario, l'affittuario ha diritto di sostituirsi al proprietario seguendo la procedura prevista dall'art. 11 della legge 11.2.1971 n. 11.

La validità di una impostazione così concepita poggia su alcuni elementi fondamentali che devono costituire un momento di riflessione per qualsiasi altra forma di contratto e cioè:

- la natura del reciproco vantaggio dell'accordo;
- una cointeressenza molto più marcata del concedente alla produttività dell'impresa;
- una maggiore cooperazione del concedente nella esecuzione dei miglioramenti;
- autonomia dell'affittuario a compiere miglioramenti.

La soluzione con riferimento all'art. 23 resta comunque, come si è detto di breve o medio termine; per il lungo periodo è necessario un aggiornamento del catasto in armonia alla sentenza n. 153 della Corte Costituzionale.

È necessario però prevedere fin d'ora una revisione non secondo lo schema tradizionale catastale ma utilizzare tutti quegli strumenti che vengono messi a disposizione dalle moderne tecnologie.

Il lavoro di revisione del catasto deve partire da alcuni momenti fondamentali che possono essere così individuati:

- criteri atti alla localizzazione e individuazione dei beni;
- determinazione dei diritti concernenti i beni;
- descrizioni delle qualità e classi;
- determinazione dell'imponibile.

Questi sono i quattro elementi basilari perché il catasto sia in grado di assolvere oltre alla sua originaria funzione a carattere fiscale, altre quali quella per scopi di pianificazione e di credito per esempio.

Per quel che riguarda la localizzazione, appare ormai indispensabile ricorrere a strumenti diversi dalla tradizionale mappatura fatta attraverso la triangolazione catastale di appoggio, inquadrata nel sistema nazionale di riferimento geodetico<sup>2</sup>, ma occorre fare riferimento alle diverse tecniche della fotografia aerea e del telerilevamento.

Bisogna infatti tener presente che l'impiego del rilevamento a distanza per usi agricoli in altri paesi, quali gli Stati Uniti, risale al lontano 1923<sup>3</sup>, oggi le tecniche si sono notevolmente affinate e vanno dalla fotoareogrammetria, all'infrarosso ecc. Con dette tecniche già nel 1973 al Politecnico di Torino è stato impostato un catasto numerico, cioè sulla base dei livelli di radiazione.

Le informazioni geometriche di solito raccolte nei fogli di mappa possono essere raccolte ed elaborate da calcolatori elettronici partendo dalla banca dei dati numerici di diversa provenienza:

- leggendo e trasformando in numeri (coordinate) il disegno dei fogli di mappa attraverso tavoli digitalizzatori;
- misurando il terreno direttamente mediante l'ausilio di strumenti topografici;
- trasferendo su schede perforate dati « di archivio »;
- utilizzando le fotografie con una restituzione numerica invece che grafica che deve però essere preceduta da una opportuna fotointerpretazione<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> A. Antonietti, Il catasto terreni. Atti del convegno, Il ruolo del dottore agronomo e del dottore forestale per la valorizzazione della funzione civile e fiscale del catasto. Tirrenia, 10-13 novembre 1977.

<sup>3</sup> W.B. Cobb, American soil surveg Ass. Bull. 4, 77-79, 1922.

<sup>4</sup> F. Guidi, L'impiego informativo delle fotografie dallo spazio, Genio Rurale n. 4, 1978.

Per quel che riguarda la determinazione dei diritti concernenti i beni è noto che la legge istitutiva del 1886 prevedeva che il catasto potesse anche avere carattere probatorio, tale prerogativa era stata demandata ad un successivo intervento legislativo che non venne mai promulgato; per il caso specifico dell'equo canone la probatorietà ha un rilievo non determinante anche se in alcuni casi la enorme trascrizione dei diritti ha condotto a lunghi contenziosi.

Resta il fatto che anche altri catasti europei, quali quello belga olandese e in quasi tutto il territorio francese, ad eccezione del « cadastre refait », non hanno carattere probatorio. La registrazione notarile però è certamente un elemento valido a sancire il diritto di trasferimento.

Particolare importanza hanno avuto i provvedimenti relativi alla legge del 1 ottobre 1969, n. 679 che riguardano le semplificazioni catastali che prevedono la contemporanea compilazione delle domande e delle note di voltura e quindi l'obbligo da parte dei notai di autenticare le scritture private solo se accompagnate dalla relativa documentazione catastale<sup>5</sup>, ciò avviene da decenni in molti paesi europei dove esiste sempre l'obbligo di riportare negli atti relativi agli immobili le pertinenti caratteristiche catastali<sup>6</sup>.

Per quel che riguarda le qualità e classi è opportuna una loro drastica riduzione come avviene ormai nei catasti europei più moderni, allo scopo di rendere più immediata la determinazione del reddito imponibile, puntando ad avere informazioni specifiche sulla potenzialità produttiva dei terreni, sulla giacitura, sulla dotazione di acqua irrigua.

In futuro sarà necessario partire dallo stadio dei numeri (cioè dei livelli di radiazione) che opportunamente raccolti da un elaboratore, assieme ad una serie di informazioni ricavate da una campionatura a terra, sono in grado di fornire per ogni gruppo di informazioni omogenee, la stampa di un segno convenzionale o colore che esprime la informazione ricercata (qualità e classe catastale). Le potenzialità e le tecniche per una concreta applicazione della topografia soprattutto attraverso il telerilevamento sono state recentemente analizzate dal Ricci<sup>7</sup>, oltre all'aspetto di una corretta

---

<sup>5</sup> F. Alvisi, Il catasto: vecchie e nuove funzioni. Rivista di Economia Agraria n. 3-4, 1973.

<sup>6</sup> E. Brardinoni, I catasti del Belgio e dell'Olanda. Aestimum n. 11-12, Milano 1972.

<sup>7</sup> G. Ricci, Telerilevamento delle colture agrarie. Genio Rurale n. 12, 1979.

definizione delle qualità e classi il problema è di aggiornamento come avviene in altri paesi europei quali quello belga dove vengono rilevati ogni anno per ciascuna particella le modificazioni che si sono verificate sullo stato colturale.

Infine per quel che riguarda l'imponibile appare ormai necessario abbandonare il criterio ormai laborioso della determinazione del reddito, attraverso il bilancio aziendale e successive attribuzioni del reddito dominicale alle diverse particelle mediante tariffe provvisorie e di successive approssimazioni, ma occorre fare riferimento ad un valore di più facile determinazione.

In alcuni catasti europei, quali la Francia per il « cadastre refait », il Belgio e l'Olanda si parte dal canone reale o presunto dove l'affitto non è diffuso, della particella. Tale criterio non è evidentemente applicabile al caso in esame in quanto proprio il canone vuole essere il nostro punto di arrivo, partendo dall'imponibile e quindi si vuol percorrere il cammino esattamente inverso rispetto ai catasti di alcuni paesi europei. Un metodo molto più rapido potrebbe essere quello del prodotto netto come è stato riproposto nel già citato convegno di Tirrenia<sup>8-9-10</sup>. Una possibilità per avere valori aggiornati può essere quella di domandare alla Commissione Censuaria Centrale la determinazione del reddito imponibile e dei coefficienti di valore<sup>11</sup>.

In conclusione per il problema dell'equo canone appare ragionevole prevedere per il breve o medio periodo una soluzione, che sulla base delle esperienze già attuate, tipo quella lombarda, facciano riferimento all'art. 23 della legge 11.2.1971.

Per il lungo periodo è ormai del tutto indispensabile assegnare ad un catasto meccanizzato una funzione centrale polivalente che va da quella fiscale, a quella di strumento di pianificazione<sup>12</sup> e quella legata a determinate operazioni di credito di miglioramento e infine, per quel che riguarda il nostro caso specifico, alla determinazione dell'equo canone.

---

<sup>8</sup> A. Antonietti, Il catasto terreni. Oper. cit.

<sup>9</sup> M. Polelli, La funzione del catasto nella pianificazione territoriale. Atti del Convegno « Il ruolo del dottore agronomo e del dottore forestale per la valorizzazione della funzione civile e fiscale del catasto ». Tirrenia 10-13 novembre 1977.

<sup>10</sup> A. Antonietti, Tariffe di valore aggiunto e semplificazione del catasto. Genio Rurale n. 2, 1971.

<sup>11</sup> A. Antonietti, Catasto di redditi e catasto di valori. Genio Rurale n. 9, 1971.

<sup>12</sup> A. Antonietti, Catasto e pianificazione territoriale. Rivista di Economia Agraria, n. 4-5, 1968.

Per arrivare a tutto questo è necessaria una regionalizzazione<sup>13</sup> del catasto con iscrizione di tutti i diritti gravanti su ogni singola particella.

Questo notevole ruolo di lavoro può però essere attuato attingendo all'opera di qualificati professionisti e attribuendo il massiccio onere finanziario a carico della proprietà immobiliare.

---

<sup>13</sup> U. Sorbi, Incongruenze fondiari. Catasto e sua funzione nelle regioni. *Rivista di Economia Agraria* n. 6, 1972.