

IL REGIME ATTUALE DELLE LOCAZIONI PER LA REVISIONE DEGLI ESTIMI URBANI*

*Nicola Morano**, Gianluigi De Mare****

PREMESSA

Il regolamento per la formazione del Nuovo Catasto Edilizio Urbano (DPR del 1/12/1949 n.1142) individua nel reddito ordinariamente ritraibile dall'unità immobiliare il parametro su cui basare la determinazione della rendita catastale. Tale regolamento dispone infatti che (art.14) "la tariffa esprime la rendita catastale per unità di consistenza", che (art.19) "per la determinazione della rendita catastale il reddito annuo lordo va depurato da tutte le spese e perdite eventuali", che (art.15) "il reddito lordo è rappresentato dal canone annuo di fitto ordinariamente ritraibile dall'unità immobiliare". Su queste premesse si è andati avanti per oltre 50 anni.

Nei primi anni '90, per la revisione degli estimi dei fabbricati urbani, stabilita con DMF 20/01/1990, furono impiegati i valori di mercato degli immobili. Questa soluzione nasceva dalla scarsa disponibilità di canoni di mercato rispondenti ai requisiti richiesti dall'art.15 del regolamento. Tra l'altro, vi contribuiva il regime vincolistico dell'equocanone (legge 392/78), allora diffuso. Nel

* Il presente lavoro - alla cui impostazione ha collaborato il Prof. Morano - è stato in ogni sua parte svolto dall'Ing. De Mare.

** Professore Ordinario presso il Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università degli Studi di Salerno.

*** Ingegnere, Dottore di Ricerca in Metodi di Valutazione.

contesto vi era pure l'orientamento a passare ad un Catasto dei valori. Già la legge 154/88 aveva adottato il valore immobiliare catastale quale riferimento per la definizione dell'imponibile per l'Invim e per le altre imposte sui trasferimenti (registro e successioni).

Le tariffe di estimo urbano determinate sui valori immobiliari furono dichiarate illegittime con sentenza del Tar del Lazio n. 1184 del 1992. Il Tar sottolineò che nel sistema di revisione proposto, oltre ad esservi violazione del regolamento, vi era "un'alterazione del sistema fiscale, nel senso della trasformazione delle imposte sugli immobili le quali non sarebbero più determinate su base reddituale bensì su base patrimoniale"¹.

¹ "Ed invero, - continua la Sentenza - sotto il profilo puramente strutturale sta per certo che la facoltà di determinare la tariffa sulla base dell'interesse del capitale fondiario, è prevista dalla norma come eccezione alla regola generale del reddito locativo. Eccezione che è destinata ad operare solo nel caso in cui nella singola zona non esista un mercato delle locazioni. Da qui l'impossibilità, in via amministrativa, di trasformare tale criterio da eccezione a generale, come appunto hanno fatto i decreti ministeriali impugnati. Sotto il profilo sistematico generale, poi, c'è da ricordare che l'intero sistema tributario, per quel che concerne l'aspetto in questione, è andato via via modellandosi sulla base di una tariffa d'estimo espressiva di una rendita locativa. Lo dimostra il fatto che laddove la proprietà od il possesso di una unità immobiliare è stato assunto ad indice di capacità contributiva, in relazione all'attitudine del bene a produrre reddito, quest'ultimo è accertato con riferimento immediato e diretto alla tariffa d'estimo (art. 34 del testo unico delle imposte dirette approvato con DPR 22/12/1986, n. 917), mentre laddove la capacità contributiva è correlata al valore o all'incremento di valore del bene, i dati contenuti nella tariffa non esplicano effetti diretti sull'accertamento ma sono utilizzati per orientare il potere dell'ufficio di procedere alla rettifica del valore dichiarato dal contribuente (art. 12, comma terzo-bis, DL 14/03/1988 n. 70, convertito con modifiche nella legge 13/05/1988 n. 154). Pertanto l'inversione dei criteri di determinazione delle tariffe d'estimo operata dai decreti ministeriali impugnati, non solo viola le norme del regolamento n. 1142 del 1949, ma introduce una disarmonia complessiva del sistema che su di esse è sviluppato".

La normativa ancora oggi in vigore è quella del DPR 138/98 che nell'art.5 stabilisce: *“La revisione delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane a destinazione ordinaria consiste nella determinazione [...] della rendita catastale per unità di superficie [...] da effettuarsi sulla base: a) dei canoni annui ordinariamente ritraibili [...]; b) dei valori di mercato degli immobili [...]”*. La formulazione riportata sembra propendere per l'equiparazione dei due criteri: quello basato sui redditi e quello basato sui valori. Le note in coda al DPR 138/98, nelle quali è richiamata la condizione di eccezionalità del ricorso ai valori, prevista *ab origine* dal DPR 1142/49, si presentano tutt'altro che esplicative. Non aiuta a far chiarezza la legge n.133 del 1999, con la quale fu conferita al Governo la delega per la realizzazione di un Catasto dei valori. Delega scaduta nel febbraio del 2000.

OBIETTIVI DEL LAVORO

Il problema di fondo da superare per l'applicazione della normativa (qualunque ne sia l'interpretazione) ha sempre riguardato la disponibilità e la qualità dei dati essenziali per la revisione. Tali dati per il passato (DPR 1142/49) dovevano essere canoni annui di fitto ordinariamente ritraibili dall'unità immobiliare, e ad oggi (DPR 138/98) devono essere valori e redditi medi espressi dal mercato immobiliare, con esclusione dei regimi locativi disciplinati per legge². La difficoltà nel reperire i dati necessari ha partorito il distorto meccanismo in base al quale, dal 1939 ad oggi, la revisione degli estimi urbani non è mai stata connessa ad una effettiva

² Anche nel DPR 138/98, al comma 2, punto a) e b) dell'art.5, si rimarca la condizione di ordinarietà per canoni e valori degli immobili.

ricognizione delle mutate condizioni edilizie del territorio mediante la raccolta diretta di informazioni relative al mercato immobiliare, ma è stata invece sempre ancorata ad artificiosi "espedienti rivalutativi"³. In effetti, l'unica fonte di riferimento alla quale attingere dati affidabili è il mercato, che però denota una insufficiente accessibilità, soprattutto in relazione alle esigenze proprie di operazioni di *mass appraisal* quali sono quelle catastali. Al contempo l'utilizzo di dati tratti da fonti ufficiali e pubbliche, quali l'Ufficio del Registro (oggi Agenzia delle Entrate), ha senza eccezione evidenziato differenziali rispetto ai livelli di mercato dell'ordine del 1000%⁴.

E' noto infatti che, nel campo della compravendita di immobili ad uso residenziale, motivi storici di carattere fiscale hanno sollecitato gli attori a non dichiarare per intero l'ammontare delle somme transate (con esclusione di alcuni casi in cui è il conduttore o l'acquirente che, mosso da interessi diretti - iscrizione della cifra nelle voci di passivo per imprese e società - impone la

³ "Al riguardo appare sufficiente ricordare che per alcuni decenni - dall'epoca di formazione del catasto urbano fino al 1992 - grossolani meccanismi rivalutativi delle rendite catastali hanno preso il luogo delle attività tecniche di accertamento e di registrazione delle dinamiche territoriali e del mercato immobiliare, con l'effetto di introdurre progressivamente nel sistema quelle intollerabili distorsioni sul piano della equità fiscale, oggi da tutti stigmatizzate. Praticamente le rendite presenti negli archivi catastali ed utilizzate quali basi imponibili fino al 31 dicembre 1991 fotografavano ancora i mercati immobiliari e la realtà territoriale dell'epoca censuaria 1937-1939. [...] Alla luce di queste brevi considerazioni, appare anche maggiormente grave che la prima revisione degli estimi urbani effettuata dall'amministrazione ed entrata in vigore nel 1992, abbia avuto una valenza quasi esclusivamente monetaria. Di fatto, per disposto normativo, non è stato possibile esperire contestualmente la complementare revisione del classamento, cioè quell'operazione che avrebbe permesso (finalmente!) una puntuale rilettura del territorio", A.De Santis, *Processo di integrazione catasto conservatorie: un importante passo verso la probatorietà*, XXVIII incontro Ce.S.E.T., Roma 19/10/98.

⁴ Vedi *Italia Oggi - quotidiano economico*, n.122 anno 10 del 24/05/00.

registrazione della intera somma pattuita), né l'attuale panorama legislativo propone prospettive innovative in materia.

Di contro, il campo delle locazioni ad uso residenziale, negli ultimi 25 anni è stato interessato da una prolifica legislazione in materia, foriera di cambiamenti radicali sanciti dal passaggio, ormai in atto, dal regime vincolistico dell'equocanone a quello del "canale libero" introdotto dalla legge 431/98.

Il presente lavoro si propone di indagare l'attuale regime locativo residenziale per verificare la disponibilità di masse consistenti di dati ufficiali utili alla revisione degli estimi urbani. Propedeutica alla verifica è stata ritenuta una ricognizione delle tipologie di contratti di locazione esistenti ed una loro sistematizzazione in funzione degli scopi revisionali.

L'esplorazione degli aspetti normativi e tecnici e le deduzioni di carattere estimativo che da questa fase scaturiscono – ovviamente parti integranti ed essenziali del presente lavoro – sono stralciati dai paragrafi che seguono per rendere più immediata la lettura dei contenuti e sono riportati nell'Appendice che segue, talora in forma di sintesi in quadri sinottici.

Successivamente, operando l'analisi di 15.000 contratti registrati nel corso del 2000 presso l'Agenzia delle Entrate di Salerno, si è testata la concreta accessibilità dei dati disponibili, sono stati enucleati ed analizzati i contratti di locazione residenziale, risultati in tutto 1.160, ed è stato costituito un database informatizzato.

IL REGIME ATTUALE DELLE LOCAZIONI E LA REVISIONE DEGLI ESTIMI URBANI

Come accennato con la scadenza nel febbraio del 2000 della delega conferita al Governo dalla legge 133/1999 per la realizzazione di un catasto dei valori, la normativa in materia di revisione degli estimi si fonda sul DPR 138/98. L'attuale legislazione in materia di locazioni agevola notevolmente il ricorso al criterio di revisione basato sul canone annuo ritraibile dagli immobili.

Tra le norme in vigore, infatti, la legge n. 449 del 27/12/97 "*Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*", art. 21 comma 19, impone la registrazione di tutti i contratti di locazione, anche se di importo inferiore a £.2.500.000 annui, completando così le indicazioni provenienti dal DPR n. 131 del 26/04/86.

Inoltre, la legge 431/98 ha introdotto forme di contrattazione convenzionata in base alle quali l'ammontare del canone si "aggancia" ai livelli correnti di mercato. Peraltro, le mutate condizioni sociali hanno ingenerato la formazione di una classe di conduttori più informata, esperta e cosciente dei propri diritti, eventualmente pronta ad imporre al locatore il rispetto delle condizioni contenute nel contratto, qualora costui registrasse ammontari del canone inferiori a quelli pattuiti⁵. Ciò ha ridotto sensibilmente il differenziale tra "dichiarato" e "pagato", portando una crescita netta delle registrazioni realistiche soprattutto per ciò che riguarda le tipologie di contratto relative a locazione stabili (4 anni + 4). Viceversa per le locazioni ad uso transitorio si continua a rilevare una cospicua evasione fiscale parziale e totale.

⁵ Cosicché, al contrario di quanto accade nella compravendita di immobili, nei contratti di locazione il proprietario si vede costretto, generalmente, alla registrazione contrattuale del prezzo (canone) realmente concordato.

A seguito di tale quadro ed a partire quindi dal 01/01/1998 si è verificato un incremento nel numero di registrazioni effettuate presso gli uffici dell'Agenzia delle Entrate pari all'incirca al 300%.

E' evidente tuttavia che tra questi dati, per i fini di revisione degli estimi, vanno selezionati unicamente quelli che rispondono ai vincoli imposti dal DPR 1142 e ripresi dal DPR 138, vale a dire "redditi medi espressi dal mercato immobiliare, con esclusione dei regimi locativi disciplinati per legge. Non sono da assumere, come termini di riferimento, valori e redditi occasionali ovvero singolari".

Per lo sviluppo del lavoro, è stato quindi necessario condurre l'analisi del regime locativo vigente. I risultati sono raccolti nell'Appendice, dove è analizzata la legislazione attuale in materia di locazione di immobili adibiti ad uso residenziale e sono individuate le categorie di contratti, tra quelle esistenti, che soddisfano i requisiti stabiliti dalla norma. I dati rilevati con l'indagine sono poi classificati in ordine alla loro utilità nel processo di revisione.

L'analisi è svolta inoltre con riferimento al passato, in particolare al biennio 1996-1997, indicato nel DPR 138/98 quale epoca censuaria di riferimento per le attuali operazioni di revisione.

A tal fine, come rilevato in Appendice, vanno censiti ed utilizzati i soli contratti stipulati in riferimento al "canale libero" della legge 431/98 ed alla legge 359/92 sui "patti in deroga".

Vanno invece tralasciate le categorie riguardanti contratti pur sempre stipulati in regime di libero mercato, ma aventi caratteristiche transitorie (foresterie, pied a terre, alloggi turistici) o di "occasionalità", che legano proprio a questa peculiarità una rilevante evasione fiscale.

Nel prosieguo del lavoro si procede alla concreta verifica di tali assunti. L'indagine diretta sul territorio, condotta con riferimento al mercato delle locazioni di Salerno, e riportata nel paragrafo che

segue, verifica concretamente che le ultime leggi in materia di locazione hanno favorito la crescita delle registrazioni contrattuali e spianato la strada ad una maggiore trasparenza negli ammontari dei canoni.

I DATI DISPONIBILI SUL TERRITORIO

Secondo il DPR 26/04/86 n.131 (art.2 e art.3) i contratti di locazione di beni immobili stipulati in forma scritta o verbale sono soggetti a registrazione. Come già detto solo con la legge 449/97 tutti i contratti (anche quelli con canoni di ammontare inferiore a £.2.500.000 annui) devono essere registrati. Va notato che i contratti relativi a tutte le locazioni in atto, compresi quelli basati su accordi verbali e registrati con la cosiddetta "*denuncia di contratto verbale*", sono disponibili a partire dal 1998 presso gli uffici territoriali dell'Agenzia delle Entrate.

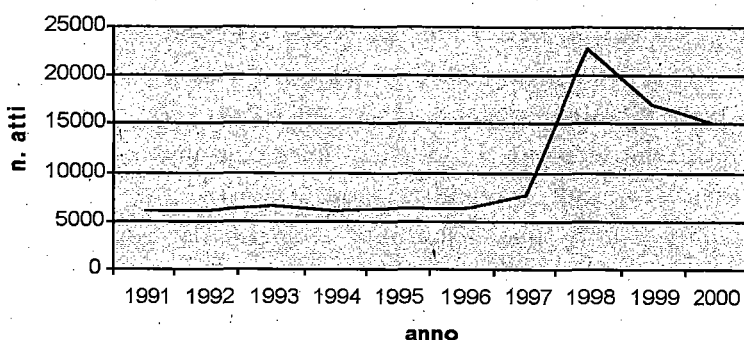
Ai fini della concreta verifica della consistenza e della qualità dei dati disponibili, si è condotta un'indagine diretta presso l'ufficio dell'Agenzia in Salerno⁶. Sono stati analizzati tutti i 14.980 contratti registrati nella sezione S/3 "Atti privati" nel corso del 2000. In tale Sezione, oltre ai contratti relativi alle locazioni per fini residenziali, sono registrati i contratti: di locazioni commerciali, di fondi agricoli, di aziende, preliminari di compravendita, atti costitutivi di società e di associazioni, contratti di appalto, comodati, atti di sottomissione, atti di concessione, verbali di assemblee condominiali, atti di prenotazione, convenzioni, ecc. Tra questi sono stati selezionati i 1.160 contratti

⁶ Un vivo ringraziamento va rivolto al Direttore ed al personale dell'ufficio per la collaborazione prestata nel corso dell'esame degli atti e della rilevazione dei dati che hanno reso possibile lo svolgimento della ricerca.

di locazione residenziale stipulati nella sola area urbana del capoluogo. Il lavoro ha impegnato tre operatori a tempo pieno per circa 14 giorni.

Come si può osservare dal diagramma in figura 1, il numero di registrazioni effettuate presso l'Agenzia delle Entrate di Salerno ha un andamento all'incirca costante fino al 1997 per poi subire una impennata che culmina nel 1998, in concomitanza quindi con l'entrata in vigore della 449.

Figura 1 - Numero di atti della Sezione S/3 registrati negli anni '90.



Dall'esame dei fatti si comprende che l'andamento delle registrazioni dopo il 1997-98 è giustificato dal transitorio per il ritorno a regime del fenomeno.

Le caratteristiche dei dati reperibili presso l'Agenzia sono di notevole interesse ai fini dell'analisi del reddito ritraibile dagli immobili. In particolare per i contratti analizzati le informazioni da essi desumibili sono: la tipologia, la data di stipula, la durata, le condizioni di adeguamento al costo della vita e le eventuali forme di aggiornamento, l'importo del canone, l'ammontare della cauzione, le caratteristiche dei contraenti, l'ubicazione dell'immobile, la consistenza, la presenza di accessori e di mobilio. Un esempio delle schede di censimento è riportato in Tabella 1.

Tabella 1 - Esempio di scheda per il censimento delle informazioni riguardanti i contratti registrati presso l'Agenzia delle Entrate.

n°	tip. gia	data stipula	durata (mesi)	adeg.	imp. annuo (mil)	cont.ti	via	n. civ	zona	piano	Int.no	scala	vani cat.	vani cat.	cat. catast	superf acc. (mq)	mobilita	cauz. milioni
1	l	2-ago	48	75	14,4	0	Bolino	/	mercatello	/	/		4			1	0	2,4
2	l	2-dic	48	75	6	0	Cadorna	/	mercatello	/	/		2			1	0	1
3	c	2-ago	36	75	8,4	0	Calenda	/	mercatello	/	/		3		a/2	77,48	1	0
4	t	8-feb	18	0	7,2	0	Calenda	/	mercatello	/	/	/	2			1	1	0
5	l	2-set	48	100	9,18	0	Calenda	/	mercatello	/	/	/	2			1	0	0
6	t	2-ott	10	0	6	0	Calenda	/	mercatello	/	/		1			1	0	0
7	l	2-ott	48	100	7,2	0	Calenda	/	mercatello	/	/		4			113	1	0
8	c	6-ott	36	75	7,2	0	Calenda	/	mercatello	/	/		3			73	1	0
9	t	2-lug	13	0	3,25	0	Calenda	/	mercatello	/	/		1			1	0	0
10	l	2-gen	48	100	8,4	0	Calenda	/	mercatello	/	/		3			1	0	0
11	l	2-mar	48	100	7,2	0	Calenda	/	mercatello	/	/		3			1	0	0
12	l	1-feb	48	75	7,2	0	Calenda	/	mercatello	/	/		3			1	0	0
13	l	2-mar	48	75	10,2	0	Calenda	/	mercatello	/	/		2			1	0	1,7
14	d.c .v.	2-apr	24	0	2,88	0	Calenda	/	mercatello	/	/		1			1	0	1
15	t	11-set	12	0	2,75	0	Calenda	/	mercatello	/	/		1			1	0	0

segue Tabella I

n°	tip. gia	data stipula	durata (mesi)	adeg. (mil)	imp. annuo (mil)	cont.ti	via	n. civ	zona	piano	int.no	scala	vani	vani cat.	cat. catast	superf (mq)	acc. ri	mobilio	cauz. milioni
16	c	2-ott	36	75	4,2	0	Calenda	/	mercato	/	/	/	2			56	1	0	0
17	I	13-giu	48	75	8,1	0	Calenda	/	mercato	/	/	/	2				1	0	0
18	I	2-lug	48	100	9,6	0	Calenda	/	mercato	/	/	/	3		a/2	90	1	0	1,8
19	I	11-gen	48	75	11,4	0	Calenda	/	mercato	/	/	/	3				1	0	0
20	c	2-gen	36	75	8,4	0	Calenda	/	mercato	/	/	/	3			60	1	0	1,8

Per ciò che concerne la *tipologia*, il simbolo / sta per contratto libero, c sta per convenzionato, t per transitorio, d.c.v. per denuncia di contratto verbale; per il *tipo di adeguamento*, la cifra riguarda la percentuale sull'incremento del costo della vita (dato ISTAT) da utilizzare per aumentare l'importo del canone e adeguarlo alle mutate condizioni sociali; nella colonna *contraenti*, lo 0 indica persone fisiche, quando invece il contratto vede coinvolti enti o società, il dato è stato registrato; il simbolo / sta ad indicare dati reperiti, ma non divulgabili ai fini del rispetto della legge sulla privacy; la cifra nella colonna *accessori* indica il numero di servizi.

I dati reperiti sono stati catalogati e suddivisi in funzione delle tipologie contrattuali riscontrate (vedi tabella 2).

Tabella 2 – Quantificazione dei dati relativi alle varie tipologie di contratti per l'anno 2000.

	intero centro urbano	microzona 4	microzona 5
TIPOLOGIA	n. elementi	n. elementi	n. elementi
libero	742	73	243
transitorio	186	20	68
foresteria	23	1	11
convenzionato	100	17	32
equocanone	3	0	2
patti in deroga	60	5	28
denuncia di contratto verbale	46	13	13
totale	1160	129	397

In tabella sono riportati i dati relativi all'intero centro urbano e quelli concernenti due microzone (n. 4 e n. 5), rappresentative del mercato immobiliare salernitano.

Tenendo conto che le revisioni degli estimi vengono svolte prendendo a riferimento l'epoca censuaria (biennale), si giunge a disporre per la microzona n. 4 verosimilmente di circa 260 dati complessivi e per la n. 5 di 800. Poiché rispettivamente le microzone hanno consistenza immobiliare (a destinazione residenziale) di circa 4.400 e 11.000 unità, si perviene alla definizione di campioni di studio composti da un numero di elementi pari circa al 6-7% della popolazione di riferimento.

Per l'intero comune risultano in definitiva disponibili circa 2.300 dati riferiti al biennio 2000-2001.

CONCLUSIONI

Il lavoro proposto analizza l'evoluzione storica e lo *status quo* del quadro legislativo in materia di revisione degli estimi. Dall'indagine emerge un attuale orientamento verso l'equiparazione formale dei criteri di revisione, quello basato sui canoni e quello basato sui valori. L'analisi sintetica della normativa in materia di compravendite e quella approfondita in tema di locazioni, evidenziano poi come nel primo settore permanga l'opacità dei dati ufficiali rispetto agli effettivi livelli del mercato, mentre indicano come, con riferimento al mercato delle locazioni immobiliari, la normativa in vigore negli ultimi 5 anni abbia comportato la costituzione di banche dati pubbliche accessibili e potenzialmente affidabili. Il lavoro verifica la qualità e la consistenza dei dati sui canoni effettivamente disponibili presso l'Agenzia delle Entrate, giungendo a provare, attraverso l'indagine esemplificativa svolta in Salerno, l'esistenza di dataset numerosi e rapidamente sfruttabili.

L'individuazione di siffatti archivi consente di apportare un contributo rilevante al problema del reperimento di dati utili nelle operazioni estimali di masse di immobili. In particolare, la copiosità di dati disponibili in tali database, agevola l'ideazione, lo sviluppo e la sperimentazione di modelli econometrici in grado di supportare le conclusioni raggiunte nel lavoro in merito all'affidabilità delle informazioni. Tali modelli sono altresì indispensabili per generare campioni consistenti utili alla soluzione speditiva dei problemi posti dalla revisione degli estimi e dal classamento del patrimonio edilizio nazionale.

APPENDICE

L'analisi della normativa vigente in materia di locazione residenziale viene sviluppata in questa Appendice con i seguenti obiettivi:

- fornire un quadro dettagliato delle tipologie contrattuali esistenti all'attualità (in particolare nel biennio 1999-2000) e nel biennio 1996-1997 (indicato nel DPR 138/98 quale epoca censuaria di riferimento per la revisione degli estimi);
- selezionare, tra le tipologie identificate, quelle rispondenti ai vincoli imposti dalla normativa e quindi utili per gli scopi di revisione.

In Appendice, inoltre, vengono descritte, per le tipologie contrattuali individuate, le caratteristiche significative ai fini delle analisi estimali.

LA NORMATIVA ATTUALE IN MATERIA DI LOCAZIONE

Secondo l'art.1571 del Codice Civile, si definisce "locazione" il "contratto con il quale una parte (proprietario locatore) si obbliga a far utilizzare un bene immobile ad altro soggetto (inquilino conduttore) dietro il pagamento di un corrispettivo". La materia, perlomeno in relazione alla "disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo", è attualmente regolata dalla legge Zagatti (n.431 del 09/12/1998), mentre fino al 1998 era essenzialmente ordinata dalla legge n.392 del 1978, sull'equo canone, e dalla legge n.359 del 1992, sui patti in deroga.

La legge Zagatti ha abrogato in parte la legge sull' "equocanone" e totalmente la legge sui "patti in deroga".

Il segmento di mercato interessato dalla 431/98 è quello degli immobili ad uso abitativo eccetto, nell'ambito della stessa categoria, gli:

- immobili di valore storico ed artistico vincolati ai sensi della legge 1089/39;
- immobili classificabili come ville (ex categoria catastale A/8), come castelli e palazzi di eminente pregio storico (ex categoria A/9) e come abitazioni di tipo signorile (ex categoria A/1);
- immobili appartenenti all'edilizia residenziale pubblica;
- immobili locati unicamente per finalità turistiche;
- immobili soggetti a locazione da parte degli Enti locali (in qualità di conduttori) per soddisfare esigenze abitative di carattere transitorio.

LE TIPOLOGIE DI LOCAZIONE

La legge 431/98 individua e regola due tipologie di locazione. La prima riguarda il cosiddetto "canale libero" (art.2 commi 1 e 2). Nel contratto che ne risulta, le parti possono liberamente concordare l'ammontare del canone di locazione, i suoi aggiornamenti periodici ed eventuali adeguamenti. La durata del contratto deve comunque essere di 8 anni (4 + 4 di rinnovo)¹.

La seconda tipologia è quella del "canale agevolato" (art.2 commi 3, 4 e 5). Trattasi di un contratto controllato, per il quale la determinazione del canone, la durata della locazione, le modalità di aggiornamento e tutte le altre condizioni devono rispettare appositi accordi stipulati a livello nazionale (Convenzione del 09/02/1999

¹ Nella legge, all'art.3, sono esplicitate tutte le possibili condizioni per la eccezionale disdetta del contratto da parte del locatore o del conduttore prima delle scadenze previste per legge.

ratificata con Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici e del Ministero delle Finanze) tra le associazioni dei proprietari e degli inquilini. Per il contratto controllato sono previsti benefici di natura fiscale ed un incentivo - per il proprietario - relativo alla durata minima, che si assottiglia a 3 anni, prorogabili di diritto solo per altri 2.

La Convenzione definita in sede nazionale, diviene operativa con la Convenzione stipulata a livello locale. In rapporto alle caratteristiche dell'ambito territoriale, le associazioni di categoria provvedono a definire, in accordo tra loro e con l'Amministrazione comunale, i criteri tecnici (minimi e massimi per le fasce di oscillazione dei livelli del canone, le variabili che influenzano il mercato delle locazioni, le aliquote di detrazione fiscale, condizioni di accesso a contratti speciali) ed i pesi per il calcolo parametrico del canone.

All'interno del canale agevolato vi è una nicchia per i contratti di locazione di natura transitoria. La Convenzione nazionale ha previsto per questi contratti una durata compresa tra 1 e 18 mesi. Le finalità locative consentite da questa tipologia di contratto sono definite in sede locale tra le parti².

Caso *sui generis*, nella categoria delle locazioni transitorie, è quello relativo a particolari esigenze abitative di studenti universitari fuori sede. Resta ai comuni con sedi universitarie la facoltà di promuovere specifici accordi locali. La durata del contratto varia da 6 mesi a 3 anni.

² Tali finalità, ad esempio possono essere: trasferimento temporaneo della sede di lavoro, dell'attività o dell'esercizio della libera professione; matrimonio proprio o di uno dei figli del proprietario; rientro dall'estero - del proprietario medesimo - nel comune ove è ubicata l'abitazione; attesa di stipula di contratto definitivo di vendita, con preliminare già stipulato, e data della definitiva stipula entro 18 mesi; attesa di concessione edilizia o autorizzazione da parte del comune per lavori vari.

Nelle convenzioni locali sono usualmente disciplinati anche i contratti che riguardano gli immobili di cui all'art.1, comma 2, lettera a) della legge 431/98, quelli cioè appartenenti alle vecchie categorie catastali A/1, A/8 e A/9, e/o vincolati ex lege 1089/39.

Per il segmento degli immobili residenziali e con le eccezioni innanzi considerate, le tipologie di locazione regolate dalla legge 431/98 e dal Codice civile sono in tutto quattro, cioè: libera, convenzionata, transitoria e esentata dall'applicazione della legge 431/98.

LOCAZIONI ESENTATE DALLA LEGGE 431/98

Per ciò che concerne gli immobili ad uso abitativo appartenenti a categorie non disciplinate dalla legge 431/98, le condizioni di locazione sono regolate come segue.

Per gli immobili vincolati ai sensi della legge 1089/39 e per quelli appartenenti alle vecchie categorie catastali A/1, A/8 e A/9 il riferimento è agli articoli 1571 e seguenti del Codice Civile. Esiste tuttavia la possibilità di applicare il comma 3 dell'art.2 della legge 431/98 (contratti convenzionati), quando le locazioni dei predetti immobili siano state già sottoposte a forme di convenzione stipulate tra proprietari, inquilini e Amministrazione comunale.

Alle disposizioni dei citati articoli del Codice vanno adeguate anche le locazioni stipulate dagli Enti locali in qualità di conduttori per esigenze abitative di carattere transitorio, ad esempio le case "parcheggio".

Per gli alloggi ubicati in immobili di edilizia residenziale pubblica va applicata la vigente normativa statale (legge 179/92 e succ.) e regionale.

Quando trattasi di alloggi ad uso turistico, notevolmente diffusi sul territorio nazionale, si configura un rapporto contrattuale di natura occasionale e temporanea, esclusivamente regolato dal Codice civile.

Tra le locazioni di natura occasionale è ancora da considerare il contratto per uso foresteria, utilizzato da Enti, Società o Imprese per esigenze abitative transitorie di ospiti, associati o dipendenti. Il locatore non abita direttamente l'alloggio. Secondo la giurisprudenza corrente, il rapporto è regolato dal Codice civile.

Pure dal Codice civile sono regolati i cosiddetti contratti di locazione *pied a terre*, per quegli inquilini che hanno necessità di brevi soste in prossimità del luogo di lavoro, con esclusione dell'uso abitativo dell'immobile anche se temporaneo.

IL CANONE DI LOCAZIONE PER LA REVISIONE DELLE TARIFFE D'ESTIMO

Il DPR 138/98 assumeva ad epoca censuaria per la revisione degli estimi dei fabbricati il biennio 1996-1997.

In questo biennio, le tipologie dei contratti di locazione ad uso residenziale erano quelle riportate in tabella A.

Con riferimento poi al biennio 1999-2000, le tipologie dei contratti di affitto sono riportate in tabella B.

Tabella A - Tipologie dei contratti di locazione nel biennio 1996-97.

Tipologia	Segmento immobiliare	Riferimento normativo	Data di stipula	Durata del contratto
1. contratto libero	generico	legge 359/92	14/08/1992-31/12/1997	dai 4 agli 8 anni
Trattasi di contratti liberi in base alla legge n.359 dell'08/08/1992, per la quale l'ammontare del canone era pattuito tra le parti. I contratti potevano essere stati stipulati nel biennio '96 '97, oppure in un momento storico antecedente ma non precedente, ovviamente, alla data di promulgazione della legge. La durata non poteva essere inferiore ai 4 anni per immobili definibili di "nuova costruzione" *e agli 8 anni per immobili "di vecchia costruzione"**, con meccanismi di adeguamento e aggiornamento regolati dalla legge 392/78.				
2. contratto vincolato	generico	legge 392/78	fino al 31/12/1997	4 anni
Trattasi di contratti vincolati ai sensi della legge 392/78, per la quale l'ammontare del canone, come anche i meccanismi di adeguamento e aggiornamento, era definito in base ai parametri indicati nel provvedimento legislativo, mentre la durata non doveva essere inferiore ai 4 anni. Questi contratti difficilmente potevano essere stati stipulati o rinnovati nel biennio '96-97***; più verosimilmente erano riconducibili al periodo compreso tra il 01/01/1992 e la data di entrata in vigore della legge 395/92 (14/08/1992), con la conseguenza che i contratti in equo canone potevano essere datati solo tra il 01/01/1996 ed il 13/08/1996.				
3. contratto libero	alloggi per esigenze di natura transitoria o di categoria A/8 e A/9	Codice Civile art.1571 e succ.	fino al 31/12/1997	massimo 30 anni
Trattasi di contratti definiti secondo gli art.1571 e seguenti del Codice Civile per alloggi atti a soddisfare esigenze abitative di natura transitoria o appartenenti alle vecchie categorie catastali A/8 e A/9, per i quali poco si può ipotizzare in merito all'ammontare del canone, alla durata ed alla data di stipula.				
4. contratto vincolato	edilizia pubblica	legge 179/92 e leggi regionali	fino al 31/12/1997	?
Trattasi di contratti regolati da normative statali e regionali sull'edilizia convenzionata o realizzata a totale carico dello Stato (ex lege 179/92 ed altre leggi successive e specifiche leggi regionali).				
5. contratto vincolato	alloggi di enti previdenziali pubblici	DLgs 104/96	fino al 31/12/1997	?
Trattasi di contratti con gli enti previdenziali pubblici in veste di proprietari, regolati dal DLgs n.104 del 16/02/1996. Il riferimento fondamentale in questo caso è la legge 359/92 ma concretamente intervengono gli accordi territoriali siglati tra proprietari e associazioni degli inquilini.				

Tabella B - Tipologie dei contratti di locazione nel biennio 1999-2000.

Tipologia	Segmento immobiliare	Riferimento normativo	Data di stipula	Durata del contratto
1. contratto libero	generico	legge 359/92	14/08/1992-29/12/1998	dai 4 agli 8 anni
Trattasi di contratti liberi in base alla legge 359/92, stipulati o rinnovati tra il 14/08/1992 ed il 29/12/1998, essendo il giorno successivo entrata in vigore la legge 431/98 con la quale era stata abrogata la legge 359/92.				
2. contratto libero	generico	legge 431/98	01/01/1999-31/12/2000	8 anni
Trattasi di contratti liberi a norma della medesima legge n.431/1998 per la quale l'ammontare del canone ed i meccanismi di adeguamento e aggiornamento sono pattuiti tra le parti. La stipula deve avvenire unicamente nel corso del biennio 1999-2000 ed il contratto ha validità di 8 anni.				
3. contratto convenzionato	generico	legge 431/98	?	3 anni (+2)
Trattasi di contratti convenzionati pure a norma della legge 431/98, che possono essere stipulati a seguito di convenzione nazionale (09/02/1999), ratificata, tra le organizzazioni dei proprietari e degli inquilini e di convenzione a livello locale sottoscritta. Se non vi è accordo a livello comunale valgono le disposizioni a cui rimandano i commi 2 e 3 dell'art. 4 della legge. Come già detto, l'ammontare del canone è controllato e la durata del contratto è di 3 anni, prorogabile di 2 anni in caso di mancato accordo per il rinnovo. I meccanismi di adeguamento e aggiornamento sono stabiliti nelle convenzioni.				
4. contratto convenzionato	alloggi per esigenze di natura transitoria	legge 431/98	?	1-18 mesi
Trattasi di contratti di natura transitoria convenzionato in base ai dettami ora esposti al punto precedente la durata di questi contratti varia da 1 a 18 mesi****.				
5. contratto convenzionato	alloggi per esigenze di natura transitoria (studenti)	legge 431/98	?	6-18 mesi
Trattasi di contratti di natura transitoria per studenti fuori sede, per i quali valgono le condizioni previste nelle convenzioni, la loro durata oscilla dai 6 mesi ai 3 anni.				
6. contratto libero	alloggi per esigenze di natura transitoria, appartenenti alle categorie A/1, A/8 e A/9 o vincolati ex lege 1089/39, o per scopi turistici	Codice Civile art.1571 e succ.	fino al 31/12/2000	massimo 30 anni
Trattasi di contratti definiti secondo gli art.1571 e seguenti del Codice Civile per alloggi destinati a soddisfare esigenze abitative di natura transitoria condotti da Enti locali, e per alloggi delle categorie catastali A/1,A/8 e A/9 o per alloggi vincolati ai sensi della legge 1089/39. Per tali contratti poco si può ipotizzare in merito all'ammontare del canone alla durata ed alla data di stipula nel caso la locazione di tali alloggi sia stata disciplinata dalla convenzione locale valgono le considerazioni svolte ai precedenti punti 3, 4 e 5. I contratti relativi alla locazione per fini turistici restano regolati dal Codice.				

Tipologia	Segmento immobiliare	Riferimento normativo	Data di stipula	Durata del contratto
7. contratto vincolato	edilizia pubblica	legge 179/92 e leggi regionali	fino al 31/12/2000	?
Trattasi di contratti regolati da normative statali e regionali sull'edilizia residenziale pubblica (vedi tipologia 4 di tab.A).				
8. contratto vincolato	generico	legge 392/78	fino al 31/12/2000	4 anni
Trattasi di contratti vincolati con equo canone, la cui sopravvivenza alla legge 431/98 è una possibilità teorica tuttavia contemplabile a norma di legge****.				
9. contratto vincolato	alloggi di enti previdenziali pubblici	DMLP del 05/03/1999	fino al 31/12/2000	?
Trattasi di contratti con enti previdenziali pubblici in veste di proprietari (vedi tipologia 5 del biennio 1996-1997) regolati dal Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 05/03/1999, il quale tratta la materia secondo modalità correlate con quelle del canale agevolato ex legge 431/98.				

*Vedi art. 11, comma 1, legge 359/92.

**Vedi art. 11, comma 2, legge 359/92.

***Poiché essendoci i tempi sufficienti per passare al regime dei "patti in deroga" è presumibile che tutti i proprietari di immobili "di vecchia costruzione" vi si siano adeguati. Va tuttavia sottolineato che la norma non imponeva tale adeguamento.

****Esempi di contratti transitori detti "ordinari" sono relativi tanto ad esigenze dei proprietari (attesa di contratto definitivo di vendita con preliminare già stipulato e rogito entro 18 mesi, attesa di concessione edilizia o autorizzazione comunale per interventi sull'immobile, imminente matrimonio di un figlio, ecc.) quanto dei conduttori (esigenze di studio o di lavoro, assegnazione di alloggio ERP o in cooperativa entro 18 mesi, vicinanza momentanea a parenti bisognosi, ecc.)

*****Infatti solo con la legge 431/98 vengono ufficialmente abrogati gli articoli fondamentali della legge 392/78, per cui teoricamente qualcuno avrebbe potuto continuare a stipulare, per ragioni diverse, contratti in equo canone.

Stante tale rosa di possibili dati, diventa necessario verificare quali delle tipologie rispondono ai requisiti richiesti dalla revisione degli estimi ex DPR 138/98.

Al proposito giova ricordare che due sono i vincoli da osservare. Il primo concerne la appartenenza dei dati all'insieme dei canoni contrattati liberamente sul mercato, non generati cioè da regimi locativi disciplinati per legge. Il secondo riguarda la

possibilità che i dati stessi possano essere ritenuti ordinari in riferimento al mercato di appartenenza.

L'analisi dei dati relativi al biennio 1999-2000 è dapprima svolta assumendo quale elemento discriminante il primo vincolo. Di seguito l'analisi è sviluppata anche per il biennio 1996-1997.

Ovviamente rientrano tra i dati utilizzabili tutti i canoni derivanti dalla contrattazione libera (tipologia 1 e 2 di tabella B) definita ex legibus 359/92 e 431/98.

In merito alle tipologie appartenenti alla contrattazione convenzionata (3, 4 e 5 di tabella B) va detto che in base al comma 1, art.5 del DPR 138/98 ("si procede alla revisione delle tariffe d'estimo attualmente vigenti, facendo riferimento ai valori e ai redditi medi espressi dal mercato immobiliare, con esclusione dei regimi locativi disciplinati per legge") esse non vanno utilizzate.

In realtà, dall'analisi³ dei canoni convenzionati, rilevati nel mercato immobiliare di Potenza, Avellino e Salerno, è stato riscontrato come per certe particolari fasce di mercato si abbia corrispondenza dei redditi netti (cioè dei canoni al netto delle spese e delle imposte) ritraibili dalla locazione libera e da quella convenzionata. Ciò poiché il differenziale, in termini di reddito lordo a vantaggio della locazione libera, viene annullato da aliquote fiscali a favore della locazione convenzionata. Di conseguenza, in ragione di tale possibile correlazione tra contratti agevolati e liberi, i contratti convenzionati, nelle circostanze descritte, si possono considerare utilizzabili per lo studio delle caratteristiche e dei livelli del libero mercato.

L'impiego dei canoni convenzionati va però ristretto ad applicazioni di carattere argomentativo e interpretativo, giacché

³ L'analisi è stata svolta in occasione della definizione, da parte dell'Unità Operativa dell'Università di Salerno, di un modello di revisione delle tariffe sviluppato nell'ambito della Ricerca Nazionale M.U.R.S.T. ex 40% anni 1998-1999 dal titolo "Mercato immobiliare, innovazione e gestione dei catasti".

difficilmente può essere esteso ad elaborazioni di carattere statistico-computativo.

Dubbi sorgono sulla utilizzabilità dei contratti della tipologia 6, sempre che non siano stati regolati nelle convenzioni locali, quando risultano spiccate le loro caratteristiche di transitorietà. Infatti, pur trattandosi di contratti che sono libera espressione del mercato, non si armonizzano col vincolo dell'art.5 del DPR 138/98 secondo cui "non sono da assumere, come termini di riferimento, valori e redditi occasionali ovvero singolari".

Poco utili si presentano per gli scopi della ricerca i contratti della edilizia residenziale pubblica, tipologia 7, salvo che per le indicazioni che possono da essi dedursi confrontandoli con i livelli del libero mercato.

Per i contratti della tipologia 9 valgono le considerazioni svolte sul canale convenzionato.

Tra i dati utili del biennio 1996-1997 vanno ricompresi - seppur con le perplessità suesposte al riguardo degli effetti della transitorietà - quelli della tipologia 1 e 3 in tabella A perché frutto di libera contrattazione.

Non vanno invece utilizzati i dati della tipologia 2 poiché, a differenza di quanto affermato per i canoni convenzionati ex lege 431/98, trattandosi di contratti stipulati in osservanza della legge sull'equocanone, la 392/78, rimane piuttosto ardua l'ipotesi di prenderli a riferimento per trarre indicazioni sui livelli reali di mercato. In effetti, i meccanismi di definizione degli equocanoni sono talora alquanto distanti dalle dinamiche proprie dei liberi mercati⁴.

⁴ Scriveva G. Falsitta nel commento alla sentenza n.1184/92 del Tar Lazio: "Or bene, se un immobile, dalla data della sua costruzione in avanti o per il periodo di riferimento della stima è sempre stato affittato ad equo canone, per quell'immobile l'equo canone è il reddito normale o ordinario o abituale, sicché non è sensato pensare di poter prescindere da tale eventuale dato di fatto nell'attribuire ad esso

Sono ancora da annoverare tra i dati poco utilizzabili i canoni della tipologia 4 in tabella A, relativi alla locazione di immobili dell'edilizia convenzionata, utili invece unicamente per la loro funzione comparativa con i livelli del libero mercato.

Le categorie di dati riconosciuti idonei vanno poi classificate in ordine di preferibilità nella definizione di ammontari *ordinari* dei canoni relativi al biennio di indagine.

Osservando le differenti condizioni che caratterizzano i mercati specifici (in termini di effettiva disponibilità di dati) e con riferimento in primo luogo al biennio 1999-2000, possono prospettarsi i seguenti casi:

- una copiosa frequenza, nell'area di indagine, di canoni relativi a contratti liberi stipulati nel biennio in esame (tipologie 2 e 6 in tabella B). In tale evenienza tutti i dati possono essere utilizzati quali elementi di riferimento per una rapida definizione dei canoni annui ordinariamente ritraibili;
- la compresenza di contratti liberi stipulati nel biennio e di canoni relativi a contratti liberi stipulati in passato (tipologie 1, 2 e 6).

In tale ricorrenza si possono identificare due ipotesi di lavoro:

- nella prima vi è disponibilità di contratti liberi stipulati nel biennio in numero sufficiente⁵ per la definizione del livello ordinario dei canoni ritraibili nella zona;

la rendita", in *Rivista di diritto tributario*, 1992, II pg. 558. Evidentemente la legge 359/92 e la 431/98 aprendo nettamente e definitivamente alla libera contrattazione del canone locativo hanno sottratto ogni ipotetica fondatezza a tali affermazioni.

⁵ Tale numero dipenderà dagli strumenti computativi utilizzati nel procedimento di stima prescelto.

- nella seconda ipotesi vi è insufficienza di contratti liberi stipulati nel biennio e utili agli scopi prefissati. In tal caso per la stima dei canoni ordinari si prenderanno a riferimento, in ordine di importanza per le indicazioni che possono fornire, i canoni disponibili relativi a contratti liberi stipulati nel biennio (seppur pochi) ed i canoni più aggiornati tra quelli relativi a contratti convenzionati stipulati sempre nel biennio⁶ e relativi a contratti liberi stipulati in periodi precedenti e ovviamente ancora in vigore nel biennio considerato. La attualità delle innovazioni legislative e delle relative norme applicative (vedi il meccanismo di attivazione delle convezioni locali) inerenti i contratti agevolati, fanno sì che i livelli di questi siano estremamente sensibili alle dinamiche contemporanee del libero mercato. Ragion per cui tali contratti possono risultare maggiormente utili dei contratti liberi stipulati in passato i quali sono il retaggio di un mercato antecedente – anche di 8 anni – con dinamiche e caratteristiche potenzialmente del tutto differenti da quelle contemporanee. La permanenza di tale scala di priorità dipenderà in futuro esclusivamente dalla frequenza nell'aggiornamento dei livelli dei canoni agevolati;
- la possibilità di completa assenza di contratti liberi stipulati nel biennio esaminato (ipotesi rivelatasi alquanto remota a seguito delle analisi svolte sui mercati reali). Si procederà allora, in termini generali, con la valutazione dei dati disponibili e più aggiornati.

⁶ Tuttavia vi è da sottolineare come tra questi contratti, quelli stipulati con gli enti previdenziali pubblici quali proprietari, debbano essere considerati meno rilevanti di quelli stipulati nello stesso regime agevolato da privati cittadini, ai fini dello studio del libero mercato delle locazioni.

Le ulteriori situazioni ipotizzabili sono comunque riconducibili a quelle descritte.

Se consideriamo poi il biennio 1996-1997, il quadro di riferimento relativo ai dati utili alla definizione dei livelli di ordinarietà non muta, fatta eccezione per la importante assenza dei canoni convenzionati, della cui insostituibilità con gli "equo-canoni" si è già detto.

La situazione peggiora se si sviluppa l'analisi proposta relativamente ad un periodo storico precedente alla promulgazione della legge 359/92 (e ovviamente successivo al 1978), poiché si è in presenza di una estrema rarefazione di contratti liberi (questi sono unicamente riconducibili alle categorie regolate dal Codice Civile).

RISULTATI DELL'INDAGINE

Per la revisione degli estimi urbani i contratti da ricercare sono essenzialmente quelli stipulati secondo il "canale libero" della legge 431/98 e quelli liberi regolati dal Codice civile e relativi ad esigenze di natura transitoria e turistica.

Dalla analisi dei dati rilevati per il centro urbano di Salerno e dal confronto dei livelli dei canoni registrati con i livelli dei canoni di mercato risulta tuttavia che:

- esistono contratti stipulati nel corso del 2000 secondo le disposizioni della legge 359/92 sui "patti in deroga", quantunque questa legge sia stata superata dalla 431/98;
- tali casi concernono prevalentemente contratti che già esistevano prima della 431/98, ma che sono stati registrati solo nel corso del 2000: i contraenti, pertanto, pur accordandosi ordinariamente su livelli di canone coerenti con il mercato attuale, hanno voluto richiamarsi a norme vigenti nel periodo

- di nascita del rapporto di locazione;
- per gli scopi di revisione, tali contratti ex 359/92, purché stipulati nel corso del 2000, sono del tutto equivalenti a quelli ex lege 431/98;
 - per i contratti registrati di natura permanente (dai 4 agli 8 anni) si riscontrano livelli di canone coerenti con quelli di mercato;
 - per i contratti di natura transitoria invece si rileva una cospicua evasione fiscale parziale e totale, per cui è preferibile ordinariamente non utilizzarli per operazioni di revisione degli estimi.

BIBLIOGRAFIA

C.Forte, "Elementi di Estimo Urbano", Etas Kompass, Milano 1968.

C.Gatti, "Trattato delle valutazioni e del Catasto", Società Editrice Internazionale, Torino 1969.

N.Morano, "Coefficienti di rivalutazione degli imponibili catastali dei terreni", in Rassegna Economica, n.1 del gennaio-febbraio 1978.

F.Rizzo, "Politica fiscale e sottosviluppo economico. Riforma tributaria e Catasto", Facoltà di Ingegneria dell'Università di Catania, 1986.

P.Carrer, "Sulla fiscalità immobiliare un po' di chiarezza non fa mai male", Osservatorio NOMISMA sul Mercato Immobiliare, Il rapporto quadrimestrale, luglio 1991.

P.Carrer, "I valori di mercato dei nuovi estimi non capovolgono i criteri di imposta", Il sole 24 ore, n.22 del 16/05/92.

V.Panecaldo, "Catasto rustico e urbano", Buffetti Editore, Roma 1995.

AA.VV., "Valori immobiliari catasto e fiscalità", atti del XVIII incontro Ce.S.E.T., Roma 19 ottobre 1998.