

7.20. *La stima censuaria ed il NCEU*

Il catasto può genericamente definirsi come l'inventario dei beni immobili del territorio. Oltre che per le finalità fiscali, il catasto può servire per analisi statistiche sulle consistenze immobiliari di un territorio, per delimitazioni patrimoniali, per la cartografia uniforme, per l'identificazione dei beni, ecc.

L'elaborazione dei catasti ha remote origini storiche, come la sua stessa natura etimologica indica: il « *capitastrum* » o « *inventari per capi* », eseguito dai « *gromatici veteres* », divenne il catasto dell'impero romano. In Italia; numerosi ordinamenti catastali si istituirono e tra essi si deve segnalare il « *Tribunale dei prefetti dell'estimo* », che nel XVI secolo fu disposto da Carlo V per il Ducato di Milano: la « *Giunta del Censimento* », istituita nel 1718 per i territori dell'amministrazione asburgica; il « *catasto onciario* » napoletano.

Al 1870, nel nuovo stato italiano coesistevano circa 22 diversi catasti descrittivi o geometrici, che rifluirono però tutti nel catasto nazionale.

Con la legge 14-7-1864, n. 1831, ispirata da Marco Minghetti, si tentava il conguaglio dell'imposta fondiaria, sulla matrice della « *Catastazione generale ed uniforme delle Province di terraferma* » ordinata da Vittorio Emanuele II con la legge 4-6-1855, principalmente per fronteggiare attraverso il recupero fiscale il disavanzo di circa 500 milioni che incombeva sul giovane stato.

Con la legge 26-1-1865, n. 2136, e con il successivo RD 5-6-1871 si

unificava quindi l'imposta fabbricati, stralciandola per la prima volta dall'imposta fondiaria: la base dell'accertamento era la denuncia degli stessi possessori, più o meno controllata da apposite commissioni, ed il reddito imponibile era determinato per tutto il territorio nazionale sulla base dei 2/3 del reddito lordo dichiarato per gli opifici industriali e dei 3/4 per ogni altra costruzione.

Questa impostazione ha avuto in pratica vigore sino al 1962, quando cioè il DPR 29-1-1958, n. 645, sulle imposte dirette ed il Nuovo Catasto Edilizio Urbano entravano in funzione.

Con il RDL 13-4-1939, n. 652, si disponeva l'accertamento di tutte le costruzioni sul territorio nazionale allo scopo di determinare la « rendita » e di costituire il catasto edilizio urbano.

L'impostazione che con il nuovo provvedimento si dava all'ordinamento catastale si basava sui quattro seguenti criteri fondamentali:

1. oggetto dell'indagine catastale è l'unità immobiliare, e cioè ogni porzione di fabbricato che, rappresentando un cespite indipendente, può dispiegare un'autonoma produttività;
2. per la determinazione della rendita catastale, le unità immobiliari di ciascun comune e di frazioni del territorio comunale urbanisticamente ed economicamente omogenee (« zone censuarie ») si distinguono in categorie, ossia nelle diverse « specie essenzialmente differenti per le caratteristiche intrinseche che determinano la destinazione ordinaria e permanente delle unità immobiliari stesse ». Ogni categoria può essere suddivisa nelle diverse classi in funzione dei « gradi notevolmente diversi delle rispettive capacità di reddito »;
3. L'indagine del nuovo catasto è spostata dalla produttività effettiva e dichiarata dell'unità immobiliare a quella ordinaria ed accertata. La rendita catastale è infatti « la rendita lorda media ordinaria ritraibile previa detrazione delle spese di riparazione, di manutenzione e di ogni altra spesa e perdita eventuale ». Ovviamente essa va determinata al lordo di ogni imposta;
4. la detrazione delle spese e perdite eventuali dal reddito lordo ordinario viene stabilita percentualmente per ogni classe di ciascuna categoria risultando quindi aliquote detrattive variabili in funzione delle zone censuarie, delle destinazioni e delle specifiche produttività dei diversi immobili.

Per calcolare il reddito imponibile e l'aliquota di imposta devono determinarsi, per ogni unità immobiliare urbana, i due elementi economici

costituiti dalla rendita catastale unitaria e dalla percentuale di detrazione. Il supporto sul quale si basa l'indagine catastale è la ordinarietà. Per la natura soggettiva della ordinarietà, che attiene all'operatore e non all'opera, dovranno definirsi quindi la destinazione e la conseguente produttività che sarebbe capace di conseguire da quella unità immobiliare un proprietario dotato di attitudini e capacità economiche eguali a quelle che, con maggior frequenza statistica, possono riconoscersi per i proprietari partecipi dello specifico mercato.

La produttività dispiegabile da una unità immobiliare urbana in effetti ha caratteristiche essenzialmente di rendita, rappresentando la remunerazione del capitale immobiliare e non quindi il premio per le particolari capacità del proprietario. Se sussistono particolari capacità dei proprietari, esse creano « quasi rendite » e cioè redditività nette superiori a quella ordinariamente ritraibile dalla generalità dei proprietari: ma di tali circostanze straordinarie, come d'altronde di quelle subordinarie, non si tiene conto nell'ordinamento catastale.

Il DL 8-4-1948, n. 514, modificava la legge sul Nuovo Catasto Edilizio Urbano, lasciandone però sostanzialmente inalterati i criteri.

Pur essendo trascorso del tempo, ci si riferiva agli elementi economici dell'« epoca censuaria » 1937-1939 per la determinazione delle tariffe, anche allo scopo di utilizzare il notevole lavoro di accertamento già eseguito. La rendita catastale, determinata con riferimento a tale epoca, costituisce la base per il calcolo del reddito imponibile (e cioè dell'aliquota del reddito lordo soggetta alle imposte) che si ottiene applicando alla rendita catastale coefficienti di aggiornamento stabiliti dal Ministero delle Finanze ogni anno, in misura diversa per le diverse categorie.

Con il DPR 1-12-1949, n. 1142, si approvava il Regolamento per la formazione del Nuovo Catasto Edilizio Urbano.

Si definiva innanzitutto la « zona censuaria », coincidente con la zona del territorio avente caratteristiche ambientali, tipo ed epoca delle costruzioni approssimativamente uniformi, ma che non coincide sempre con l'intero territorio comunale, potendo infatti più zone censuarie esser comprese nello stesso comune (come d'altronde nello stesso territorio coesistono diversi mercati immobiliari specifici). Le operazioni catastali successive, indicate dal Regolamento, sono le seguenti:

1. Qualificazione - Suddivisione delle unità immobiliari nelle seguenti categorie:

I - Immobili a destinazione ordinaria

GRUPPO A

- A/1 - Abitazioni di tipo signorile.
- A/2 - Abitazioni di tipo civile.
- A/3 - Abitazioni di tipo economico.
- A/4 - Abitazioni di tipo popolare.
- A/5 - Abitazioni di tipo ultrapopolare.
- A/6 - Abitazioni di tipo rurale.
- A/7 - Abitazioni in villini.
- A/8 - Abitazioni in ville.
- A/9 - Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici e storici.
- A/10 - Uffici e studi privati.
- A/11 - Abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi.

GRUPPO B

- B/1 - Collegi e convitti, educandati; ricoveri; orfanotrofi; ospizi; conventi; seminari; caserme.
- B/2 - Case di cura ed ospedali (compresi quelli costruiti e adattati per tali speciali scopi e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni, se non hanno fine di lucro e non rientrano pertanto nell'art. 10 della legge 11 agosto 1939, n. 1249).
- B/3 - Prigioni e riformatori.
- B/4 - Uffici pubblici.
- B/5 - Scuole, laboratori scientifici.
- B/6 - Biblioteche, pinacoteche, musei, gallerie, accademie che non hanno sede in edifici della cat. A/9.
- B/7 - Cappelle ed oratori non destinati all'esercizio pubblico dei culti.
- B/8 - Magazzini sotterranei per depositi derrate.

GRUPPO C

- C/1 - Negozi e botteghe.
- C/2 - Magazzini e locali di deposito.
- C/3 - Laboratori per arti e mestieri.
- C/4 - Fabbricati e locali per esercizi sportivi (compresi quelli costruiti e adattati per tali speciali scopi e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni, se non hanno fine di lucro e pertanto non rientrano nell'art. 10 della legge).
- C/5 - Stabilimenti balneari e di acque curative (compresi quelli costruiti e adattati per tali scopi e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni, se non hanno fine di lucro e pertanto non rientrano nell'art. 10 della legge).
- C/6 - Stalle, scuderie, rimesse, autorimesse (quando non abbiano le caratteristiche per rientrare nell'art. 10 della legge 11-8-1939, n. 1249).
- C/7 - Terzoie chiuse od aperte.

II - Immobili a destinazione speciale

GRUPPO D

- D/1 - Opifici.
- D/2 - Alberghi e pensioni (quando abbiano le caratteristiche per rientrare nell'art. 10 della legge).
- D/3 - Teatri, cinematografi, sale per concerti o spettacoli e simili (quando abbiano le caratteristiche per rientrare nell'art. 10 della legge).

- D/4 - Case di cura ed ospedali (quando per le loro caratteristiche rientrano nell'art. 10 della legge, ed abbiano fine di lucro).
- D/5 - Istituti di credito, cambio ed assicurazioni (sempreché abbiano le caratteristiche per rientrare nell'art. 10 della legge).
- D/6 - Fabbricati e locali per esercizi sportivi (sempreché per le loro caratteristiche rientrano nell'art. 10 della legge, ed abbiano fine di lucro).
- D/7 - Fabbricati costruiti e adattati per le speciali esigenze di una attività industriale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni.
- D/8 - Fabbricati costruiti e adattati per le speciali esigenze di una attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni.
- D/9 - Edifici galleggianti o sospesi assicurati a punti fissi del suolo; ponti privati soggetti a pedaggio.

III - Immobili a destinazione particolare

GRUPPO E

- E/1 - Stazioni per servizi di trasporto, terrestri, marittimi ed aerei.
- E/2 - Ponti comunali e provinciali soggetti a pedaggio.
- E/3 - Costruzioni e fabbricati per speciali esigenze pubbliche.
- E/4 - Recinti chiusi per speciali esigenze pubbliche.
- E/5 - Fabbricati costituenti fortificazioni e loro dipendenze.
- E/6 - Fari, semafori, torri per rendere d'uso pubblico l'orologio comunale.
- E/7 - Fabbricati destinati all'esercizio pubblico dei culti.
- E/8 - Fabbricati e costruzioni nei cimiteri, esclusi i colombari, i sepolcri e le tombe di famiglia.
- E/9 - Edifici a destinazione particolare non compresi nelle categorie precedenti del gruppo E.

Per ciascuna zona censuaria si compilerà quindi un prospetto generale di qualificazione.

2. *Classificazione* - Ogni categoria è suddivisa in diverse classi corrispondenti ai « gradi notevolmente diversi delle rispettive capacità di reddito » (art. 7 del Regolamento). Contrariamente al catasto terreni, che prevede soltanto cinque classi, per il catasto urbano il numero delle classi non è specificamente limitato.

Le rendite più elevate sono delle classi più alte, contrariamente a quanto invece accade per il catasto terreni.

Le caratteristiche che definiscono le diverse classi, corrispondenti alle condizioni influenti sul reddito lordo e sulle detrazioni, sono di carattere estrinseco ed intrinseco. Tra le prime, che intervengono nella sola operazione di classificazione, si considerano l'ubicazione (intesa nel senso posizionale e non per le dotazioni urbanizzative della zona), la salubrità della zona, la rispondenza della località alle esigenze delle specifiche destinazioni (commercio, professioni, ecc.), il rapporto tra domanda ed offerta dello specifico tipo di unità immobiliare, la solvibilità dei locatari in dipendenza del tipo settoriale delle locazioni, ecc.

Tra le caratteristiche intrinseche, che intervengono per altro anche nella operazione di qualificazione, si considerano l'esposizione, il grado di finimento, le caratteristiche igieniche, decorative ed estetiche, la funzionalità dei servizi particolari e comuni, le dimensioni fisiche in rapporto alle dimensioni ordinarie di unità della stessa destinazione, il costo dei servizi comuni.

In genere, tra ogni successiva classe devono riconoscersi differenze di reddito di circa il 20%.

Per ogni categoria si analizzerà l'unità immobiliare tipo, rappresentativa delle caratteristiche che ordinariamente, e cioè con la maggiore frequenza statistica, si riscontrano nelle unità immobiliari in essa comprese. Con riferimento all'unità immobiliare tipo si determinerà la «rendita catastale» che verrà espressa in «tariffe catastali», e cioè riferendo la rendita stessa all'unità di consistenza ed ai prezzi medi correnti nel triennio 1937-1939.

L'unità di consistenza per la determinazione delle tariffe varia a seconda delle categorie e dovrebbe rappresentare l'effettivo riferimento operato dal mercato relativamente ai prezzi d'uso dei singoli immobili.

Si ha quindi che per gli immobili a destinazione ordinaria del gruppo A, la consistenza è riferita al vano catastale. Si conteggiano per vani quelli aventi superficie utile uguale alla minima normale stabilita per la singola categoria e classe, oltre che la cucina la quale, indipendentemente dallo sviluppo della sua superficie, è sempre valutata per un vano utile. Le eccedenze planimetriche, rispetto alla massima superficie definita per la classe e categoria, vengono invece conteggiate come frazioni di vano; analogamente i vani accessori a servizio diretto (bagni, dispensa, verande, disimpegni, ingressi) vengono valutati per 1/3 di vano e quelli a servizio complementare (soffitte, cantinole, spanditoi, box, ecc.) per 1/4 di vano utile.

Si apporta infine al conteggio dei vani così operato una aggiunta o detrazione del 10% per specifiche circostanze economiche, funzionali e compositive che aumentano o diminuiscono l'utilità, e quindi la produttività, in riferimento alle circostanze ordinarie delle altre unità della classe e categoria (esistenza di giardini, balconate, terrazze, cantine comuni, ecc.). Il risultato viene comunque arrotondato al mezzo vano.

Per gli immobili a destinazione ordinaria del gruppo B la consistenza viene riferita al metro cubo vuoto per pieno dell'unità immobiliare, con

aggiunte o detrazioni del 10% analoghe a quelle già esposte relativamente agli immobili del gruppo A. Per gli immobili a destinazione ordinaria del gruppo C, la consistenza viene riferita al metro quadrato utile. Per i negozi e botteghe le superfici retrostanti adibite a retrobottega non verranno conteggiate per la loro consistenza geometrica S , ma per quella virtuale SK_s . Indicando con K il rapporto tra i redditi unitari di un metro quadrato di retrobottega R_r e di un metro quadrato di bottega R_b , si avrà che, nell'ipotesi di S' m² di bottega ed S m² di retrobottega, la superficie virtuale S_v , alla quale si riferisce l'analisi catastale, risulta la seguente:

$$S_v = S' + \frac{R_r}{R_b} S = S' + SK_s$$

Circostanze funzionali, extra o subordinarie (esistenza di aree scoperte, tettoie, portici ad uso privato, soppalchi, ecc., e altezza netta inferiore a quella media, ecc.), porteranno anche in questo caso ad aggiunte o detrazioni del 10%. Sia i metri cubi relativi al gruppo B che i metri quadrati relativi al gruppo C si arrotonderanno sempre a misure unitarie. Per gli immobili a destinazione speciale (gruppo D) e particolare (gruppo E), il riferimento della consistenza e l'accertamento della rendita catastale verranno operati direttamente per ogni singola unità oggetto di esame caso per caso, senza cioè alcuna generalizzazione e riferimento ad unità tipo.

3. *Classamento* - « Consiste nel riscontrare in sopralluogo, per ogni singola unità immobiliare, la destinazione ordinaria e le caratteristiche influenti sul reddito e nel collocare l'unità stessa in quella tra le categorie e classi prestabilite per la zona censuaria che, fatti gli opportuni confronti con le unità tipo, presenta destinazione e caratteristiche conformi e analoghe » (art. 61 del Regolamento).

In queste operazioni si risolve la sintesi estimativa, articolandosi infatti il classamento nello stesso processo logico nel quale consiste appunto il metodo di ogni stima, e cioè nella formazione preventiva della scala dei prezzi (qualificazione e classificazione) e nel successivo inserimento (classamento) del bene da stimare (unità immobiliare) nello « scalino » che si presenta il più possibile attinente ad esso per analogie fisiche ed economiche.

4. *Formazione delle tariffe* - Come già esposto, la tariffa catastale esprime in moneta legale la rendita catastale per unità di consistenza (art. 14 del Regolamento).

Alla tariffa si perviene dall'accertamento del reddito lordo ordinario ritraibile dalla unità tipo (per i gruppi A, B e C) e dalle singole unità (per i gruppi D ed E).

Al reddito lordo si aggiungeranno gli interessi sui depositi di garanzia (canoni anticipati), le spese di manutenzione ordinaria previste dall'art. 1609 Cod. civ. e tutti gli oneri che per patto e consuetudine locale sono a carico del locatario (S_e); si detraranno invece le spese per servizi e di manutenzione a carico del proprietario (S_p).

Le aggiunte e detrazioni saranno valutate sulle ordinarie circostanze che si verificano per lo specifico mercato e non solo in base alle situazioni effettive, che talvolta possono risultare diverse da quelle ordinarie.

Sempre con elementi economici riferiti all'epoca censuaria (1937-1939), il reddito lordo, con le aggiunte e detrazioni già esaminate, sarà quindi diminuito delle spese di amministrazione, di manutenzione, di conservazione (assicurazione e quota di ammortamento), dei canoni non percepiti per sfitti ed inesigibilità (sempre relativi però a circostanze ordinarie). Tutte le detrazioni vengono espresse in una aliquota percentuale del reddito lordo, uniformemente stabilita per zone censuarie, categorie e classi. Se nella zona censuaria specifica non esiste o non è ordinario (e cioè più frequente) il regime delle locazioni, la rendita catastale non si determinerà sulla base del reddito lordo presumibile, ma riguardando il prezzo d'uso del capitale fondiario costituito dall'unità immobiliare, e cioè la rendita fondiaria ad esso corrispondente.

Coincidendo il valore del capitale fondiario con il più probabile valore di mercato dell'unità, la rendita catastale R_c sarà uguale al prodotto del valore di mercato V_m per il saggio di capitalizzazione (r), desunto da esperienze di mercato analoghe (nel senso urbanistico e non nel senso strettamente topografico), sommando le spese, nella misura indicata, al risultato del detto prodotto.

Come già esposto, il Ministro delle Finanze, sentito il parere della Commissione censuaria centrale, stabilisce ogni anno i coefficienti di aggiornamento delle rendite catastali, definite con riferimento agli elementi economici del triennio 1937-1939, per le singole categorie di unità immobiliari.

Dal 1962 al 1972 i coefficienti di perequazione sono stati quelli indicati nella tab. 7.27.

Tabella 7.27

<i>Simboli delle categorie</i>	<i>Dal 1962 al 1964</i>	<i>Dal 1965 al 1970</i>	<i>Dal 1971</i>
A ₁ ed A ₈	50	50	60
A ₂	35	35	40
A ₃	30	30	40
A ₄ ed A ₁₁	30	30	30
A ₅	30	30	30
A ₆	30	20	30
A ₇	35	35	45
A ₉	40	40	40
A ₁₀	65	65	80
Da B ₁ a B ₃	60	30	40
Da B ₄ a B ₈	60	30	60
C ₁	75	75	80
C ₂ , C ₄ , C ₆ e C ₇	60	60	75
C ₃	65	65	75
C ₅	50	50	75
Da D ₁ a D ₃	60	60	70
D ₄	60	60	80
Da D ₅ a D ₉	60	60	75
Da E ₁ a E ₉	60	30	40

Ai sensi dell'art. 1 della legge 23-2-1960 n. 131 il reddito imponibile R_i è uguale al prodotto tra la tariffa catastale T , il numero delle unità componenti il cespite (vani, m², m³) ed il coefficiente di aggiornamento corrispondente C , risultando $R_i = T \cdot N \cdot C$.