

Traffico urbano, valori immobiliari e tariffe catastali. M. Pagella*

1. Queste mie considerazioni si collocano in una posizione un pò particolare rispetto al tema generale del Convegno, orientate, come sono, ad analizzare alcuni aspetti di eventuali possibili collegamenti tra gli effetti del traffico urbano e la determinazione delle tariffe d'estimo catastale. Lo spunto - o se vogliamo il pretesto - è stato chiaramente fornito dalla recente revisione delle tariffe stesse, le cui travagliate vicende non sembrano ancora essere giunte al capolinea, a giudicare dal contenzioso in atto sottoforma di valanghe di ricorsi.

A scanso di equivoci intendo subito sottolineare che si tratta di un approccio, da parte mia, molto limitato nell'ampiezza e nella profondità. Il tema, in verità, è terribilmente complesso e richiederebbe conoscenze teoriche ed empiriche ben maggiori delle mie. In ogni caso, sarebbe indispensabile il supporto di uno studio molto accurato, lungo e articolato, ricco di solidi riferimenti ad una realtà sicuramente molto varia e mutevole. Se ho accettato il compito di trattarlo in questi termini, definibili a malapena come "introduttivi", è semplicemente in funzione un pò provocatoria, per stimolare qualche ricercatore di buona volontà a dedicare il giusto impegno ad un oggetto di studio che mi sembra possa offrire prospettive incoraggianti.

2. I.N.C.E.U. è notoriamente uno strumento avente la finalità della determinazione oggettiva di imponibili relativi alle unità immobiliari, fondato su alcuni principi e metodi di base, concettualmente mutuati, in gran parte, dal più antico Catasto Terreni. In particolare, va tenuto ben presente che il suo scopo, a termini di legge, è la determinazione della "rendita media ordinaria ritraibile da un'unità immobiliare al netto delle spese e perdite eventuali ed al lordo soltanto dell'imposta fabbricati e relative sovrainposte, e dei contributi di ogni specie". Non appare poi

* Prof. Ordinario di Economia e Politica Agraria, nell'Università di Torino

tanto ozioso questo richiamo all'obiettivo fissato dalla legge 1939, se andiamo facilmente a constatare che, nell'ultima revisione, esso è stato abbastanza rispettato nella forma, ma assai meno nella sostanza.

Il procedimento adottato è stato, notoriamente, quello di stimare i "valori" degli immobili e attribuire ad essi dei saggi di rendimento diversificati solo per grandi categorie catastali. Non sarò certo io a negare che l'idea di procedere attraverso una stima di valori immobiliari, per passare ai redditi con l'applicazione di saggi di interesse appropriati, possedga un fondamento teorico indiscutibile. Peccato che, volendo operare con saggio unico per i fabbricati a destinazione residenziale, un altro per gli uffici, un terzo per i negozi, e così via, si tiri in ballo un'ipotesi "forte" di rigida, uniforme ed esclusiva dipendenza del valore dal reddito, e viceversa. Tutto ciò implica un rigoroso riferimento a quei mercati di concorrenza perfetta che esistono solo nei libri di economia; o che, comunque, sarebbe proprio fatica malamente spesa andare a ricercare negli attuali mercati degli immobili e degli affitti. Del resto, che le indagini compiute in diverse località da componenti della C.C.C., in occasione proprio delle discussioni relative alla recente revisione, hanno confermato, tutte quante, l'esistenza di un enorme campo di variabilità in fatto di saggi di rendimento reali degli immobili, anche nello stesso centro urbano.

La conclusione fondamentale è, pur essendo il nostro un catasto di redditi, di fatto si sono operate le stime come se si trattasse di un catasto di valori. Non è questa la sede per discutere sui motivi di comodità operativa, d'opportunità pratica o di sottofondo politico, che possono avere ispirato, e magari per certi versi giustificato, l'adozione del procedimento, ma il fatto rimane, e non è irrilevante ai fini dell'argomento qui affrontato. Naturalmente, se si accetta l'idea che gli effetti del traffico urbano possono esercitarsi in modo non del tutto parallelo e proporzionale sul valore e sul reddito dei fabbricati.

Ma v'è di più. Il Catasto Urbano, rifacendo il verso a quello rustico, fa un esplicito riferimento alla rendita media ordinaria, chiamando in gioco quel principio di ordinarietà che, secondo i più accreditati autori, costituisce una base fondamentale dell'Estimo. Non è proprio il caso di addentrarci in discussioni oziose sul tema dell'ordinarietà, tante volte dibattuto in passato. Mi preme sottolineare che nelle varie posizioni assunte al riguardo, si manifestano idee non sempre concordanti, e non soltanto per semplici sfumature. Si oscilla, sostanzialmente, tra una concezione prevalentemente orientata ad un'ordinarietà riferita a sog-

gettive e intrasferibili capacità imprenditoriali, ed un'altra che tende ad inglobare dentro il concetto di ordinarietà elementi oggettivi del bene oggetto di stima, in una visione statistica del valore da stimare. Poi magari, di fatto, non cambia nulla, visto che diventa decisivo alla fine della storia, nella gran parte dei casi, il giudizio soggettivo del perito.

La considerazione importante, in questa sede, è che qualunque posizione si voglia scegliere, si impone una duplice conclusione:

- nelle condizioni reali di mercato degli immobili e degli affitti, ed in particolare con la presenza del ben noto doppio mercato, è estremamente dubbio che attraverso determinazioni di valore, anche se fossero ispirate ad un principio rigoroso di ordinarietà - comunque inteso - si possa pervenire a rendite ordinarie;

- è poi assolutamente certo che alle rendite ordinarie non si arriva applicando ai valori fondiari saggi di rendimento stabiliti rigidamente per categorie di fabbricati, senza alcuna articolazione territoriale, o d'altro genere.

Vorrei subito chiarire che, con queste osservazioni, non intendo affatto alimentare polemiche già fin troppo vivaci, o - peggio - sollevare dubbi di legittimità. Il catasto è, comunque, per sua natura, uno strumento tutt'altro che perfetto; il nostro catasto, poi, di difetti ne possiede parecchi di specifici; e non è proprio il caso di andare ad elencarli in questa sede. Ma per amore di verità bisogna dire che procedimenti per molti aspetti simili a quello adottato nella recente revisione vengono largamente utilizzati in altri paesi europei. D'altra parte, perseguire la determinazione di vere rendite medie ordinarie, nella realtà attuale, può trasformarsi anche nella ricerca di una sorta di araba fenice. Ciò non toglie che, pur operando necessariamente con l'accetta piuttosto che col bisturi, non si possa ricercare un maggior grado di aderenza alla realtà nelle determinazioni di imponibili. Ed è proprio in questa ricerca di una espressione accettabile, a livello catastale, della realtà, che viene a collocarsi anche il discorso dell'effetto traffico su valori immobiliari e rendite. Senza troppe disquisizioni sui principi astratti.

3. Le domande che si possono porre legittimamente, a questo punto sono due:

- l'effetto traffico sul valore degli immobili, e quindi indirettamente sulle tariffe d'estimo, è stato esplicitamente e sistematicamente tenuto in considerazione nella revisione recentemente attuata?

- Quali problemi si pongono, in termini generali, per dare una

valida espressione concreta dell'effetto stesso sulle determinazioni catastali?

La prima risposta non può essere, in buona sostanza, altro che negativa. I tempi e i modi che hanno caratterizzato la revisione non offrivano molte possibilità al riguardo. Ma ci sono ragioni oggettive, legate alla struttura stessa del Catasto Urbano, che avrebbero comunque ostacolato la valutazione dell'effetto traffico e il suo inserimento nelle tariffe. E qui scivoliamo, automaticamente, nella seconda risposta.

Il traffico urbano può influire sensibilmente sul valore degli immobili, pure se in misura variabile e non facilmente misurabile; ed anche, probabilmente, con un effetto meglio percepibile nel caso di uso diretto dell'immobile da parte del proprietario che in quello della cessione in affitto. In un mercato libero e concorrenziale, infatti, si manifesterebbero probabilmente influenze analoghe e proporzionali a quelle che incidono nei confronti dei valori, anche sul livello dei canoni di affitto, e quindi sui redditi. Ma nella situazione esistente di duplice mercato, uno regolamentato con l'equo canone (e pertanto non libero per definizione), l'altro illegale ma ampiamente diffuso, sicuramente più libero ma ben lungi dall'essere perfetto, le cose si presentano molto diverse, ed anche differenziate.

Nelle situazioni caratterizzate dal rispetto dell'equo canone, entrano pesantemente in gioco parametri legali che, in generale, hanno ben poco a che vedere con il traffico e le sue conseguenze. Nell'ambito del mercato - chiamiamolo così - "alternativo", può verosimilmente manifestarsi un certo effetto traffico sui canoni, ma nutro il forte sospetto che, nella realtà, le particolari condizioni di mercato, con gli squilibri di forza tra contraenti che lo caratterizzano, finiscano con l'assorbire, o comunque per mascherare l'effetto stesso. La conclusione è che sembrerebbe in linea di massima meno arduo, *nell'ambito sempre di una sostanziale difficoltà*, esprimere concretamente l'influenza del traffico in una determinazione di valori immobiliari piuttosto che in una valutazione diretta di rendite catastali. Rimane la facile constatazione che comunque si voglia affrontare il problema, in termini di valori oppure direttamente di redditi, si va sempre fatalmente incontro a tre grossi e pericolosi scogli.

- La suddivisione in categorie e classi;
- la delimitazione di zone censuarie omogenee;
- la determinazione di coefficienti di merito, ed anche di collegamento.

Il problema della classificazione e del classamento è forse il più

aperto per il nostro Catasto Urbano; tanto è vero che si è invocata da più parti una revisione sostanziale di categorie e classi prima di procedere alla revisione delle tariffe, in modo da avere una catastazione degli immobili più aderente alla realtà di quella, invero piuttosto distorta, attualmente vigente. E' possibile avere un riflesso dell'effetto traffico nella formazione di un eventuale nuovo quadro di categorie e soprattutto di classi. La risposta non può essere che dubitativa. Teoricamente nulla vieta di introdurre parametri relativi al traffico nella formazione delle classi, che sono, come è ben noto, in numero aperto. In pratica, le difficoltà sono molte. Un conto è riscontrare che i valori di taluni edifici, in posizioni ben definite e strettamente delimitate, risentono dell'influenza del traffico urbano. Un altro è dare un significato catastale, riferito a specifiche categorie e classi, a tali influenze. Solo un catasto molto preciso, molto moderno, ma soprattutto molto agile e rapido nei cambiamenti, potrebbe articolarsi in modo accettabilmente adeguato alle situazioni reali determinate dai problemi del traffico.

D'altra parte, bisogna ricordare che l'influenza del traffico sui valori e sui redditi non si esprime in modo univoco ed uniforme. C'è un palese effetto diretto, da congestione, rumore, grado di inquinamento atmosferico; e c'è un effetto indiretto, derivante dalle sempre più frequenti limitazioni al traffico urbano messe in atto dalle autorità amministrative, sotto forma di chiusure totali o parziali, circolazione limitata, ecc. Ed è fin troppo noto che le diverse categorie di fabbricati, residenziali, destinate ad uffici, oppure ad attività commerciali, risentono in modo ed in misura diversa delle limitazioni stesse. E' vero che esistono anche gli interventi urbanistici, che dovrebbero fornire un punto chiaro di riferimento, ma non raramente, nella loro applicazione lenta e un pò disorganica, creano qualche ulteriore elemento di confusione. Tradurre il tutto in elementi catastali quantitativi sufficientemente precisi, nell'ambito della qualificazione, della classificazione e del classamento, non è impossibile in astratto, ma propone, in concreto, ripide pareti da scalare ad un catasto un pò disastroso come il nostro.

Fra l'altro emerge pure il rischio di trovare nell'effetto traffico nuovi incentivi all'aumento del numero delle classi, senza alcuna regola generale. Si aprirebbe in tal modo la strada alla possibilità di provocare ulteriori motivi di sperequazioni, dovute ai meccanismi di valutazione catastali che implicano scale rigide di passaggio - in termini di tariffe - dalle classi superiori a quelle inferiori. Inconveniente, quest'ultimo, che già si è manifestato evidente, in molti casi, esaminando i risultati dell'ultima

revisione.

La delimitazione del territorio in zone censuarie definite omogenee (e Dio sa quanto l'omogeneità, in queste cose, assomigli molto da vicino ad una chimera), porta frequentemente a mettere insieme realtà abbastanza diverse, pur se caratterizzate da vicinanza fisica o addirittura da contiguità. Il traffico induce indubbiamente altri possibili elementi, piuttosto variabili e mutevoli, di disformità. Anche per questa via si profilano non indifferenti ostacoli per un recepimento dei suoi effetti in modo corretto nelle tariffe di estimo catastale.

Infine, va aggiunto che i noti coefficienti che consentono di stabilire molte tariffe eseguendo poche determinazioni dirette di redditi o di valori, si prestano molto male, nella loro inevitabile grossolanità, ad operazioni, in fondo abbastanza raffinate, come l'espressione concreta degli effetti del traffico.

Il quadro non appare certamente roseo. Forse è anche afflitto da una vena di personale pessimismo. Tuttavia, anche se si accetta l'idea che il catasto non può che essere uno strumento fiscale di grossa approssimazione, alcuni consistenti miglioramenti credo che possano essere apportati. Nell'ambito di tale auspicabile evoluzione positiva, anche l'effetto traffico può probabilmente, in una certa misura, diventare un parametro catastalmente utilizzabile. Bisogna naturalmente stabilire in modo chiaro se si vuol operare, di fatto, attraverso la determinazione di rendite oppure di valori; rivedere a fondo qualificazione e, soprattutto, classificazione, anche con l'adozione di nuovi parametri, ma senza eccedere nel numero di classi; articolare diversamente le zone omogenee e procedere a più estese rilevazioni in sede di revisione di tariffe; liberare, infine, il catasto da alcune pastoie tradizionali e dotarlo, per contro, di strumenti operativi moderni. Senza con ciò pretendere un'impossibile perfezione.

Rimane sempre in piedi un limite di fondo, che affligge qualsiasi catasto: si tratta sempre di uno strumento statico messo di fronte ad una realtà dinamica. E questo limite si appalesa con particolare forza di fronte ai fenomeni in continua evoluzione, legati al traffico urbano. Le modalità per far fronte a questo limite intrinseco sono sostanzialmente due, non in contrapposizione tra di loro, ma proponibili in combinazione:

- dinamicizzare il più possibile le tariffe, con il riferimento ad indici di prezzi vari, riguardanti non solo i fabbricati, ma anche l'insieme di tutti i beni e servizi che concorrono a formare costi di manutenzione e di gestione;

- attuare aggiornamenti frequenti ed articolati non soltanto di tariffe, ma anche di classificazione e di classamento.

Obiettivi del genere potevano apparire del tutto velleitari fino ad un'epoca piuttosto recente. Si presentano molto più accessibili da quando siamo entrati nell'epoca del trionfo dei computers e del dominio dell'informatica.

Un'ultima osservazione, prima di concludere, mi sembra di un certo interesse. Nell'ambito delle teorie neoistituzionaliste, che hanno come iniziatore il recente Premio Nobel per l'economia R.H. Coase, un rilievo non trascurabile ha il riferimento ai significati economici del diritto di proprietà. Senza entrare in disquisizioni relative ai costi di transazione e al significato delle organizzazioni - che sarebbero francamente fuori luogo - mi sembra di poter dire che il tema del traffico e dei valori immobiliari ne è fortemente interessato. E' del tutto verosimile che anche le determinazioni catastali ne possano essere, in qualche modo, influenzate. Con quali modalità e fino a che punto è tutto da scoprire. Forse si delinea un altro ottimo spunto di ricerca, meritevole di attenzione.

Abstract

The paper considers some aspects of the relationship between the effects of urban traffic and the determining of the recently revised land/building taxation tariffs. Of necessity the approach is limited, as the complexity of the subject would require more in-depth investigation as well as the backup of accurate studies on the changing reference framework.

Accepting that the N.C.E.U. (New Urban Property Register) has the objective of determining the "ordinary average revenue of a property unit", the procedure adopted was that of estimating the "values" of properties and attributing diversified rates of revenue to them according to the main property register categories. Consequently, although the property register deals with incomes, the estimates were made as if it were a register of values.

The question of the effect of traffic on property values and revenues is bound up with the search for an acceptable, realistic expression of circumstances at property register level.

Urban traffic can noticeably influence the value of property although

to a varying extent which cannot always be easily measured. However, it would seem a less arduous task to formulate a concrete expression of the influence of traffic in determining property values rather than attempting a direct assessment of property register revenues.

To conclude, only an extremely accurate, modern and rapidly changing property register would be able to adapt adequately to the situations determined by the problems of traffic. Consequently, the effect of traffic could only become a parameter used by the property register within the framework of a desirable constructive development of the register.

Résumé

La relation prend en considération quelques aspects du rapport entre les effets du trafic urbain et la détermination des tarifs d'estimation cadastrale de révision récente. Il s'agit d'une approche limitée, car la complexité du sujet revendiquerait aussi bien des approfondissements supérieurs qu'un support d'études soignées sur la réalité instable de référence.

Tout d'abord, il faut dire que le N.C.E.U. (Nouveau Cadastre de Construction Urbaine) a pour but de déterminer la "rente moyenne" ordinaire retranchable d'une unité immobilière, la démarche adoptée a toujours été celle d'estimer les "valeurs" des immeubles et de leur attribuer des études de rendement diversifiées, seulement pour des grandes catégories cadastrales. Donc, tout étant un cadastre de revenus, de fait l'on opère les estimations comme s'il s'agissait d'un cadastre de valeurs.

Le discours de l'effet trafic sur des valeurs immobilières et rentes se place dans la recherche d'une expression acceptable de la réalité au niveau cadastral.

Le trafic urbain peut influencer sensiblement la valeur des immeubles même si en mesure variable et pas toujours facilement mesurable. De toute façon, il semblerait moins ardu d'exprimer concrètement l'influence du trafic dans une détermination de valeurs immobilières plutôt que dans une évaluation directe de rentes cadastrales.

En conclusion, seulement un cadastre très précis, moderne et rapide

dans les changements peut s'articuler de manière adéquate sur les situations déterminées par les problèmes du trafic et donc uniquement dans le cadre d'une évolution positive souhaitable, l'effet trafic pourrait donc devenir un paramètre utilisable cadastralement.