

RIFORMA TRIBUTARIA E CATASTO

1 -Introduzione

del Chiar.mo Prof. Alessandro Antonietti

La legge di riforma tributaria ha conservato per i redditi dei terreni e dei fabbricati l'accertamento catastale. Essa ha però posto al catasto *“la determinazione dei redditi dominicali di terreni, dei redditi agrari, e dei redditi di fabbricati sulla base di tariffe d'estimo catastale disciplinate in modo da assicurarne, nella possibile misura, l'aderenza ai redditi effettivi, salvo i casi tassativamente determinati in cui le possibilità di divergenza e le caratteristiche economiche del reddito richiedono l'accertamento diretto”*.

Rendendosi conto della difficoltà che tale disposizione recava a tutta l'impostazione formativa del catasto, la legge di riforma tributaria ha dato tempo dieci anni per predisporre la nuova revisione degli estimi e del classamento, autorizzando nel frattempo l'Amministrazione di seguire le variazioni di redditività dei terreni *“mediante l'applicazione di coefficienti stabili almeno ogni biennio con decreto del Ministro per le finanze, anche per singoli comuni e sezioni censuarie e per singole qualità e classi, su conforme parere della commissione censuaria centrale, tenute anche presenti le eventuali segnalazioni dei comuni interessati”*.

La legge di riforma ha radicalmente modificato l'impostazione formativa dei nostri catasti, notoriamente ispirata alla formazione di un catasto stabile, mentre essa vuole un catasto attuale.

Catasto stabile significa che prospetti comunali di qualità e di classe con le relative tariffe d'estimo, il classamento ed i redditi imponibili particellari si mantengano invariati per un lungo periodo.

A difesa della stabilità catastale si sono sempre adottati validi ragionamenti centrati sulla particolare natura del reddito fondiario e sulla opportunità di non ostacolare i miglioramenti e di non vessare i proprietari con continui aumenti di imposta. Sono però ragionamenti ispirati a condizioni di staticità economica e che male si adattano ad una economia di grande dinamismo, sollecitata da una tecnologia in continua evoluzione e sottoposta ad interventi legislativi e sindacali per il conseguimento di diverse distribuzioni del prodotto netto tra le varie personalità economiche concorrenti alla produzione.

Di qui la nuova impostazione data dalla legge di riforma

tributaria al classamento ed all'accertamento catastale che, come si è detto, vuole i più aderenti possibili alla situazione reale.

Per fare questo, il decreto n. 604 ha stabilito che su decreto del Ministro delle finanze si possa procedere a revisioni parziali e generali dei prospetti di qualità e di classe, del classamento e delle tariffe d'estimo ed ha lasciato inoltre all'Amministrazione l'attuale autonomia per quanto riguarda la qualificazione, la classificazione ed il classamento. In pratica si tratta dell'abbandono dell'unicità dell'epoca censuaria e della stabilità delle risultanze catastali.

Ricordo, per inciso, che già con la revisione del 1922 si era in parte usciti dall'impostazione originaria, quando fu disposto che i terreni dovessero essere iscritti nello stato attuale, cioè nello stato in cui si trovano al momento del classamento e della successiva attuazione dei reclami.

Non sarà facile per il catasto assumere questa maggiore dinamicità nella determinazione delle tariffe, ma io lo ritengo possibile ed attuabile purché si voglia dare allo strumento una notevole semplificazione e si accetti di operare entro le sue organiche limitazioni e possibilità.

L'esame di ciò che avviene negli altri Paesi è estremamente indicativo per comprendere come in queste cose sia necessario procedere più allo scopo di seguire con prudenza le tendenze dei redditi e dei valori che non allo scopo di riprodurli con esattezza.

Ritengo che il catasto avrà bene risolto il compito affidatogli se riuscirà ad esprimere una tariffa in grado di offrire una perequata stima della produttività netta dei terreni lasciando alle commissioni censuarie la determinazione annuale e comunque disaggregata delle percentuali di reddito dominicale e di reddito agrario.

La determinazione dei redditi dominicali ed agrari da inserire nelle dichiarazioni dei redditi dovrebbe avvenire moltiplicando il prodotto netto di partita per le percentuali annualmente stabilite dalla commissione censuaria centrale.

In tal modo sarebbe possibile variare i redditi imponibili senza necessariamente dover variare anche le risultanze catastali ed è ciò che in definitiva la riforma si propone di ottenere.

In miei precedenti scritti ho parlato di tariffa di valore aggiunto, ma accettando i suggerimenti dati dai Proff. Panattoni e Romiti, non ho nulla in contrario di chiamarla tariffa di prodotto netto. Non ritengo sia questa la sede per illustrare argomenti così

estremamente tecnici, ma sono convinto che questa proposta è valida e costituisce una notevole semplificazione dei compiti gravosi affidati al catasto.

Può darsi che essa contrasti, non nello spirito e nella sostanza, ma nella forma col dettato legislativo che ripetutamente parla di tariffe di reddito dominicale e di reddito agrario e che, di conseguenza, si renda necessario modificare la terminologia legislativa, ma ne vale la pena se si considerano i vantaggi che tale proposta comporta.

Entro il 1983 l'Amministrazione del catasto dovrà realizzare la revisione generale degli estimi e del classamento. Mancano 8 anni ed è bene che essa ne affronti subito i termini e le modalità di realizzazione se vorrà arrivare pronta e documentata all'appuntamento, consapevole che questa è l'ultima occasione offerta al catasto: se dovesse mancare all'appuntamento sarà meglio voltare pagina ed anche i più accaniti sostenitori del metodo catastale dovranno adattarsi a riconoscerne la incapacità di adattamento alle nuove situazione e rassegnarsi alla sua eliminazione almeno come strumento fiscale.

Il male è che in taluni ambienti responsabili si incominciano a sentire voci favorevoli a tale abbandono: più per sfiducia nelle proprie forze, nei mezzi a disposizione e nelle istituzioni che per la non considerazione del procedimento che, invece, si continua a ritenere preferibile e migliore degli altri.

Per questo ritengo che la riforma tributaria abbia fatto bene ad optare per il mantenimento del procedimento catastale per l'accertamento del reddito immobiliare purché ci sia da parte del potere politico la volontà e l'impegno di porre l'Amministrazione del catasto e dei servizi tecnici erariali all'altezza del compito affidatole fornendole personale, mezzi finanziari e tecnici adeguati per poterlo assolvere.

Sono convinto che il catasto possa rispondere alle esigenze di un accertamento serio, responsabile ed onesto, basato sull'ordinarietà di gestione che è mezzo per spingere l'agricoltore ad un continuo e sollecito aggiornamento per la ricerca di combinazioni produttive e di ordinamenti aziendali sempre più efficienti senza la preoccupazione di una immediata interferenza fiscale.

E' bene precisare che il concetto di reddito effettivo non contrasta con il principio di ordinarietà che rimane perfettamente valido anche nella nuova impostazione. L'effettività consiste nel

conferire ai redditi catastali aderenza al variare della congiuntura: avrebbe contrastato con la stabilità dell'epoca censuaria può benissimo adattarsi e fare riferimento alla ordinarietà di gestione.

Il problema di arrivare alla determinazione di autonomi "valori censuari" è forse altrettanto importante di quello dei redditi.

Il catasto è sempre più utilizzato per la determinazione di valori sia ai fini fiscali sia ai fini della politica del territorio. Ricordiamo tra questi:

- la determinazione dell'indennità di esproprio in base alla legge di Napoli del 1885 ed alle sue molteplici derivazioni;
- la determinazione dell'indennità di esproprio per la riforma fondiaria;
- la determinazione del valore agricolo medio per la legge n. 865 del 1971.

Dal punto di vista estimativo, il valore agricolo medio, aggravato dall'impostazione metodologica assunta dall'Amministrazione del catasto, desta non poche perplessità. Lo spirito della legge che è inteso ad indennizzare in minima parte il valore dei terreni interessati da fenomeni di rendita urbana, ma in modo sostanziale quello dei terreni agrari è stato svisato: così può accadere che lo stesso terreno agrario già valutato a valore di mercato ai fini dell'imposta di successione, sia espropriato a meno della metà di tale valore.

Ritengo necessario arrivare alla determinazione con procedimento automatico di un autonomo "valore censuario" che abbia a valere sia per l'applicazione delle imposte, sia per la determinazione delle indennità di espropriazione per l'esecuzione di opere di pubblico interesse.

Il procedimento automatico, basato sull'applicazione di un coefficiente unico di moltiplicazione dei valori determinati nel 1947 per l'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio non poteva che portare a valori non rispondenti: non rispondenti perché estremamente sperequati erano e sono i redditi dominicali imponibili del 37-39 rispetto alla situazione odierna e ancor più sperequati erano i coefficienti di moltiplicazione adottati a suo tempo per la patrimoniale. In generale si verificava la sopravvalutazione dei terreni poveri e la sottovalutazione dei terreni ricchi. Specialmente grave era il confronto tra le zone di montagna e di

collina e quelle di piano.

Dia il catasto rispondenti parametri della produttività dei terreni per semplificati prospetti di qualità e di classe, determinino annualmente le commissioni censuarie disaggregati coefficienti di moltiplicazione e si vedrà che il procedimento automatico può essere rispondente.

Il mercato fondiario è notoriamente un mercato imperfetto: ha scarsa trasparenza, ha un costo elevato e diretta influenza sul prezzo da parte di ogni singolo operatore: i prezzi si formano generalmente in regime di oligopolio o addirittura di monopolio bilaterale. Il prezzo di mercato si stabilisce entro limiti di minimo al di sotto del quale non scende l'offerta e di massimo, al di sopra del quale non sale la domanda.

Entro tali limiti, che possono essere anche notevolmente distanti, il prezzo è indeterminato. Si sposta verso l'uno o l'altro in ragione della maggiore o minore forza contrattuale dei contraenti. La massa annualmente compravenduta interessa, per i terreni agrari, circa l'1-2% di quella complessiva.

In questa condizione, la stima diretta:

- non risolve il problema, perché la collocazione del prezzo entro quei limiti rimane pur sempre un fatto arbitrario;
- crea difficoltà di accertamento, moltiplica il contenzioso e diffonde il dubbio ed il malcontento tra i contribuenti.

Quanto sta avvenendo per l'INVIM è estremamente indicativo a tale riguardo.

Per questo resto dell'avviso che se la potenzialità produttiva dei terreni sarà espressa dal catasto in base al prodotto netto, se tale prodotto netto sarà oggetto di regolare aggiornamento e se il mercato fondiario sarà rilevato e studiato con sistematicità sia auspicabile e possibile il ripristino del procedimento automatico di valutazione.

Tale procedimento non contrasta con l'imposta sull'incremento di valore degli immobili: ne facilita l'accertamento ed elimina il contenzioso anche agli effetti delle altre imposte di valore.

Nel medesimo tempo permette la conoscenza di valori reali in quanto quelli dichiarati nell'atto sono ininfluenti sul livello di imposizione: conoscenza che può essere utilizzata per lo studio del mercato fondiario e per la determinazione dei coefficienti di moltiplicazione.

Nei casi in cui è operante il diritto di prelazione, dovrebbero fare testo, anche agli effetti fiscali, i valori dichiarati in atto purché superiori ai valori censuari. La stima diretta dovrebbe rimanere valida a richiesta del contribuente.

La pubblicizzazione dei valori censuari è cosa di notevole interesse, specie per le zone più ricche e di previsti insediamenti produttivi e residenziali. A questo fine, le commissioni censuarie distrettuali e provinciali dovrebbero svolgere con l'ausilio degli U.T.E. un ruolo importante per poter fornire alla commissione censuaria centrale gli elementi indispensabili per arrivare alla determinazione di disaggregati ed articolati coefficienti di determinazione dei valori censuari: valori che devono essere, per gli enti pubblici, parametro di riferimento per valorizzazione sociale ed economica del territorio e, per i privati, valido titolo di conoscenza e di orientamento per le loro scelte.