

L'accertamento fiscale dei redditi dei terreni; aspetti economico-estimativi ed applicativi

La stima della redditività imponibile dei terreni

di Alessandro Antonietti

Nel 1976 in un Convegno Promosso dall'Accademia Nazionale di Agricoltura affermai che il Catasto Terreni è lo strumento base per la politica del territorio. A questa politica il Catasto Terreni, assolvendo i propri compiti istituzionali, fornisce per ogni particella:

- l'individuazione e la rilevazione topografica;
- la descrizione;
- l'indicazione dei simboli delle deduzioni fuori tariffa;
- l'intestazione delle partite cui sono in carico;
- la misura della consistenza;
- la perequata stima della redditività imponibile.

L'elencazione di questi compiti ha lo scopo di porre in evidenza l'affermazione che il costo dell'accertamento della redditività dei terreni a fini fiscali è un costo aggiuntivo a quello degli altri compiti istituzionali e di evitare ogni confusione in proposito, dato che il tema del convegno si riferisce solo all'ultimo di quelli elencati.

Nel 1971 è stata promulgata la legge n. 825, meglio nota come legge per la riforma tributaria, che all'art. 2 ha conservato per i redditi dei terreni e dei fabbricati l'accertamento catastale.

È opportuno precisare che, a tale riguardo, già in fase di preparazione della suddetta legge, erano state mosse non poche critiche di notevole peso per l'abbandono dell'accertamento catastale, ritenuto da alcuni perfino incostituzionale in quanto basato su redditi presunti, per sostituirlo con la dichiarazione: dichiarazione che, ovviamente, avrebbe dovuto avvenire, sia per titolo d'impresa, sia per titolo di proprietà nel caso di conduzione disgiunta, sulla base di regolari contabilità. Il che, data la struttura e il numero delle proprietà e delle imprese, nonché delle relative cointestazioni, oltre a non essere certamente semplice, è sembrato anche non essere oppor-

tuno se rapportato alla consistenza economica del reddito oggetto di accertamento e alla entità numerica del contenzioso che avrebbe certamente creato.

Personalmente sono sempre stato un sostenitore dell'accertamento catastale e non vedo sorgere alcun motivo di incostituzionalità se rappresentanti del Ministero della Finanze (U.T.E.) mediante la collaborazione di agricoltori, di coltivatori e di tecnici, determinano periodicamente e preventivamente per singolo comune di un dato distretto censuario tale redditività imponibile dei terreni opportunamente classati per qualità di coltura e classe di produttività.

Redditività imponibile che, espressa per ettaro di superficie, è poi ridiscussa tra U.T.E. e Commissioni censuarie distrettuali e successivamente riesaminata e approntata dalle Commissioni censuarie provinciali che deliberano sia nel merito sia nell'intento di evitare sperequazioni tra distretto e distretto nell'ambito della stessa provincia e che, infine, soprattutto per la perequazione tra provincia e provincia è riesaminata e decisa dalla Commissione censuaria centrale dove siedono rappresentanti dell'Amministrazione, esperti e giuristi.

La Commissione censuaria centrale per lo svolgimento dei propri compiti si avvale del Collegio dei periti e, inoltre, ha facoltà di proporre al Ministro per le finanze:

- di affidare a singoli componenti l'incarico di eseguire studi ed indagini particolari per l'espletamento dei compiti demandati alla Commissione stessa, ivi compresi quelli derivanti da leggi speciali;
- di dare incarico a professori universitari o di istituti d'istruzione superiore ed a tecnici di specifica competenza di provvedere alla raccolta di elementi economici attinenti al settore agricolo o a quello dell'edilizia ed alla conseguente compilazione di analisi estimali concernenti beni rustici o urbani.

Nel caso dell'ultima revisione essa ha costituito, per decreto del Ministro, un gruppo di studio formato da circa 90 tecnici (circa uno per provincia) suddivisi in nove gruppi coordinati dagli esperti nell'ambito della Commissione allo scopo di raccogliere l'indispensabile materiale di studio a supporto delle proprie deliberazioni per l'approvazione delle nuove tariffe d'estimo. A difesa, inoltre, dell'accertamento catastale ritengo che la conoscenza preventiva del pro-

prio livello di redditività imponibile sia motivo per l'imprenditore agricolo per affinare la gestione della sua azienda per portarlo possibilmente al di sopra.

Ciò è tanto più valido in presenza di una progressività delle aliquote che, almeno oltre un certo punto, è motivo di disincentivazione a produrre.

A questo proposito è la stessa « concezione sociale » del diritto di proprietà ed in particolare, di quella fondiaria che giustifica, proprio nello spirito della costituzione, il procedimento catastale di stima.

Da questo punto di vista viene a cadere, almeno per i terreni, anche la critica sulla illegittimità di identificare il possesso dell'immobile con il possesso del reddito.

D'altra parte il procedimento di predeterminazione del reddito attraverso l'istituto dell'equo canone ha una diversa impostazione metodologica. Con la differenza che l'equo canone è determinato per legge, mentre le tariffe sono il risultato concordato di un lungo iter di elaborazione in valida contrapposizione a differenti e successivi livelli di U.T.E. e di Commissioni censuarie nelle quali sono presenti anche i rappresentanti dei contribuenti.

Importante è che, nello spirito della riforma tributaria, questa redditività media sia continuamente aggiornata mediante periodiche revisioni degli estimi e mediante variazioni percentuali annue o biennali dei redditi di partita.

La legge ha stabilito che la determinazione dei redditi dominicali dei terreni, dei redditi agrari e dei redditi dei fabbricati avvenga sulla « base di tariffe d'estimo catastali, disciplinate in modo di assicurarne, nella possibile misura l'aderenza ai redditi effettivi » limitando l'accertamento diretto solo a casi tassativamente determinati.

Per fare questo, il D.P.R. 1973/597 ha stabilito che su decreto del Ministro delle finanze si possa procedere a revisioni parziali e generali dei prospetti comunali di qualità, classi e tariffe e del clasmamento.

Secondo il testo legislativo:

« Le tariffe d'estimo e le deduzioni sono sottoposte a revisione quando se ne manifesti l'esigenza per sopravvenute variazioni nelle quantità e nei prezzi dei prodotti e dei mezzi di produzione nonché nell'organizzazione e strutturazione aziendale, e comunque ogni dieci anni.

La revisione è disposta con decreto del Ministro per le finanze, su parere conforme della Commissione censuaria centrale, e può es-

sere effettuata, d'ufficio o su richiesta dei comuni interessati, anche per singole zone censuarie e per singole qualità e classi ».

In pratica si tratta dell'abbandono dell'unicità dell'epoca censuaria e del superamento del concetto di un catasto stabile per quello di un catasto attuale allo scopo di arrivare, mediante frequenti aggiornamenti, alla determinazione di redditi imponibili il più possibile aderenti a quelli effettivi.

Il D.P.R. 1973/597 ha dato tempo dieci anni, vale a dire entro il 1984, per predisporre la nuova revisione generale degli estimi e del classamento.

La revisione generale degli estimi, disposta con D.M. in data 13 dicembre 1979 n. 3/4450, è stata completata nel termine prescritto e le nuove tariffe sono già state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale.

La determinazione delle tariffe è avvenuta secondo il procedimento preordinato per la revisione degli estimi del 1937-39, con la sola modifica del saggio d'interesse per il capitale di esercizio portato all'8% e con l'inderogabile valutazione dell'apporto di lavoro in base alle tariffe salariali. La data censuaria è stata il biennio '78-'79. Per le future revisioni generali degli estimi è importante che si rispettino tutti i livelli ed i tempi attraverso i quali si articola la stima censuaria.

Nel caso della revisione del '78-'79 devo dare atto all'Amministrazione della tempestività con cui gli U.T.E. sono riusciti a svolgere il lavoro di loro competenza, che è stato quello di proporre le tariffe e le deduzioni per i successivi controlli a diverso livello delle Commissioni censuarie.

Purtroppo nel primo livello, vale a dire quello delle Commissioni censuarie distrettuali che risulta più squisitamente di merito, si sono verificate gravi manchevolezze, le quali hanno costretto a spostare molte volte le competenze al grado successivo, obbligando le Commissioni censuarie provinciali a esprimersi più nel merito che nella perequazione.

Le future revisioni generali degli estimi devono trovare le Commissioni censuarie distrettuali costituite ed in grado di funzionare.

Il rispetto dei tempi è altrettanto importante di quello dei livelli di giudizio e obbliga:

— l'Amministrazione a trasmettere i dati agli U.T.E., alle C.C.D. nella medesima data e a non agire di iniziativa;

- le C.C.D. a deliberare entro un mese e inviare le osservazioni alle C.C.P.;
- queste ultime hanno due mesi di tempo dopo il mese concesso alle C.C.D. per approvare le tariffe.
Si badi bene che la legge dice « esaminare e approvare » e quindi nega la possibilità di giudizi generici di dissenso;
- la C.C.C. entro tre mesi, dopo i due concessi alle C.C.P., deve procedere all'approvazione definitiva dei prospetti di qualità, classe e tariffe e delle deduzioni.

Il rispetto dei tempi è evidentemente collegato alla funzionalità dei vari organi che devono essere tenuti aggiornati. In particolare gli U.T.E. devono essere messi in grado di assolvere con competenza il compito che è a loro affidato e di attrezzarsi soprattutto con personale qualificato per predisporre e raccogliere la documentazione necessaria per l'elaborazione dei quaderni di stima per la determinazione delle tariffe e per la definizione delle deduzioni fuori tariffa.

Per l'assolvimento di tali compiti sono indicati in modo particolare gli agronomi e mi auguro che questi possano essere accolti nell'organico dell'Amministrazione del Catasto e dei Servizi Tecnici Erariali.

Vi è stata una proposta di legge per tale inclusione, ma non è mai stata portata avanti. Mi auguro che a questa grave lacuna sia provveduto su iniziativa del Ministro per le finanze.

La diffusione della meccanizzazione contabile per le gestioni agrarie a livello comunitario, regionale e di categorie per un'importante azione conoscitiva e di assistenza tecnica rende disponibile il materiale economico e contabile per la determinazione di rispondenti tariffe d'estimo.

Nel periodo tra una revisione e l'altra, la legge dice al massimo ogni dieci anni, è possibile, mediante appropriati indici di interpretazione congiunturale, variare i redditi imponibili di partita in modo da ottenere quella aderenza al variare della situazione economica che è condizione per la determinazione di quei « redditi effettivi » cui fa richiamo specifico la riforma tributaria.

Lo studio di questo problema è già stato affrontato dall'Istituto di Estimo Rurale e Contabilità dell'Università degli Studi di Bologna e ritengo che l'argomento sarà oggetto di apposita comunicazione da parte del Prof. Grillenzoni e dei suoi collaboratori.

Prima di chiudere questa prolusione a quanto successivamente dirà il Prof. Gallerani devo richiamare la legge che parla anche di revisioni parziali che possono essere effettuate d'ufficio o su richiesta dei Comuni interessati anche per singole zone censuarie e per singole qualità e classi.

Anche a questi casi dovrebbe adattarsi quasi automaticamente, la legge parla « d'ufficio », il procedimento che vi esporrà il Prof. Gallerani e sul quale in modo particolare richiamo la vostra attenzione.

Quanto detto richiede che sia ultimata al più presto la meccanizzazione dei catasti italiani, possibilmente su base decentrata per singolo Ufficio Tecnico Erariale. Solo con tale procedimento è possibile l'inserimento dei dati e la revisione delle risultanze imponibili di partita.