

L'analisi delle metodologie di determinazione dell'INVIM sui fondi rustici

di Alberto Cappelletti e Lorenzo Venzi

L'I.N.V.I.M., nella sua definizione secondo la legge n. 643/72 e successive modificazioni, ha evidenziato una serie notevole di distorsioni rispetto alle finalità di prelievo fiscale che si proponeva e tuttora presenta diverse incongruenze sul piano metodologico, che portano frequentemente ad interpretazioni ed a prassi difformi nel territorio della Repubblica.

Fin dal 1973 si sono evidenziate diverse procedure negli Uffici finanziari per l'acquisizione delle informazioni di partenza e per la determinazione di valori che definiscono, poi, l'imponibile. Questa difformità nel modo di operare ha generato anche forti sperequazioni tra contribuenti, che inoltre, attivando un prolungato contenzioso, sono in grado a volte di ridurre fortemente l'imposta sotto il profilo finanziario. Infatti, al durare della controversia, favorita anche dai ritardi della burocrazia (per le ben note ragioni), il contribuente resistente è in grado di lucrare interessi sulla somma dilazionata e in progressiva svalutazione, creandosi un utile privato, ma, purtroppo, anche un notevole danno allo Stato sia per l'impegno ulteriore di risorse umane e di mezzi, sia per i dilazionati introiti.

Questo contributo costituisce la premessa metodologica per l'analisi delle procedure estimative adottate dall'Amministrazione Finanziaria ed espone quindi un primo risultato di una vasta ricerca condotta direttamente nell'Italia centro-meridionale presso gli Uffici del Registro, le sezioni INVIM, gli Uffici Tecnici Erariali e la Direzione Generale della Finanza Locale del Ministero delle Finanze.

Verranno qui, perciò, presentati la problematica riscontrata presso l'Amministrazione, la tipologia delle procedure valutative adottate nei diversi Uffici, lo schema di valutazione delle conseguenze derivanti da tali procedure e la valutazione degli effetti « privati » derivanti dal contezioso. Seguiranno, infine, alcuni commenti e spunti propositivi per il superamento delle attuali difficoltà.

1. *La problematica esaminata*

La legge che istituisce l'INVIM, come è ben noto, risale al 26/10/1972 (n. 643) e recita al suo primo articolo: « L'incremento di valore degli immobili siti nel territorio dello Stato è soggetto ad imposta secondo le disposizioni seguenti. Il gettito dell'imposta è attribuito ai Comuni nel territorio dei quali si trovano gli immobili ».

Ne deriva subito che l'imposta trova nelle due valutazioni (ex ante ed ex post) dello stesso immobile i capisaldi essenziali per la determinazione dell'incremento imponibile. Questi due termini, a confronto entro un determinato intervallo temporale, dovrebbero derivare da fonti diverse: quello ex ante dal contribuente con verifica su informazioni dell'Ente Locale al quale affluirà il gettito, quella ex post egualmente dal contribuente, da verificarsi da parte dell'Amministrazione Finanziaria (Registro, UTE, ecc.). Ciò costituisce, già in partenza, una certa disomogeneità nei termini a confronto, sia nelle finalità alla base della valutazione, sia ancor più per le metodologie di valutazione adottate nel determinare, e poi verificare, i valori in sedi amministrative differenti.

Il criterio estimativo, comunque, al quale la legge fa riferimento, è quello della individuazione del valore venale, o di mercato, dell'immobile, che dovrebbe avere, almeno per il termine ex post, un punto fermo nel prezzo di compravendita, certificato dallo strumento notarile per quella transazione.

Su questo valore, tuttavia, convergono numerosi sospetti, determinati dalla convenienza alla sottostima dell'importo per entrambi gli attori della transazione. Il venditore sarebbe infatti interessato a ridurre il differenziale di valore e quindi l'imponibile, abbassando il termine ex post, mentre il compratore ridurrebbe comunque le spese notarili, e quelle di registro, anche se in realtà andrebbe a preconstituirsì un maggior imponibile futuro con tale sottostima del valore ex ante.

Una volta determinato il confronto tra valore ex ante ed ex post e quindi l'entità dell'incremento, come è ben noto, è consentito operare detrazioni per le spese di acquisto, costruzione ed incrementative del bene. Ciò è rigorosamente corretto dal punto di vista concettuale, ma sul piano operativo restano da considerare gli effetti inflattivi sia su tali spese, sia sul differenziale di valore, non sempre

adeguatamente depurati tramite le procedure suggerite dall'Amministrazione Finanziaria.

Sulla variazione dei valori agiscono ovviamente le disposizioni urbanistiche, di cui evidentemente se ne tiene conto nel valore ex post, in quanto il mercato le recepisce automaticamente nell'incremento di prezzo, mentre i vincoli, pur influenzando in maniera notevole sul valore di mercato, non trovano tanto riscontro nelle valutazioni eseguite presso gli Uffici Finanziari, né generano facilmente compra-vendite.

Quanto all'operare dell'Amministrazione Finanziaria, la fase di accertamento e riscontro della congruità dei valori non è in alcun modo definita come metodologia operativa dalla attuale legislazione. Sembrerebbe che ogni Ufficio operi soggettivamente quanto a metodo (raccolta, elaborazione, verifica e definizione dei valori) e a sua volta isolatamente nella ricerca degli elementi di valutazione per difficoltà di dialogo con gli Enti Locali.

Tutto ciò ha indubbiamente riflessi non solo sulla determinazione dell'INVIM, ma ha anche ripercussioni nei rapporti con l'utenza, che proprio al momento della compra-vendita vede giustamente in tale imposta un elemento da non sottovalutare per la individuazione del « ricavo netto » dalla transazione. L'incidenza dell'INVIM, a volte, per immobili di scarso valore commerciale, è stata un elemento che a vendita avvenuta ha falciato pesantemente l'importo realizzato. Ne deriva allora che l'utenza tenti un dialogo con gli Uffici Finanziari per conoscere preventivamente l'incidenza dell'INVIM; dialogo che a volte riesce, ovviamente in termini informali, a volte invece viene rifiutato a scanso di equivoci.

Infine su tutta questa materia grava lo sviluppo del contenzioso, che articolato nelle fasi prescritte e purtroppo nei tempi dilatati dalle note difficoltà in cui versa tutta la Pubblica Amministrazione, ha ormai consentito una reale flessibilità dell'incidenza dell'imposta per il privato e a sua volta ha ulteriormente inceppato il buon funzionamento degli Uffici Finanziari. Utenti particolarmente agguerriti, con una minima spesa per il ricorso, possono determinare un costo decisamente sproporzionato per l'Amministrazione che deve riesaminare la stessa « pratica » più volte determinandosi in tal modo ampie dilazioni sul pagamento.

Al momento dell'impostazione della ricerca gli elementi sopra descritti e relativi alla problematica di applicazione dell'INVIM

sembravano essere quelli di maggior rilevanza e tali da costituire oggetto di una verifica più puntuale presso l'Amministrazione Finanziaria.

2. Le Tipologie d'intervento nell'applicazione dell'INVIM

Nella fase preliminare dell'indagine è necessario partire dalla conoscenza della situazione, così come la nostra consuetudine con gli Uffici Finanziari nell'esercizio professionale ci ha consentito di sviluppare, quindi dal punto di vista meramente degli utenti dei servizi di un Ufficio Pubblico. È chiaro che ciò può solo costituire una base per alcune ipotesi utili per impostare poi un questionario esauritivo sull'argomento da presentare all'Amministrazione Finanziaria.

Dalla nostra esperienza possiamo trarre quindi l'impressione che sostanzialmente si possano individuare due tipologie di intervento nell'applicazione dell'INVIM.

La prima vede da parte degli Uffici un atteggiamento informalmente aperto, di dialogo con l'utenza, che sostanzialmente deriva oltre che dalla disponibilità del personale, da una certa organizzazione delle informazioni valutative e quindi dalla possibilità di rispondere quasi « a pronti » sul valore corrente di un ettaro, individuato per foglio catastale di un Comune (Cartolario).

Ne risulta allora la possibilità di avere una più chiara idea dell'incidenza dell'INVIM, perché se vi è un quadro della situazione ex post, è anche più facile risalire alla situazione ex ante. In ciò non sempre, purtroppo, si realizza il dialogo, del resto dovuto, con le Amministrazioni Comunali, che dovrebbero fornire i dati relativi al valore iniziale e di spesa oltre che fornire indicazioni utili per la determinazione del valore finale.

Pertanto gli Uffici ricorrono alla collaborazione dell'U.T.E. tramite i cosiddetti « incarichi », che dovrebbero costituire delle vere e proprie perizie circostanziate derivanti da sopralluoghi, inventari, stime analitiche o sintetiche, ma che non sempre possono essere condotte secondo le più appropriate metodologie e modalità di esecuzione per le ben note carenze di organico, per la non sempre adeguata qualificazione del personale e per l'ingolfamento degli Uffici dovuto all'eccessivo carico di lavoro.

Dal punto di vista del nostro interesse gli aspetti valutativi più salienti riguardano la determinazione dei valori con riferimento spe-

cifico ai fogli catastali. Si tratta del riferimento di maggior dettaglio topografico sul quale è possibile registrare anche alcune notizie e vincoli urbanistici, influenzanti i valori in modo determinante. L'Ufficio del Registro è in grado di acquisire nozione dell'andamento del mercato e di trasferire spazialmente in questi casi, con un procedimento ad impressione, tale nozione sul terreno.

Nulla, o molto poco, però si può esprimere sugli altri elementi che concorrono a definire alla fine l'imponibile INVIM e soprattutto sul modo, anch'esso sintetico il più delle volte, con cui si completa l'intera istruttoria.

L'altra tipologia che abbiamo presente, non prevede il dialogo con l'utenza, o meglio la diffusione informale di informazioni, per evitare equivoci e eventuali frodi da parte dei dichiaranti. La determinazione degli imponibili ha lo stesso iter visto in precedenza, ma genera un maggior livello di contenzioso proprio a causa della più completa disinformazione dell'utenza. Restano, comunque, anche per questa tipologia tutte le carenze di informazioni e le incertezze derivanti dalla non puntuale collaborazione con le Amministrazioni Comunali per quanto riguarda l'andamento delle spese migliorative, e soprattutto dei valori ex ante.

3. Gli obiettivi e la metodologia d'indagine

Da quanto esposto precedentemente, deriva la esigenza di approfondire meglio, e su una base meno precaria della nostra memoria storica, le procedure adottate dalla Amministrazione Finanziaria.

L'obiettivo che ci si pone è quello di poter arrivare a definire una prassi generalizzabile di valutazione, basata su riscontri il più possibile oggettivi, o almeno a individuare il grado di eterogeneità nei comportamenti dei diversi Uffici.

Un secondo elemento di interesse consiste nel ricercare le metodologie ed i criteri di valutazione adottati nella stima delle spese e dei valori riscontrati.

Un ulteriore direttiva riguarda la conoscenza del grado di elaborazione delle informazioni, a qualsiasi titolo ottenute, e le metodologie statistiche che eventualmente sono, o potrebbero, essere messe in fatto dagli Uffici.

Infine sulla scorta di tutte le risultanze di cui sopra, resta l'obiettivo principale per la nostra indagine, che consiste nel valutare con

un apposito modello la rispondenza della prassi attuale a definire correttamente l'imponibile INVIM. Ciò significa verificare se non si va in realtà ad individuare valori non rispondenti a quelli di mercato, a tassare l'inflazione, ad ignorare i vincoli urbanistici che si sono generati nell'intervallo fiscale, a mal confrontare finanziariamente le spese e i valori ex ante ed ex post.

La metodologia adottata riguarda nella prima fase la tecnica dell'intervista guidata da questionario e la successiva elaborazione informatica delle risposte. Infine, presi un numero ridotto di casi concreti da un campione rappresentativo e realizzato un modello di calcolo programmato secondo uno schema rigoroso dal punto di vista finanziario, si passa poi a confrontare gli imponibili storicamente definiti dagli uffici con quelli da noi proponibili.

L'ambito territoriale su cui questa indagine ha luogo è l'Italia Centro-Meridionale, nei Compartimenti del Lazio e della Campania, rivolgendosi sia agli Uffici di grossi agglomerati urbani, sia a quelli di piccoli centri.

Questa indagine non potrebbe considerarsi completa se non affrontasse anche il problema del contenzioso che si è generato e che continuerà a generarsi, permanendo le attuali condizioni. La dilazione nel versamento della imposta, che come si è detto può costituire un ampio margine di lucro per il contribuente e un notevole aggravio di costo per lo Stato, è favorita, attualmente, dalla prassi amministrativa vigente.

Ancor più rilevante è l'accertamento delle condizioni incentivanti il contenzioso, nei casi in cui è addirittura la difformità di metodo e di criteri valutativi nei diversi gradi di ricorso a generarlo.

Basti considerare che imposte INVIM, del valore anche di diverse decine di milioni, al costo della sola carta bollata, possono essere dilazionate per un periodo minimo di 4-5 anni, come usuale, e che la rinuncia al ricorso, la quale evita le sanzioni amministrative previste, può essere fatta addirittura il giorno prima dell'udienza dinanzi alla Commissione.

4. Alcune considerazioni emerse.

Da quanto precedentemente illustrato e dalle risultanze di sopralluoghi e dalle interviste tuttora in corso, si possono fin da ora avanzare alcune considerazioni di un certo rilievo. Esse riguardano:

alcune discrasie ed incoerenze nelle metodologie di sviluppo del contenzioso; nell'applicazione dell'imposta INVIM; incongruenze nella valutazione di uno stesso immobile da parte delle diverse branche dell'Amministrazione Finanziaria secondo imposte diverse; differente valutazione che lo Stato, a seconda delle sua posizione di creditore o di debitore, ha nei confronti degli utenti.

Nel contenzioso INVIM infatti si è constatato che, frequentemente, gli Uffici « Valutazione » singolarmente e attraverso gli incarichi U.T.E. adottano procedimenti di lavoro più puntuali e meticolosi di quanto si realizza nelle Commissioni le quali tendono a sintetizzare i valori ed, a volte, a chiudere rapidamente il contenzioso con frequenti riduzioni dell'Imposta. Ciò genera necessariamente frustrazioni da parte del personale tecnico addetto alle stime, ne sminuisce la professionalità e vanifica la osservanza della dottrina estimativa da un lato, mentre incoraggia i contribuenti a perseverare nel contenzioso.

Ne deriva allora un coerente suggerimento, da parte del personale tecnico, di modificare radicalmente l'intera procedura di determinazione INVIM, facendo ricorso a valutazioni tabellari del tipo usate nella legge 867/71 che presenterebbero il vantaggio della univocità di riferimento, trasparenza dei valori, oggettività dei medesimi e della possibilità concreta di poter definire l'imposta preventivamente all'atto di trasferimento.

Il trasferimento ad un valore tabellare, già adottato in operazioni che riguardano la Pubblica Amministrazione, quali l'esproprio, anche in interventi di carattere fiscale consentirebbe di superare la discrasia di comportamento nella valutazione di un bene a seconda che lo Stato debba pagare o debba ricevere denaro dal contribuente per lo stesso bene. Questo argomento è tanto più rilevante e sentito quando si constata che l'Amministrazione Finanziaria a seconda dell'imposta adotta, sempre per lo stesso bene, valutazioni diverse come si è osservato che può avvenire per l'imposta di Registro e per l'I.N.V.I.M.

Tutto ciò, indubbiamente, porterebbe, attraverso l'unicità di riferimento a valori tabellari, ad eliminare un'ampia serie di inconvenienti ed a volte di arbitrii, che si riscontrano nella prassi corrente, ed indubbiamente consentirebbe un notevole snellimento del lavoro con procedure più rapide, vantaggi immediati per il flusso d'imposta ed eliminazione del contenzioso almeno in questa sede.

Resterebbe, tuttavia, una qualche perplessità analoga a quelle

che un estimatore si porta dentro ogni quel volta che interviene in un esproprio adottando i valori agricoli medi, i quali, come è ben noto, non sono in grado di considerare tutte le peculiarità di un bene immobile che dovrebbero inequivocabilmente invece determinarne il particolare valore.

In queste circostanze, tra i due mali, il secondo or ora citato, è certamente il minore in quanto la collettività ne risentirebbe in misura minore.