

Considerazioni in tema di procedimenti di valutazione dei fondi rustici e dei fabbricati a fini fiscali

di Alfonso Silvio Zarbà

1. Le norme che regolano la valutazione dei beni, agli effetti delle imposte indirette sui trasferimenti, non sono certo fra le meno discusse e tormentate.

Con riferimento ai trasferimenti immobiliari, le norme dettate per la ricerca del « valore venale » sono contenute: ai fini dell'imposta di registro, nell'art. 48 D.P.R. 26/10/1972, n. 634 e successive modificazioni; ai fini dell'imposta sulle successioni e donazioni, nell'art. 20 del D.P.R. 26/10/1972, n. 637 e successive modificazioni; e nei medesimi articoli, ai fini dell'INVIM, per l'espresso rinvio contenuto negli artt. 20 e 31 del D.P.R. 26/10/1972, n. 643.

Con le modifiche apportate dal D.P.R. 6/12/77 n. 914, sono state unificate le norme per la determinazione del valore dei beni immobili ai fini delle predette imposte ed è stata introdotta la possibilità di richiedere la collaborazione dei Comuni per avere maggiori elementi di giudizio per la valutazione degli immobili stessi.

Pertanto, i procedimenti di valutazione per determinare il « valore venale » sono tre:

- 1) quello basato sui valori attribuiti nei trasferimenti, nelle decisioni e nelle perizie giudiziarie, anteriori di non oltre tre anni, per gli stessi immobili o altri di analoghe caratteristiche o condizioni;
- 2) ovvero, quello basato sulla capitalizzazione del « reddito netto »¹ al tasso medio per gli investimenti immobiliari della zona;
- 3) quello infine basato sui valori degli immobili ed altri elementi di valutazione forniti dai Comuni.

¹ Tale reddito coincide con il beneficio fondiario medio ordinario nel caso dei fondi rustici e con il reddito, anch'esso medio ordinario, nel caso dei fabbricati rurali.

Mentre le disposizioni precedenti prevedevano l'applicazione congiunta dei primi due procedimenti indicati, l'aggiunta del terzo e la sostituzione nel Decreto in precedenza citato (D.P.R. 6/12/77 n. 914) della congiuntiva « nonché » con la disgiuntiva « ovvero », hanno sortito l'effetto dell'applicazione alternativa (in questo senso la Cir. Min. Direz. Tasse n. 19/272913 del 15/3/78, dove, peraltro, si precisa che gli elementi di valutazione forniti dai Comuni costituiscono solo un « supporto dell'accertamento, essendo essi diretti a far conoscere dati concreti per la determinazione del valore di mercato la cui quantificazione resta di competenza degli Uffici »).

Stabilire il valore di determinati beni a fini fiscali è un compito tutt'altro che facile.

È un compito non facile per gli uffici finanziari perché essi dovrebbero, da un lato, impedire le evasioni di imposta (la tassazione dei soli valori dichiarati, senza procedere a successivo accertamento di congruità, priverebbe l'Erario di buona parte dell'imposta) e dall'altro rendere la valutazione aderente alle quotazioni espresse dal mercato.

È un compito difficile per i contribuenti, o per chiunque operi nel settore, perché — nel silenzio dei procedimenti adottati — non si hanno elementi per giudicare della obiettività o meno di questi ultimi, specialmente quando, trattandosi di beni caduti in successione, (e non, quindi, di beni compravenduti), diventa ancora più arduo attribuire un valore « congruo ».

In passato la valutazione limitatamente ai *fondi rustici* e solo ai fini del tributo successorio, era stata sottoposta al sistema c.d. automatico (legge del 20/10/1954, n. 1044); essa cioè fu staccata dall'accertamento in contraddittorio (prima vigente) e i fondi venivano valutati in base a norme fisse stabilite dalla legge². Successivamente, considerando che invece del valore veniva ad essere determinato un valore medio basato, peraltro, su redditi catastali inadatti

² Il metodo automatico di accertamento del valore imponibile consisteva nel moltiplicare il reddito dominicale per i corrispondenti coefficienti elaborati della Commissione censuaria centrale per l'applicazione dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio. Il valore così ottenuto veniva anche moltiplicato per un coefficiente di aggiornamento unico per tutto lo Stato, determinato ogni anno dalla suddetta Commissione e approvato con decreto del Ministero delle Finanze. Restavano esclusi dal suddetto metodo di accertamento i terreni destinati a bosco e ad area fabbricabile ed i terreni riportati in Catasto con la qualifica « incolto sterile », per i quali si faceva ricorso ai criteri sanciti negli articoli 15 e seguenti del R.D.L. 7/8/1936, n. 1639 (cfr. Di Fazio S., *La valutazione fiscale degli alberi nella legislazione tributaria italiana*, in « *Tecnica Agricola* », n. 2, anno XXI, 1969, pp. 10-12).

a riflettere le continue oscillazioni di mercato, è stato di nuovo generalizzato il criterio della ricerca del « valore venale » dei beni in comune commercio, criterio che aveva continuato ad applicarsi per i fabbricati.

Rimane oggi pertanto in tutta la sua gravità il problema della valutazione degli immobili (fabbricati e fondi rustici) ai fini delle imposte sui trasferimenti.

La gravità del problema si manifesta anche nella fase immediatamente successiva: quella della predisposizione dell'avviso di accertamento di maggiore valore (che costituisce la formale estrinsecazione del contenuto affermativo) la cui motivazione si riduce, talvolta, ad affermazioni stereotipate prive di precisi riferimenti a « reali negozi di trasferimento » (così come invece vorrebbe il disposto degli articoli 48-49 del D.P.R. 26/10/1972, n. 634 e degli artt. 20 e 26 del D.P.R. 26/10/1972, n. 637).

Viceversa, detti avvisi, pur contenendo elementi che si ricollegano alle caratteristiche e condizioni dei beni (ubicazione, consistenza, vetustà, tipo di costruzione, stato di manutenzione, ecc. con riferimento ai fabbricati; individuazione del tipo di zona se agricola o edificabile, caratteri del terreno e sua distanza dai centri abitati, redditività, colture arboree e stazione produttiva ecc. con riferimento ai fondi rustici) non rispettano il dettato della legge. Si tratta di criteri meramente astratti; mancanti, cioè, di elementi di specificità sufficienti a dimostrare che la motivazione sia stata elaborata solo per i beni oggetto della revisione e non sia riferibile a qualsiasi altro accertamento. Risultano inosservati i criteri prescritti dalla legge, i quali soltanto possono giustificare la revisione dei valori da parte dell'Ufficio.

E così si finisce per determinare la soluzione di tali problemi in sede contenziosa.

Se si considera la quantità e la frequenza dei trasferimenti (soprattutto inter vivos, ma anche mortis causa), ci si rende conto del fatto che la « motivazione » del maggior valore costituisce un'obiettivo irraggiungibile se non attraverso la paralisi degli uffici preposti all'accertamento, a meno di una profonda e radicale opera di ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria.

Si ritiene, comunque, opportuno ricordare che la circolare n. 6 del 10/1/1973 della Direzione Generale Tasse e Imposte indirette sugli Affari, pur rilevando — come dalle nuove norme emerge chiaramente — l'intento legislativo di sancire la funzione autonoma

dell'accertamento che all'ufficio deriva direttamente dalla legge, nel contempo invita ad ispirarsi al criterio della « utilità della rettifica da apportare ai valori dichiarati » e, quindi, a « prescindere dalla rettifica » stessa quando la natura dei beni da valutare e la modesta imposta da corrispondere rilevino parvità di materia per gli interessi dell'Amministrazione.

2. L'orientamento giurisprudenziale, almeno fino a poco tempo fa, è stato quello di non recepire le eccezioni circa il difetto di motivazione e di riconnettere all'avviso di accertamento requisiti minimi per la sua esistenza, riconoscendo in esso un semplice mezzo per comunicare al contribuente il valore assegnato al cespite.

Così la Commissione Tributaria Centrale, sez. XVI, 12/10/1979, n. 2483 (in « Bollettino tributario », 1980, 1278) affermava che « l'atto di accertamento non è un atto del giudizio di congruità, ma soltanto un mezzo per portare a conoscenza del contribuente il procedimento di accertamento instaurato dall'Amministrazione; pertanto esso è legittimo allorché indichi il diverso valore attribuito dall'ufficio al bene, senza che necessiti ulteriore motivazione ». Ed ancora: « l'obbligo di motivazione dell'accertamento tributario deve ritenersi assolto allorché il contribuente sia posto in condizione di conoscere la pretesa fiscale in tutti i suoi elementi essenziali ai fini di una efficace contestazione sull'« an » e sul « quantum »; pertanto deve ritenersi valido l'avviso di accertamento nel quale è precisato che i valori sono stati determinati, tenendo conto dei valori venali in comune commercio, nonché di tutti gli altri elementi utili e necessari per un'equa valutazione » (Comm. Centr., sez XVII, 4-18/3/1980, n. 667, in la Comm. trib. centr., 1980, I, 303).

Successivamente la stessa Commissione Centrale (sez. XVI, 12/12/1980 - 9/1/1981 n. 3805 e SS. UU. del 26/4/1983, n. 503 e altre) sembra voler risolvere, cambiando indirizzo, il problema della motivazione degli avvisi di accertamento in materia di imposte indirette sui trasferimenti (registro, successioni e donazioni e INVIM) affermando che gli accertamenti di valori non motivati sono nulli e non sono suscettibili di sanatoria successiva. Ci si riferisce, comunque, al difetto assoluto di motivazione o parvenza di motivazione e non anche alla carenza di motivazione.

Interessante è poi la decisione, sempre della stessa Commissione Centrale (sez. XVII, 2.6-8/7/1982, n. 2939) con la quale si afferma che per l'art. 49 del D.P.R. n. 634/72 l'ufficio deve fornire

nell'avviso di accertamento gli elementi di base utilizzati per la determinazione del valore del bene trasferito, non essendo sufficiente recepire la valutazione dell'UTE (la quale, nella specie, era stata effettuata senza l'impiego di alcuna delle modalità prescritte dall'art. 48 del citato D.P.R.). La nullità dell'accertamento deriva dalla inosservanza delle disposizioni di legge, che rivestono carattere tassativo e non possono essere considerate alla stregua di mere indicazioni di opportunità, affidate alla discrezionalità dell'ufficio.

Particolare rilievo assumono, poi, le decisioni della Commissione Tributaria Centrale tendenti a stabilire la natura agricola o edificatoria di un terreno, stante la mancanza di norme che indichino criteri di distinzione dei fondi rustici e delle aree fabbricabili e la conseguente difficoltà d'identificare una categoria di terreni rispetto all'altra. Secondo la C.T.C. per stabilire la destinazione economica di un terreno non basta un'attestazione (ad es. dell'Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura) con cui si dimostra che il terreno sia ubicato in zona agricola; la valutazione deve essere fatta, invece, caso per caso ed occorre tenere conto delle prospettive concrete le quali, alla luce delle regolamentazioni urbanistiche esistenti, lasciano intravedere la possibilità di una edificazione del suolo considerato. Per determinare la destinazione si deve considerare lo stato del terreno e le sue caratteristiche per dedurre se esso presenti una stabile utilizzazione agricola, oppure sia suscettivo di essere considerato come area edificabile (C.T.C., 7/4/1982, n. 1757, sez. XII).

La C.T.C. ritiene che si debbano valutare le concrete prospettive basate su piani regolatori o programmi di fabbricazione, i quali, benché già adottati, non siano stati ancora definitivamente approvati (C.T.C., 18/12/1981, n. 5471, sez. III; 29/4/1982, n. 2629).

In definitiva, il valore degli immobili trasferiti deve essere ancorato alla loro ubicazione e alla loro effettiva consistenza, esaminate anche alla luce delle prospettive di urbanizzazione della zona.

La valutazione, cioè, deve essere operata in relazione anche alle caratteristiche proprio dei terreni presi in esame, quali l'accessibilità, lo sviluppo edilizio della zona, e la presenza di servizi pubblici e della rete delle normali utenze (strade, fognature, energia elettrica, acquedotto, gas, telefoni, ecc.), nonché alla loro idoneità ad una destinazione intermedia purché tale da influire sul loro « valore venale » (es. se destinati o destinabili, senza radicali trasformazioni, a centri sportivi, aree e parchi di divertimento, ecc.) (C.T.C., 7/4/1982, n. 1757; 3/5/1979, n. 1233).

3. La circolare n. 6, Direz. Gen. Tasse, del 10/1/1973, interpreta rigorosamente la legge, ritenendo che nell'avviso di accertamento e, quindi, anche nel precedente iter logico-giuridico che in esso sfocia, oltre all'indicazione del valore di ogni bene, deve essere contenuta l'esposizione anche succinta, ma comunque esauriente, degli elementi assunti come termine di confronto, invitando gli uffici ad osservare la massima scrupolosità nell'assolvimento dell'obbligo sancito dalle norme; e tutto ciò al fine di non rendere l'accertamento « vulnerabile » per difetto degli elementi che sono stati tenuti a fondamento della sua determinazione.

Criteri di moderazione sono indicati per la valutazione di terreni soggetti a regime vincolistico (cfr. Circ. Ministeriale 28/8/1974, n. 34) e per i beni immobili urbani soggetti alla normativa sull'equo canone (cfr. Circolare 19/2/1980, n. 10 dell'Ispettorato Compartimentale II. II. sugli Affari di Napoli).

Gli uffici si limitano, normalmente, a dire di aver seguito il procedimento della stima comparativa con immobili di caratteristiche analoghe, definite nel triennio e non si riesce a conoscere come essi abbiano proceduto alla valutazione.

Non disponendo di numerosa e varia casistica, relativamente ai trasferimenti realmente avvenuti nel triennio, gli uffici fondano il loro operato su parametri prestabiliti in via generale e in loro possesso³; sulle notizie e sui prezzi relativi alle valutazioni in precedenza

³ In particolare, per quanto riguarda i *fondi rustici* gli uffici, ai fini della valutazione, si basano sulle qualità e classi di coltura risultanti in Catasto e sui corrispondenti valori agricoli medi, determinati annualmente ai sensi dell'art. 16 della legge 865/71. A questi ultimi valori, in rapporto a particolari situazioni di fatto, gli uffici possono apportare delle maggiorazioni, fino ad un massimo del 20%.

Il suddetto modo di operare si presta a più di una critica non solo e non tanto per tutti i validissimi motivi rilevati dalla Corte Costituzionale nella ben nota sentenza 5/80, ma anche per altri aspetti individuabili a) nella non rispondenza delle risultanze catastali con la reale utilizzazione dei singoli fondi; b) nel riferimento dei suddetti valori alle regioni agrarie delimitate dall'ISTAT, mancanti spesso di quei caratteri di omogeneità necessari per esprimere v.a.m. rappresentativi di una certa realtà; c) nello stabilire per le colture arboree un solo v.a.m. indipendentemente dall'età della piantagione, ecc. (cfr.: Grillenzoni M., *La legge n. 10/77 e i valori agricoli medi: una proposta di revisione*, in « Genio Rurale », 1979, n. 4; Di Fazio S., *Evoluzione dei valori agricoli medi (legge 865/71) e andamento del mercato fondiario nella provincia di Catania*, Istituto di Economia e Politica Agraria, Catania 1981).

Anche per i *fabbricati* la certificazione catastale rappresenta la base di partenza per la corrispondente valutazione; gli uffici, infatti, a seconda della categoria e della classe attribuiscono i valori tenendo conto della zona di ubicazione, della vetustà, del tipo di rifiniture, dello stato di manutenzione, orientandosi altresì con « i prezzi medi a vano utile e vano catastale accertati — con riferimento ad ogni anno —

definite (e annotati su libretti d'appunti: i cosiddetti « cartolari »), integrati dai dati e dagli elementi elaborati dagli Uffici Tecnici Erariali e, in alcuni casi, da quelli forniti dai Comuni dove gli immobili sono ubicati (riguardanti le caratteristiche delle costruzioni, le pianificazioni urbanistiche, le utilizzazioni edificatorie, le infrastrutture, ecc.). Quando il valore dei beni non è determinabile senza la diretta conoscenza delle condizioni di fatto degli immobili, gli uffici si basano sugli elementi forniti dagli accertamenti effettuati, con sopralluogo, dall'UTE (cfr. Cir. Min. Direz. Gen. Tasse n. 19/272913 del 15/3/1978).

La stima comparativa si basa, com'è noto, su beni simili per caratteristiche e peculiarità, il che significa che vi è relazione di proporzionalità tra i due termini di confronto (i beni), di somiglianza, ma non certo di identità, di equivalenza. Ne discende, quale conseguenza immediata, il potere-dovere, per l'Amministrazione, di valutare le esatte condizioni e le esatte caratteristiche dell'immobile oggetto di « accertamento di congruità » proprio per pervenire a più eque valutazioni. Anche perché il criterio del ricorso a stime effettuate in precedenza (entro 3 anni) è scarsamente utilizzabile quando i beni abbiano caratteristiche eccezionali o il metro monetario non corrisponde al valore reale, o, infine, quando il mercato sia turbato da eventi eccezionali che influenzano l'offerta o la domanda dei beni immobili (cfr. Circ. del 30/3/1979, n. 28 della Associazione Società Italiana per Azioni).

Gli uffici, quindi, possono aggiornare i valori relativi ad immobili che già formarono oggetto di valutazioni, mediante coefficienti che tengono conto delle quotazioni espresse dal mercato (cfr. Cir. Min. Direzione Gen. Tasse n. 19/272913 del 15/3/1978). Tuttavia, l'ufficio può discostarsi da precedenti valutazioni quando il diverso convincimento sia fondato su precisi elementi obiettivi (C.T.C. del 15/7/1982, n. 3201, sez. XX).

Ma da tutto ciò il contribuente rimane escluso. Non venendo egli a conoscenza degli elementi, dei ragionamenti, dei calcoli eseguiti non può verificare la valutazione; non può sapere se il criterio, indicato come quello effettivamente seguito, sia oggettivato con riferimento a concreti negozi di trasferimento ed ai prezzi-valori ivi in-

per fabbricati di nuova costruzione per uso abitazione», elaborati e aggiornati dall'UTE. (Cfr. Circ. Direz. Gen. del Catasto e dei SS.TT.EE. n. 67 del 5/9/64 prot. 4/2690).

dicati; e se questi ultimi siano stati corretti e in quale misura. Non può sapere se la valutazione risenta anche dell'elemento soggettivo del funzionario che ha effettuato quella valutazione (che discende dalle sue personali conoscenze del mercato). E può, così, sorgere il dubbio di sperequazioni derivanti dagli eventuali diversi criteri adottati dai singoli funzionari.

Il riferimento, cioè, ai prezzi di mercato, alla redditività, e altri elementi generici non può bastare a giustificare una maggiorazione del valore del bene (anche perché, come già detto in contrasto col dispositivo degli artt. 48 e 49 del D.P.R. 634 e degli artt. 20 e 26 del D.P.R. 637) e mette in difficoltà chiunque si trovi a dover determinare il valore di un bene immobile.

Rinviando al prosieguo per ciò che attiene ai rimedi possibili è opportuno sottolineare che è anche sulla base dei certificati catastali che si procede alla valutazione ed è sulla base di essi che si stabilisce la qualità e classe di coltura dei fondi rustici. Ma è ben noto come i servizi del Catasto siano più che ansimanti; gli adempimenti catastali in sofferenza ammontano nel nostro paese a svariati milioni (la delega contenuta nella legge n. 825 del 9/10/1971, con la quale si disponeva la riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria non è stata ottemperata).

4. Da quanto, anche se brevemente esposto, emerge la necessità di norme chiare e semplici che diano soluzioni ai problemi prospettati. Emerge profondamente l'esigenza, oltre che di adeguamenti legislativi, di adeguamenti strutturali propedeutici. La funzionalità e l'efficacia devono basarsi anche sulla semplificazione delle procedure.

Per quanto riguarda le modalità di reperimento dei prezzi effettivi di mercato, l'ambito territoriale in cui ricercarli e applicarli, le caratteristiche o parametri da mettere in rilievo ed a cui essi vanno riferiti e la metodologia applicabile per passare da questi ultimi ai valori immobiliari si rinvia a quanto, ben più autorevolmente, espresso dal Prof. Schifani.

Occorre solo ribadire che da molte parti è sentita l'esigenza dell'introduzione di una stima preventiva che ponga fine al dibattito, talvolta aspramente polemico, sulle valutazioni.

Fino a che il problema non sarà risolto in sede legislativa, si potrebbe avviare con la pubblicazione di tutti quegli elementi che sono in possesso degli uffici finanziari e degli uffici comunali i quali, fi-

nora, viceversa, vengono tenuti nascosti e come tali non è stato possibile impiegare⁴.

Potrebbe in proposito prospettarsi la costituzione di un servizio ad hoc, organizzato e gestito nell'ambito delle « Banca dati » presso gli Osservatori economici delle Camere di Commercio o delle Amministrazioni Provinciali, osservatori dei quali si avverte l'esigenza anche per altri scopi.

Rimane auspicabile l'intervento, si spera non lontano, del legislatore per una determinazione dell'imponibile mediante coefficienti in base ai quali parametrare un ventaglio di valori accertati per zona e contenuti in appositi rapporti o pubblicazioni, coefficienti possibilmente di semplice applicazione e, naturalmente, da aggiornare periodicamente, soprattutto quando particolari situazioni perturbino il mercato degli immobili.

Non costituirebbe, poi, tutto questo una assoluta novità. In altri ordinamenti esiste l'Istituto del « ruling » mediante il quale il contribuente può conoscere la determinazione dell'imposta relativa ad un negozio prima della stipulazione dello stesso.

⁴ Altre fonti utilizzabili — sia pure con le dovute cautele — potrebbero essere rappresentate dalla « Banca dei prezzi », operante presso l'Istituto di Estimo rurale e Contabilità della Facoltà di Agraria di Bologna, dagli Istituti Universitari e dalle altre Istituzioni di ricerca, che con una certa sistematicità e con maggiore o minore ampiezza compiono delle rilevazioni sul mercato fondiario, pubblicandone i risultati (cfr. Misseri S. e Simonotti M., *Primo contributo alla conoscenza del mercato fondiario nella Sicilia sud-orientale*. Quaderni dell'Istituto di Estimo rurale e Contabilità, Catania, 1978; Di Fazio S., *Il mercato fondiario in zone rappresentative della Sicilia (Primo contributo)*. Istituto di Economia e Politica Agraria, Catania, 1979; INEA, *Il mercato fondiario ed i valori della terra*, in « Annuario dell'Agricoltura italiana », varie annate, ecc.).