

L'accertamento fiscale dei valori immobiliari ed il rapporto Fisco-Contribuente

di Gennaro Magri

Il prof. Antonietti, traendo occasione da un'esperienza personale, ha chiesto che gli Uffici fiscali rendano preliminarmente noti i valori che applicheranno, in sede di accertamento, ai beni immobili trasferiti, per l'applicazione delle imposte gravanti sui trasferimenti.

Quale addetto ai lavori (dirigente l'Ufficio Tecnico Erariale di Pavia) devo anzitutto chiarire che gli Uffici del Registro godono della più ampia autonomia nell'esecuzione degli accertamenti, poiché, proprio in occasione dell'entrata in vigore della riforma tributaria, è stato abolito il limite di valore al di sopra del quale era prescritto il ricorso alla consulenza dell'U.T.E.

Personalmente mi apparve allora contraddittorio che l'attuazione di una riforma, che intendeva sostituire sistematicamente l'accertamento analitico a quello sintetico, fosse accompagnata da un programmato minor ricorso alla consulenza dell'Organo tecnico.

Comunque, attualmente, a parte la valutazione dei singoli beni per i quali gli Uffici fiscali ritengono opportuno avvalersi degli UTE, questi non sono tenuti a fornire tabelle di valori di beni immobili, se si fa eccezione per i prezzi di mercato dei fabbricati residenziali di nuova o recente costruzione del capoluogo e dei centri urbani più importanti della provincia che vengono annualmente comunicati agli Uffici del Registro.

D'altronde, la stessa circolare del 1964 che disponeva la trasmissione delle tabelle di cui si è fatto cenno (e che riguardano proprio i prezzi che più facilmente si reperiscono presso le Imprese di costruzione, le Agenzie ecc.) stabilisce anche che « si esclude che vengano forniti agli Uffici del Registro dati di valore relativi a quegli immobili per i quali, in rapporto alla loro natura ed alle loro specifiche caratteristiche, è facile che i limiti dell'oscillazione dei prezzi unitari risultino molto distanti, o per i quali può verificarsi frequentemente l'attribuzione di prezzi singolari accertabili soltanto me-

dian­te in­da­gine di­retta e par­ti­co­lare. Ciò va­le per i lo­cali ad uso com­mer­cia­le e in­dus­tria­le, per i fab­bri­cati di non re­cente co­stru­zione ed in par­ti­co­lare per le aree fab­bri­ca­bili, per le quali no­to­ria­men­te i pre­zzi uni­tari per me­tro qua­dra­to pos­sono va­ria­re no­te­vol­men­te in rap­por­to alle vo­lume­trie dei fab­bri­cati su di esse rea­liz­za­bili in base alle nor­me di pia­no re­go­la­to­re e di re­go­la­men­to edi­li­zio co­mu­nali.

Per i ter­reni, le ta­belle dei va­lori a­gri­coli me­di, de­li­be­rate dalle Com­mis­sio­ni pro­vin­ciali ai fi­ni degli es­pro­pri, ta­belle che con­ti­nuano ad es­se­re for­mu­late an­che do­po la nota riaffermata di­chia­ra­zione di in­co­sti­tu­zio­na­li­tà della nor­ma­ti­va, ven­gono ta­lor­a prese come ri­fe­ri­men­to per la sti­ma di ap­pez­za­men­ti, sem­pre nell’ am­bi­to dell’ au­to­no­ma at­ti­vi­tà dei sin­goli fun­zio­na­ri pre­posti alla va­lu­ta­zione dagli Uf­fi­ci fi­scali. Si tratta, com’ è no­to, di ta­belle pub­bli­che che for­ni­scono va­lori di­sti­nti per cul­tu­ra ma ri­fe­riti ad un’ in­te­ra re­gione a­gri­aria. È chia­ro che la va­lu­ta­zione di un ter­reno con­cre­ta­men­te in­di­vi­duato non può av­ve­nire se non spa­ziando in una sca­la di va­lori uni­tari, cor­ris­pon­den­ti al gra­do di me­rito a­gri­colo, ubi­ca­zione ecc. am­pia­men­te va­ria­bili nella re­gione a­gri­aria, an­che nell’ am­bi­to di una ste­ssa cul­tu­ra. L’ ap­pli­ca­zione pu­ra e sem­pli­ce del va­lore di ta­bella non po­trebbe es­se­re con­di­vi­so dall’ Uf­fi­cio Te­cnico.

In con­clu­sione, non esi­stono ta­belle da ren­dere pub­bli­che ai fi­ni de­si­de­ra­ti. Esiste l’ ar­chi­vio dell’ Uf­fi­cio, esi­stono i dati di va­ria e di­ver­sa fonte ed at­ten­di­bi­li­tà che cia­scun Uf­fi­cio, cia­scuna Se­zio­ne, cia­scun ope­ra­to­re rac­co­glie e cui dà la for­ma stru­men­ta­le più co­mo­da, come fa ogni pro­fes­sio­ni­sta del ramo. Ma que­sto com­plesso di dati va con­frontato con ogni sin­golo ca­so, ogni volta ri­dis­cusso e in­ter­pre­ta­to, come ben sa chi ope­ra si­ste­ma­ti­ca­men­te nel cam­po esi­ti­ma­le.

Per for­ni­re al con­tri­bu­en­te il va­lore im­po­ni­bile in se­de pre­ven­ti­va, non ri­mar­rebbe che e­se­guire la sti­ma del sin­golo bene a ri­chie­sta del pri­vato ed in mo­do vin­co­lante per la pub­bli­ca Am­mi­ni­stra­zio­ne, pena l’ in­u­ti­li­tà del ser­vi­zio. Il che si­gni­fica che alla di­chia­ra­zione del va­lore del bene tra­se­ri­to si so­sti­tuirebbe l’ ac­cer­ta­men­to del va­lore fi­scale pri­ma del tra­se­ri­men­to, ac­cer­ta­men­to da e­se­guire con tem­pe­sti­vi­tà e da ag­gi­orna­re suc­ces­si­va­men­te, qua­lor­a l’ atto tra­sla­ti­vo do­vesse es­se­re rin­viato nel tem­po dagli in­te­res­sa­ti, cosa tutt’ al­tro che in­fre­quen­te.

D’ al­tro can­to tale va­lore di ac­cer­ta­men­to non può es­se­re vin­co­lante per il con­tri­bu­en­te, il qua­le deve pur po­ter ri­cor­re­re; ossia in tal ca­so si ri­pro­duce la si­tuazio­ne at­tuale, in­ver­ti­ta, po­iché si ha un va­lore pro­posto dall’ Am­mi­ni­stra­zio­ne ed un se­con­do va­lore con-

trapposto dal cittadino e nulla ci fa pensare che lo scostamento fra i due valori debba essere minore di quello che si verifica attualmente.

Tanto vale — vien fatto di concludere — lasciare le cose come stanno.

A ben vedere — tuttavia — un effetto benefico per il contribuente deriverebbe dalla nuova procedura: poiché l'interessato non è tenuto a denunciare un valore, non può più essere penalizzato per aver denunciato un valore troppo discosto da quello accertato, come avviene attualmente, con una procedura che viene avvertita come odiosa dal contribuente, specie quando si tratta di trasferimenti a titolo gratuito.

Se si ritiene che questa nuova situazione del rapporto Fisco-Contribuente sia degna di essere perseguita, lo si può ottenere semplicemente abolendo la dichiarazione nel caso di trasferimento gratuito, oppure abolendo la pena pecuniaria dovuta per insufficiente valore dichiarato.

Con questo secondo provvedimento adottabile per i trasferimenti sia onerosi che gratuiti, si raggiunge anche lo scopo di non privare il Fisco dell'introito della cosiddetta « imposta principale » che è commisurata proprio al valore dichiarato.

Il Fisco pagherebbe certamente un prezzo per questo trattamento più « morbido » della materia, in ragione della perdita del gettito della pena pecuniaria e dei minori valori dichiarati da parte di chi rinvierebbe il pagamento dell'imposta, riducendo a volontà l'importo dell'imposta principale.

Occorre fare il conto delle conseguenze che si sono sopra accennate per valutare la convenienza di una modifica dell'attuale procedura, si si vuole considerare il problema, com'è giusto, dal doppio punto di vista della Pubblica Amministrazione e del cittadino.

Una modesta proposta: la CO.V.IM.

A parte i limitati miglioramenti applicabili al sistema attuale, il problema fondamentale rimane quello della determinazione di una mappa di valori riconosciuti come equi rispetto al mercato, che valgano per il Fisco e per la controparte, cui fare riferimento per le dichiarazioni e per gli accertamenti. Ossia occorrerebbe formare le famose tabelle e formarle con una procedura che garantisse al possibile l'obiettività e sostituisse alla determinazione unilaterale una se-

rie di valori derivanti da documenti di comune acquisizione oppure da una soluzione equitativa a conclusione di un dibattito cui varie proposte estimali si siano confrontate.

Un'apposita commissione, la Commissione Valori Immobiliari (di cui può essere proposta anche la sigla, la CO.V.IM.) che vedrei a giurisdizione provinciale, composta dai rappresentanti degli Uffici finanziari, dei contribuenti e degli operatori economici e professionisti del ramo, dovrebbe raccogliere le informazioni sull'andamento del mercato ed annualmente pubblicare apposite tabelle in cui, per ogni tipo di immobile, viene indicato un intervallo di valori entro il quale è oscillato il prezzo di trasferimento durante l'anno decorso, oppure al limite anche in mancanza di dati, si ritiene di fissare il valore ai fini fiscali del bene.

Sia il contribuente in sede di dichiarazione che il Fisco in sede di accertamento dovrebbero essere obbligati a motivare le determinazioni di valori non rispettosi delle indicazioni della tabella, con una conseguente determinante riduzione del contenzioso.

Ammettendo che arricchendosi anno per anno, le tabelle diventino sempre più complete ed autorevoli, a misura che la raccolta dei dati risulti più completa e la loro elaborazione più approfondita, esse possono divenire un « corpus » di valori suscettibile di utilizzazioni più ampie.

Infatti, esse, potrebbero divenire tabelle dei valori venali da adottare per la determinazione delle indennità di esproprio, se, come sembra allo scrivente, queste andranno determinate in futuro partendo dai valori venali per tutti i beni sia agricoli che urbani, con l'applicazione successiva di quei correttivi che il legislatore stabilirà per passare dai valori di mercato a quelli di « giusto ristoro » garantiti al cittadino.

Le stesse tabelle potrebbero essere di base per fornire, per i terreni, i valori voluti dalla legge 590 del 1965 (Disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice).

Si potrebbe così tendere all'unificazione delle diverse Commissioni operanti nel campo immobiliare o almeno ad una coordinazione del loro lavoro.

Il « corpus » di valori di cui parliamo potrebbe costituire lo scheletro del « Catasto dei valori » auspicato dall'ing. Bazzocchi.

Affinché l'operazione CO.V.IM. si effettui con serie probabilità di riuscita, occorre, a parere dello scrivente, che vengano rispettate diverse condizioni che l'esperienza suggerisce.

- a) La giurisdizione provinciale sembra opportuna per evitare il moltiplicarsi delle Commissioni, che nel proprio seno possono creare sottocommissioni per zone di più limitata estensione. Occorre prevedere sistematici contatti fra le province limitrofe per il coordinamento dei risultati.
- b) Oggetto della ricerca dev'essere il puro e semplice valore di mercato, senza sovrapposizione di considerazioni e fini che appartengono all'applicazione dell'imposta e non alla loro determinazione (il tecnico determina il valore imponibile, il politico sceglie l'aliquota d'imposta).
- c) La composizione ed il funzionamento della Commissione devono quindi obbedire solamente a preoccupazioni funzionali e tecniche.
- d) La Commissione dev'essere libera di adottare, anno per anno, la classificazione dei beni, la ripartizione in zone territoriali ed i criteri che ritiene più aderenti alla realtà del mercato dell'anno decorso, senza che vengano prefissati criteri rigidi da valere sempre e dovunque.
Un esempio autorevole di metodologia aperta ci è stato fornito, nella sua relazione, dal prof. Carmelo Schifani.
- e) La Commissione deve poter contare su varie fonti di informazione: uffici finanziari, organi professionali (notai, geometri, agronomi, ingegneri ed architetti) operatori immobiliari e così via, e costituire banche di dati, moltiplicando su scala nazionale l'esempio della « banca dei prezzi » di Bologna.
- f) L'operazione dev'essere vista come una graduale approssimazione che, anno per anno, costruisce una maglia via via più fitta, per tipi di beni e per zone territoriali, con uno sforzo di successivo adeguamento alla realtà.

Non si devono sottovalutare le difficoltà dell'operazione che qui si ipotizza. L'enorme casistica dei beni che si trasferiscono si oppone ad essere costretta in una classificazione. Tuttavia anche la stima diretta di un bene « fuori tabella » può trarre vantaggio da una perequazione con i valori riportati in tabella.

D'altra parte, a parere dello scrivente, varrebbe la pena di fare uno sforzo serio per creare uno strumento che potrebbe rivelarsi decisivo ai fini fiscali, se al confronto-scontro Fisco-Contribuente sul

piano della singola pratica si sostituisse, nella maggioranza dei casi, il confronto preventivo e per classi di beni nella sede spersonalizzata della Commissione. Ciò che dovrebbe comportare la tendenziale eliminazione degli « accordi privati » non ortodossi il cui eventuale verificarsi è facilitato proprio dalla mancanza di riferimenti e dalla conseguente relativa discrezionalità degli accertatori.

Leggi, circolari, istruzioni, decisioni e sentenze richiedono agli Uffici finanziari stime tecnicamente ineccepibili ed inoppugnabilmente documentate e motivate. Quanto di realisticamente ottenibile c'è in tali richieste, anche nella ipotesi che gli organici degli Uffici venissero completati, rafforzati e qualificati e si costituissero le inesistenti banche dati?

Versiamo in un campo dove le certezze sono difficili da raggiungere. Limitandoci solo al campo dei terreni, il prof. Antonietti, in occasione del VI Incontro di Estimo del C.E.S.E. così scriveva:

« 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 per cento 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.

Da queste considerazioni risulta rafforzato il convincimento che uno sforzo collettivo per la formazione di un sistema di valori tabellari come quello che si è cercato di delineare è quanto mai opportuno. E sarebbe certamente pagante, passata la fase di prima formazione e rodaggio, se alle applicazioni fiscali si aggiungessero le utilizzazioni extra fiscali cui si è accennato in precedenza.