

Grandezza e miseria dell'automatismo

di Carlo Mercogliano

Nella sua relazione il prof. Schifani accenna al problema dell'automatismo nell'approccio alla formazione di valori, una volta riscontrata l'opportunità di disporre di elementi certi, preventivamente determinati ed aggiornati in vista di future esigenze che egli individua in un'imposizione patrimoniale, ma che potrebbero essere richiesti, come vedremo, per altri fini.

Rileverei che l'automatismo deve essere correlato ad un decoroso livello di semplificazione e certezza e deve evitare che, nel suo processo, si inseriscano elementi distorsivi.

Concordo (per restare a problemi recenti) che la prima utilizzazione valida può ritenersi quella imposizione patrimoniale straordinaria disposta alla fine del marzo '47, allorché si avvertì l'esigenza che un provvedimento urgente, caratterizzato da sollecita applicazione e da un discreto grado di certezza, desse avvio alla ricostruzione finanziaria del Paese.

Il ricorso all'automatismo, nel senso di far riferimento ad elementi catastali, è dato ancora rilevare nella riforma fondiaria. Non sarei tuttavia altrettanto sicuro che un provvedimento del tipo ablativo possa oggi (poggiando su basi automatiche) superare la verifica di legittimità, una volta riscontrato che, quale che possa essere il fine sociale (ed in campagna può invocarsi anche l'art. 44 della Costituzione) la Corte Cost. prescrive che vada fatto comunque riferimento allo specifico bene in conformità agli attributi economici riconosciutigli dall'ordinamento.

Vero invece che la legge che prevedeva la valutazione automatica dei terreni (escluso i boschi e le aree edificabili) eliminò l'onere di accertamenti gravosi e forse non proficui all'amministrazione finanziaria dello Stato.

Con certi automatismi, nascenti dalle dichiarazioni di parte (in adempimento ad obblighi tributari) furono sistemati problemi di rilievo limitato, come l'estinzione dei diritti esclusivi di pesca in

certe zone della Sardegna compensata con un'indennità che faceva riferimento al reddito dichiarato dai soggetti¹; parimenti la grande operazione che vide il trasferimento all'Enel delle imprese elettriche prevedeva indennità ancorate al patrimonio netto moltiplicato per quel coefficiente 1,31037 che esprimeva il rapporto tra il corso alle borse valori dei titoli elettrici ed i corrispondenti patrimoni netti.

Altro automatismo rispolverò la legge 246 del '63 per l'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili; qui il valore risultante dai dati catastali del terreno, moltiplicato per 9, costituiva riferimento per una duplice indicazione: di valore presuntivo da considerarsi valore iniziale e di quantificazione al disotto della quale, dal punto di vista economico, non esisteva ancora l'area fabbricabile.

Va appena ricordato che il valore automatico poteva venir disatteso dal contribuente che potesse provare che nella zona si fossero rilevati prezzi di scambio più elevati.

Da quel tempo in avanti riterrei che si possa convenire che l'efficacia dell'automatismo si vada appannando poiché è dato assistere ad episodi sempre più sfocati e lontani dalla realtà.

Con un automatismo fissato in 15 volte l'imponibile catastale (e questo come tetto massimo) si prevede l'estinzione del diritto del concedente nei rapporti enfiteutici (L. 6 agosto '66, n. 607). Quell'automatismo provocò innumerevoli ricorsi alla Corte Cost., in quanto da molti casi concreti emergeva l'irrisorietà di quell'indennizzo.

La Corte adottò la soluzione di distinguere due periodi:

- l'uno, per le enfiteusi stipulate prima dell'entrata in vigore del codice civile (28 ottobre 1941), per il quale si poteva affermare che il canone sopravviveva quasi per forza d'inerzia, tra l'indifferenza dei concedenti²;
- quello successivo, per il quale tali automatismi non si potevano considerare costituzionalmente legittimi.

Il resto è storia di ieri.

Si ricorda un tentativo di imposta una tantum sugli immobili, ma si ritenne più costruttivamente, di far riferimento ai vani e non

¹ La Corte Cost. (sen. 67/59) trovò conforme all'art. 42 della Costituzione quel tipo di indennità affermando, in relazione al tema della responsabilità dei soggetti, il principio del sibi imputet.

² Sic nella sent. 37/68.

alle risultanze catastali; l'imposizione andò poi a concentrarsi sulle auto e sulle barche dove i cavalli fiscali non danno luogo a contestazioni.

Altro automatismo del quale più generale è stata l'applicazione è quello del valore agricolo medio che, dal 1971 in avanti, ha consentito di concludere numerose procedure espropriative.

Sulla semplificazione, ove si guardi al vantaggio di provocare delle adesioni e di fornire l'indicazione per il deposito dell'indennità provvisoria, non si può non concordare; sui risultati non si può essere entusiasti: l'indennità ancorata al v.a.m. ha potuto raggiungere molte volte il suo scopo allorché si è applicata a beni in aperta campagna, a quei beni per i quali spesso, in precedenti legislazioni (mediando il valore con gli automatismi provenienti dai coacervi) era consentito limitare il riconoscimento ad una quota ridotta del valore di mercato.

È evidente che se il bene specificamente sottratto sta, più o meno, nella fascia del v.a.m., il proprietario aderisce in quanto si vede attribuito (senza invim) una volta e mezzo il valore (determinato per altro in relazione a terreni liberi da conduzione) e vede le pretese dell'affittuario soddisfatte dall'espropriante; non sappiamo invece se quest'ultimo, pagando due volte e mezzo il v.a.m. (ovvero tre volte se incontra sul suo cammino il diretto coltivatore) abbia fatto, in aperta campagna, più o meno un affare.

Comunque il ricorso a quell'automatismo è stata la causa della pigrizia che funesta la giovane (e la meno giovane) generazione dei periti che crede, sfogliando le pagine dei Bollettini, di potersi formare una panoramica del mercato agricolo della Regione in cui opera. Si assiste ad un traguardo di incultura allorché si invertono i termini « *dalla indennità commisurata al probabile prezzo dello scambio, al valore di scambio previsto pari all'indennità del probabile esproprio* »!

E va ancora colto un generale disinteresse all'approfondimento di temi che quell'automatismo ha proposto; va rilevata la completa assenza di studi sul modo di applicare (entro il ventaglio previsto) quei coefficienti di espansione del valore della coltura più pregiata, al fine di giungere alla quantificazione dell'indennità per le aree racchiuse entro il perimetro dell'edificato; norma che comunque è stata in vigore:

— dalla Bucalossi, del gennaio 1977, alla sentenza 5 dell' '80, per un'applicazione ritenuta a carattere definitivo;

— fino alla sentenza 223 dell' '83 che ha escluso definitivamente dall'ordinamento quel metro di automatismo che consisteva nel moltiplicare il valore della coltura più pregiata per un coefficiente che, per i Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, variava da 4 a 10.

Il rammarico è dato dalla constatazione che, pur presentandosi l'occasione di un'esercitazione ridotta e suggestiva che avrebbe consentito di inquadrare le aree di Roma e di Milano (per le quali le indicazioni unitarie erano di circa L. 4.000) entro un arco tra le 16.000 e le 40.000 lire, non vi sia stato un approccio atto a stabilire criteri per la attribuzione di questa che il Predieri riconosce essere una transazione con la rendita urbana.

Spesso i coefficienti hanno perfino risentito del colore politico dell'amministrazione.

Altro tentativo di automatismo, sia pure temperato dalla partecipazione del soggetto investito dalle previsioni urbane, è stato l'infelice disegno di legge 3475 che riteneva di poter dare risposta al problema della definizione dell'indennità di espropriazione, sottoponendo i privati all'obbligo di dichiarare un valore che avrebbe costituito misura dell'indennizzo in caso di esproprio e, contemporaneamente, imponibile per una sorta di imposizione patrimoniale ordinaria (ancorché l'edificabilità concreta — che del valore costituisce insostituibile sostegno — venisse riservata alla insindacabilità del principe), tentativo naufragato nel « *ridicolo* », come nell'« *inutile* » era naufragata quella parte dell'imposizione decennale sugli incrementi di valore delle aree prevista dalla 246 che avrebbe dovuto consentire ai Comuni di acquisire ad un prezzo pari al valore dichiarato grandi comprensori per lo sviluppo urbano.

Quel disegno, nella superba aspirazione di dare nuovo regime alla proprietà delle aree, tentò la strada del ristoro dei vincoli urbanistici a contenuto espropriativo differenziandola da quell'automatismo con cui si era fornito rimedio nella analoga materia delle servitù militari³; ma su conati così puerili non è generoso dilungarsi.

Agli automatismi della 392 del '78 si rifà anche il progetto di

³ Alla sentenza 6/66 che dichiara l'illegittimità della mancata previsione di un indennizzo per l'imposizione di servitù militari, fu provveduto con L. 8 marzo '68 n. 180 che fissava un'indennità automaticamente ancorata ad una frazione del reddito dominicale dei terreni.

legge per la sanatoria degli abusi edilizi per consentire al Sindaco l'applicazione più sollecita della sanzione pecuniaria.

Nel Paese, probabilmente tra non molto, dovrebbe presentarsi altra esigenza di risolvere con automatismi la determinazione di (maggiori) redditi imponibili di unità immobiliari ove si attui la soluzione tributaria per dare sollecita risposta al problema del cambio di destinazione allorché, effettuato senza ricorso a lavori (e quindi senza la possibilità per il Comune di controllare, autorizzare e percepire il tributo, sempre automatico della legge 10) rischia di compromettere prospettive urbanistiche.

Il problema è noto: l'urbanista ha l'esigenza che le prescrizioni di piano vengano rispettate anche nell'usufrimento del prodotto edilizio (altrimenti che piano è?); la Cassazione gli sta affianco affermando che porre in essere un contratto di affitto di un locale per un uso diverso da quello previsto in normativa costituisce un reato. Ma il fronte si sfalda andando a cozzare con la decisione del Consiglio di Stato (IV sez. 525/82) che riconduce la norma urbanistica alla sua tipicità e stabilisce che *cambio d'uso* (stante anche la sua reversibilità) non è *trasformazione*, nonché con quella esigenza di libertà che respinge controlli troppo spinti.

Ove si trascuri la soluzione delle grandi scelte urbanistiche come indicate da quella decisione (ma chi ha ancora il tempo e la voglia di leggere quelle lezioni?) non rimane che la soluzione tributaria che dovrebbe presentarsi di applicazione immediata, significativa ed incisiva: tale da dissuadere il cambio di destinazione o da farne ricavare al Comune una utilità di tale consistenza che, con il correlativo gettito, si renda possibile realizzare sostanziose operazioni urbane (recuperi, acquisizioni, servizi).

Allo stato degli approfondimenti sulle possibilità di questi automatismi, la mia conclusione non può che essere negativa, dovendosi riscontrare che, nonostante la necessità che il relatore bene evidenzia, il Paese è assolutamente impreparato a questi studi e, quindi, alle susseguenti applicazioni.

Certi riferimenti catastali hanno fornito discreti risultati in passato, specie perché le applicazioni seguivano a tempi non troppo lontani i momenti in cui i dati economici si formavano. Ancorché vi fosse stato di mezzo una guerra, si conosceva con discreta precisione quale fosse il coefficiente di svalutazione da attribuire a certe categorie di beni; oggi siamo troppo lontani e la lontananza, il crescere non uniforme dei prezzi (non più rigidamente inverso al decrescere

del potere di acquisto della moneta⁴), la carenza di approfondimenti determina questo giudizio *pollice verso* nei confronti di automatismi che abbiano la pretesa di risolvere problemi in via semplice e costruttiva.

Incentivare l'offerta per ottenere più massiccia l'adesione degli espropriati non è giustizia; ridurre genericamente le aliquote al fine di non provocare dissensi non è imposizione tributaria.

⁴ Ne è conferma in una recente sentenza della Cassazione che privilegia, nella ricostruzione di valori nel tempo, l'indagine sull'evoluzione specifica dei prezzi nella categoria all'applicazione degli indici Istat sul costo della vita.