

Alcune note critiche sull'attuale metodologia catastale di accertamento degli imponibili agricoli

di Giovanni Milano

Alle considerazioni che seguono, hanno offerto numerosi spunti i risultati di un ampio sondaggio condotto in aziende agricole della Puglia e della Basilicata al fine di determinarne i redditi imponibili, secondo le « istruzioni di servizio » seguite dagli U.T.E. in applicazione del D.M. 13/12/79¹.

Per brevità, tralascieremo il commento delle tariffe emerse dalle nostre analisi (per il quale rinviamo alla citata nota) e ci limiteremo ad alcuni appunti critici che secondo noi, possono muoversi all'attuale metodologia catastale che, per dirla con le parole usate da Antonietti nella sua relazione odierna, si rifà al « ... procedimento preordinato per la revisione degli estimi del 1937-39, con la sola modifica del saggio di interesse del capitale di esercizio portato all'8% e con l'inderogabile valutazione dell'apporto di lavoro, in base alle tariffe salariali ».

Ed il primo appunto si correla proprio alla « inderogabilità » di valutare i salari « ... anche quando il lavoro sia prestato dallo stesso conduttore... », secondo quanto recitano le « istruzioni ». Le « nostre » tariffe di R.D., nelle imprese diretto-coltivatrici, sono risultate non poche volte negative, la qual cosa non si è ripetuta, ovviamente, simulando nelle stesse aziende l'impresa a colonia, cioè adottando lo stesso espediente che, a quanto ci risulta, fu posto in opera dagli U.T.E. in occasione della revisione del 1939.

Non ci spieghiamo, pertanto, perché da parte dell'Amministrazione catastale venga considerato come un assurdo un R.D. *negativo*, e su questo potremmo convenire, ma nello stesso tempo non si modifichi una norma che, obiettivamente, non può che portare a tale assurdo. Per la revisione del 1979, non ci è stato possibile sapere

¹ G. Milano-E. Rosato, *Analisi critica della tariffazione catastale in agricoltura sulla base di un'indagine aziendale*, in « Annali della Facoltà di Agraria dell'Università di Bari », Vol. XXXIII - 1983-84.

a quali « espedienti » siano ricorsi i funzionari erariali per giungere comunque a tariffe positive.

Vero è che l'eventuale modifica della norma di cui parliamo coinvolgerebbe materie di carattere giuridico-tributario sulle quali non abbiamo competenza alcuna, poiché si tratterebbe di decidere se, nel sistema catastale, debba tenersi conto, oltre che degli effetti delle diverse destinazioni colturali, anche di quelli derivanti da altre scelte demandate all'imprenditore, quali quelle che, mutando le combinazioni fra le persone economiche aziendali, hanno o possono avere notevoli ripercussioni sulla produttività del fondo rustico.

Dal nostro sondaggio, inoltre, è risultato che, per le qualità di coltura con piante erbacee a ciclo annuo, o più breve (essenzialmente, i seminativi), si hanno differenze notevolissime di R.D. al mutare della combinazione colturale, pur potendosi ritenere « ordinarie » tutte le colture considerate nelle « aziende di studio », ma, sulla variabilità delle scelte imprenditoriali, torneremo appresso.

Un altro effetto, che abbiamo voluto accertare, è stato quello esercitabile dallo *spostamento di un solo anno* nell'epoca di riferimento dei prezzi (la facoltà di riferirsi ad anni diversi dal 1978-79 era, peraltro, prevista dal ricordato D.M.); ebbene, spostando il riferimento dal 78-79 al 79-80, i redditi dominicali ne hanno risentito notevolmente, considerata l'attuale instabilità di mercato dei prodotti agricoli in generale e di quelli delle colture erbacee, in particolare.

Un'altra risultanza emersa dall'indagine che, per quanto ovvia, riteniamo opportuno segnalare, è data dall'influenza che hanno sui R.A. due diversi fattori: l'uso di macchine proprie, o noleggiate (che, indirettamente, incide anche sui R.D.); l'ampiezza dell'« azienda di studio ».

Detto sinteticamente delle variazioni quantitative che abbiamo riscontrato negli imponibili al mutare delle ipotesi da noi assunte e delle condizioni aziendali (diversità di tipo di impresa, diversità dei prezzi, diversità nell'uso delle macchine, diversità di ampiezza), se ne possono trarre alcune considerazioni.

Dopo aver accennato ad un problema di fondo, che la nostra competenza — ripetiamo — non ci consente di approfondire (imponibile dominicale variabile al variare del tipo di impresa), va ricordato anzitutto che un fattore non trascurabile di sperequazione fiscale, che si sarebbe potuto evitare senza eccessivi oneri, e, soprattutto, con il vantaggio di semplificare la determinazione delle tariffe,

è derivato dal fatto che, pur prevedendo la legislazione (D.P.R. n. 597 del 29/9/1973) la possibilità di procedere, prima della determinazione delle tariffe, alla revisione dei prospetti di qualificazione e classificazione di ciascun Comune, l'Amministrazione catastale vi ha rinunciato. Pertanto, l'aver mantenuto inalterate qualificazioni e classificazioni di oltre 40 anni fa ha condotto, per un verso, al perpetuare qualità di coltura ormai inesistenti e, per altro verso, ad ignorare (con effetti sperequativi ben più gravi) qualità oggi diffusissime, ma non qualificate nel 1940 fra quelle comprese nell'ormai storico prospetto di cui all'art. 58 del Regolamento del 1933. Basti pensare, per la maggioranza dei Comuni del Mezzogiorno, alla mancata qualificazione dei seminativi irrigui, che in questi ultimi anni si sono notevolmente estesi: per riportare solo l'esempio della Puglia, si è passati dai 13.700 ettari « irrigati » del 1950, ai 150.000 del 1984. Inoltre, col mantenere lo stesso numero di classi per ciascuna qualità (fino a cinque e, talora, fino a sette), si è volutamente ignorato che le odierne tecniche di coltivazione (grazie soprattutto al massiccio impiego di macchine e fertilizzanti) hanno pressoché livellato la produttività dei terreni un tempo funzione prevalente delle doti naturali di fertilità. Tant'è che oggi, nella stragrande maggioranza dei casi non si dovrebbe andare al di là delle due o, al massimo, tre classi.

Alcune specifiche considerazioni merita il reddito agrario, la cui problematica, se poteva avere peso modesto all'epoca della precedente revisione del 1939, ne ha uno ben diverso oggi a motivo della notevole entità che hanno assunto le tariffe di R.A. per effetto dei noti macroscopici incrementi che, in generale, hanno contraddistinto i capitali di esercizio dell'azienda agraria; tariffe che sono risultate, non raramente, superiori ai rispettivi R.D., mentre nella tariffazione del '39 non superavano in media il 15-20% dei redditi dominicali.

Il primo di tali problemi si riferisce alla già accennata influenza che sulla misura delle tariffe possono avere le superfici delle aziende campionarie oggetto delle analisi catastali. Infatti, se per il R.D. vi è una pressoché costante, quanto ovvia, proporzionalità con la superficie del fondo cui si riferisce, non è assolutamente vero, com'è altrettanto ovvio, che il R.A. di una azienda, ad esempio, di 20 ettari debba essere il doppio di quello di un'azienda di 10 ettari a parità di qualità e classe; se ciò fosse — e lo è con l'attuale sistema — equivarrebbe ad affermare che l'azienda di 20 ettari ha

un capitale macchine doppio rispetto a quello dell'azienda di 10 ettari e un impegno per lavoro di direzione parimenti doppio. Donde i pericoli, molto maggiori oggi che in passato, di scelte non opportune e razionali delle ampiezze aziendali ai fini della determinazione delle tariffe di R.A. Senza dimenticare le altre difficoltà — ben superiori, a nostro avviso — di quantificare il capitale di esercizio allorché si ricorre, come prevede la norma, alle analisi non per azienda, ma per unità di superficie o per particella.

Un'altra questione, anche questa già accennata nel riferirci alla nostra indagine, riguarda la diversa influenza sulle tariffe esercitata dalle aziende che hanno le macchine in proprietà e da quelle che, a parità di ordinamento produttivo, ricorrono parzialmente o totalmente al noleggio delle stesse.

Se a ciò si aggiunge che, in molte medie e grandi aziende, il prezzo d'uso delle macchine proprie risulta superiore, talora in misura apprezzabile, a quello dei noli da pagare per procedere alle stesse lavorazioni, ecco che sorge un altro motivo di perplessità: perché, una spesa improduttiva (qual è l'interesse su macchine sovradimensionate rispetto ai bisogni aziendali e più convenientemente sostituibili con il noleggio), cui l'imprenditore *ordinariamente* si sottopone solo per assicurarsi la tempestività del lavoro meccanico (non sempre garantita dalle imprese di noleggio), finisce col divenire poi un reddito tassabile?

Un altro aspetto della tariffazione dei redditi agrari, il quale è ben poco comprensibile — e che si è ovviamente perpetuato nelle tariffe '79 — riguarda i rapporti di dipendenza, per così dire, che si rilevano fra redditi agrari e redditi dominicali della stessa qualità. Cioè si nota che, al decrescere degli imponibili dominicali, corrisponde una analoga diminuzione di quelli agrari. Tale decremento al regredire della classe di produttività, se è senz'altro plausibile per il R.D., lo è molto meno per il R.A. che è poco legato, o non lo è affatto, alla produttività del suolo e del soprassuolo. Anzi, non ci sarebbe da sorprendersi nel constatare un maggior investimento di capitali di esercizio al diminuire della fertilità naturale del suolo, con conseguente crescita del R.A. in corrispondenza di decrementi del R.D.

Infine, vi sono altre due questioni da non tralasciare e che trattiamo per ultime perché a parer nostro assumono, rispetto alle precedenti, un peso tale da porre in dubbio, in relazione all'attuale evoluzione dell'agricoltura, la validità dell'intero metodo di tariffazione fin qui seguito.

La prima di tali questioni attiene esclusivamente al R.D. e trova origine nel mutamento, avvenuto in questi ultimi decenni, del rapporto fra tre dei fattori di produzione dell'azienda agraria: capitale fondiario, capitale agrario e lavoro.

Come è noto, la determinazione del R.D. aziendale e, quindi, delle tariffe avviene per differenza tra il valore del prodotto lordo vendibile e quello delle diverse poste passive, ad eccezione delle imposte sullo stesso R.D. e, ovviamente, del prezzo d'uso del fondo che è appunto oggetto del calcolo. Ebbene, mentre fino a 40-50 anni fa (epoca cui sono riferite le tariffe che sono state rinnovate) il prezzo d'uso del fondo era generalmente notevole, quando non era prevalente, rispetto ai prezzi d'uso di capitali e lavoro, oggi tali rapporti si trovano spesso ribaltati con prevalenza degli interessi e dei salari-stipendi sul beneficio fondiario. In altri termini, mentre in passato errori di stima e/o di rilevazione da cui potevano essere affette le deduzioni relative agli impieghi di capitali e di lavoro non avevano incidenze di rilievo, oggi, sia per i notevolissimi maggiori impieghi di capitali, sia per il ricordato aumento dei salari unitari, anche piccoli errori compiuti nei riguardi dell'entità ordinaria e reale di tali spese finiscono con l'incidere ben più pesantemente sul R.D. che si deduce per differenza.

La seconda delle questioni cui accennavamo riguarda, invece, il quarto fattore della produzione (lavoro di impresa, o « organizzazione ») ed attiene ad entrambi gli imponibili catastali.

Oggi, rispetto alle precedenti epoche censuarie, non solo sono profondamente mutati, come or ora affermato, i rapporti di peso dei fattori terra, capitale e lavoro, ma ancor più è aumentata la variabilità di comportamento dell'imprenditore agricolo.

Infatti, l'odierna vastissima gamma di mezzi tecnici e di tecnologie a disposizione degli agricoltori ed il maggior grado di capacità professionale di costoro consentono una tale varietà di scelte imprenditoriali che oggi è ben più difficile rispetto a 40 anni fa od oltre, configurare quelli che sono l'organizzazione e l'esercizio *ordinari* di un'azienda agricola. Anche nella nostra indagine, ad esempio, abbiamo avuto modo di constatare, e di riferire, che per una stessa qualità di coltura numerose possono essere le scelte colturali (cui conseguono R.D. ed R.A. diversissimi) e tutte possono essere considerate ordinarie.

Tuttavia, non vorremmo chiudere queste note critiche senza abbozzare almeno una delle proposte alternative che si potrebbero for-

mulare nell'eventualità, forse remota, che si pensi a sostituire l'attuale, con un diverso sistema di determinazione degli imponibili.

Premesso che saremmo favorevoli all'abolizione dell'imponibile agrario (sia per i fattori che lo inficiano anzi indicati, sia per la relativa modestia delle entrate tributarie che ne conseguono anche per effetto del regime di esenzione vigente), per quello dominicale si dovrebbe pensare ad un sistema più agile, meno macchinoso e, soprattutto, idoneo ad eliminare la gran parte della soggettività che oggi lo caratterizza.

Secondo noi, una via praticabile senza eccessive difficoltà di metodo e di tempo e che, in special modo, non produrrebbe rischiosi sommovimenti nelle acque fin qui financo troppo calme delle imposizioni in agricoltura, potrebbe essere quella di agganciare il R.D. alla realtà dei mercati dei terreni agricoli, mediante l'adozione di opportuni saggi di fruttuosità (distinti per categorie di terreni) degli investimenti fondiari.

I prevedibili vantaggi sarebbero: una determinazione indubbiamente più obiettiva, rispetto a quella del reddito, dei valori fondiari ed una più frequente possibilità di aggiornamento, anche a tempi medio-brevi (perché più agevole e più rapida) degli stessi, mentre per i saggi di « categoria » l'aggiornamento potrebbe avvenire a tempi senz'altro più lunghi.

Abbiamo volutamente parlato di « categorie » di terreni, poiché riteniamo opportuna un'altra radicale innovazione nel processo di stima censuaria: l'abolizione, cioè, della tradizionale « qualificazione », per tener conto, invece, solo dei caratteri rigorosamente oggettivi del terreno, con particolare riferimento ad ubicazione, pedologia, clima, infrastrutture. Questo, per conservare, ed anzi esaltare, il principale, se non l'unico, pregio del sistema catastale che, colpendo il reddito medio ordinario continuativo, premia l'agricoltore diligente e castiga il negligente.

Col sistema delle « categorie », svincolate, cioè, dal tipo di coltura che viene praticato, si lascerebbe libero il possessore di sfruttare le intrinseche capacità della terra nel modo da lui ritenuto migliore, riservandogli così l'eventuale maggior reddito che fosse frutto delle sue particolari capacità ed addebitandogli, invece, le conseguenze delle sue incapacità o del suo assenteismo. Il sistema di cui parliamo avrebbe poi il merito, non trascurabile, di favorire il progresso dell'agricoltura e, indirettamente, dell'intero sistema agro-alimentare con

le sue molteplici e sempre crescenti connessioni che vi sono a monte e a valle della fase produttiva primaria.

La nostra proposta presenterebbe, tuttavia, un punto debole: la determinazione dei saggi di fruttuosità dell'investimento in terreni di una data categoria. Il vederli determinare nella loro reale entità ci riporterebbe alle stesse difficoltà, approssimazioni grossolane e soggettivismo di cui abbiamo discusso in materia di reddito dominicale, dovendo — come sappiamo — passare attraverso i redditi dei fondi per giungere al saggio. Per ovviarvi, potrebbe seguirsi una via, per così dire, « sintetica », che è peraltro quella che ogni buon professionista (lungi da noi ogni tentativo di ironizzare) sempre segue allorché, affrontando una stima analitica, si limita ad affermare che, per la scelta del saggio di capitalizzazione, « ... si è tenuto conto delle caratteristiche del fondo e delle condizioni di mercato ». E rimarrebbe anche un'altra via, ancor più agevole ancorché più delicata: una scelta di carattere politico, con possibilità quindi di interventi volti ad agevolare o frenare particolari settori dell'agricoltura.

Siamo ben consapevoli che un sistema, qual è quello sinteticamente qui indicato, andrebbe adeguatamente ed ampiamente discusso più che sul piano economico-estimativo, su quello tributario e giuridico, ma non era questo il fine della nostra comunicazione. Se vi abbiamo fatto cenno, è perché siamo, nostro malgrado, convinti che le tariffe catastali generate — possiamo dire — nel 1886 hanno perso, se non tutta, gran parte della loro validità e che, pertanto, è opportuno provvedere ad un sistema sostitutivo che, però, non rinunci al suo ricordato principale pregio, per seguire vie (quale la tassazione a bilancio) da alcuni propugnate, ma da moltissimi non condivise, o temute.