

Le riforme del Catasto: riflessioni politico-economiche

Francesco Lechi¹⁴

Da alcuni anni gli interventi legislativi interessanti il Catasto¹⁵ si sono succeduti numerosi, e si sono tradotti in una incisiva riforma per quanto riguarda i fabbricati, inclusi quelli rurali, e in progetti in via di elaborazione per i terreni. Tutto questo sta portando a modificare sostanzialmente l'imposizione fiscale a base catastale, e va ora fatto il punto sul quadro teorico entro cui sviluppare l'analisi, sulle implicazioni politiche ed economiche dei provvedimenti, sui problemi più specifici del Catasto, dalla sua formazione alla stima delle tariffe, all'organizzazione del servizio.

1. L'analisi del quadro teorico, politico ed economico, è la premessa indispensabile per comprendere le ragioni delle scelte attuate nella normativa. Tale analisi è necessaria anche per interpretare nel concreto le finalità delle disposizioni legislative in esame e per verificarne le coerenze, l'efficienza e l'efficacia. Senza tale premessa è cosa vuota discutere dei contenuti tecnici. In questa fase ci si limiterà a considerazioni di carattere qualitativo, senza quantificare le conseguenze degli interventi, in quanto queste potranno essere calcolate solo dopo che saranno state definite le tariffe.

Ricordiamo allora brevemente dalla teoria quali siano le ragioni economiche e politiche della imposizione fiscale e quali siano le logiche con cui viene determinata da parte dei politici. I concetti sono ben noti, ma è utile riprenderli come riferimento per le riflessioni successive.

La tassazione risponde principalmente ai fini di consentire alla collettività di produrre i beni pubblici, di ridistribuire la ricchezza nella società e di promuovere lo sviluppo economico.

Per i neoclassici gli obiettivi indicati sono definiti dai politici in modo tale da massimizzare il benessere della società e da ridistribuire la ricchezza in base a criteri di equità. Gli studiosi della "nuova politica economica" ritengono, probabilmente con maggiore realismo, che i politici attuino le scelte al fine di ottenere consenso,

14) Università degli Studi di Milano.

15) Per i terreni il D.L. n.16 del 16/1/1993 convertito nella L. 75 del 24/3/1995, comma 1-sexies ha previsto l'emanazione di un decreto del Ministero delle Finanze per la definizione di nuovi criteri di classificazione e di determinazione delle rendite del catasto terreni, che tengano conto della potenzialità produttiva dei suoli. La L. 133 del 26/2/1994 ha previsto analogo decreto, in accordo con il Ministero delle Risorse agricole, per evidenziare nuovi criteri per la definizione delle zone censuarie e qualificazione del NCT. Per il Catasto fabbricati la Legge 427/1989 prevedeva la revisione delle tariffe d'estimo e del classamento. Le nuove tariffe entrano in vigore il 1/1/1992. I ricorsi hanno portato al D.L. 26/5/1992 n.298, con conversione nella L.75/1993 che prevedeva l'entrata in vigore delle nuove rendite il 1/1/1995. La L.133/1994 introduceva le microzone e la base impositiva in base al m². La L.549/1995 dava delega al Governo per riformare il Catasto, e la L.662/1996 prorogava al 1/1/1998 l'entrata in vigore dei nuovi estimi.

voti, e offrano benefici per avere sostegno elettorale dai gruppi di interesse che premono sia con la promessa di consenso che con altri mezzi, come la "voice" di Hirschmann. Nulla di scandaloso in tutto questo, ove le scelte siano attuate con trasparenza, siano salvi alcuni valori essenziali e non venga fatto perdere nel tempo benessere alla società; anche perché, come fa riflettere Becker, alla lunga il consenso non viene più dato se per favorire eccessivamente alcuni gruppi si fanno sostanzialmente peggiorare le condizioni economiche globali. La capacità dei politici si misura allora proprio in questo, nel saper rimanere al potere facendo crescere nel tempo la società, nello equilibrio dei legittimi interessi dei gruppi.

La riforma del Catasto va considerata nel contesto di tutta la politica fiscale, e anche assumendo l'ipotesi che i politici decidano per migliorare le condizioni globali, non si può prescindere dal considerare nelle decisioni politiche la componente del consenso politico e del peso dei gruppi di interesse: è in questo quadro teorico che verranno svolte le considerazioni seguenti, cercando di evidenziare i diversi tipo di relazioni tra decisioni e conseguenze.

La **politica fiscale** è oramai, assieme al riparto della spesa, lo strumento principale della politica economica nazionale, dopo che l'ingresso nell'UME ha demandato a questa la politica monetaria. Le **finalità** indicate nella loro generalità vanno ora considerate in modo più specifico relazione alla attuale politica fiscale e, quindi, alla riforma del Catasto.

La produzione dei beni pubblici, dei beni cioè non rivali e non escludibili che non possono venire ottenuti con il mercato, può essere ottenuta sia mediante erogazione diretta di mezzi da parte della collettività sia facilitando la loro produzione da parte dei privati. L'imposizione fiscale, la sua modulazione, è strumento importante a questo fine, e poiché tra i beni pubblici da "produrre" vi è il mantenimento dei valori culturali e paesistici legati al territorio e ai fabbricati, andrà considerato se e in che modo le riforme ne tengono conto.

La redistribuzione della ricchezza in termini di prelievo fiscale, di riparto dello stesso tra categorie sociali, e di erogazioni di sussidi e previdenziali, può rispondere a criteri di equità, ma più spesso segue quelli della ricerca del consenso. L'attuale struttura dei conti pubblici, che impone alti prelievi fiscali, compresi quelli sugli immobili, per consentire spese come quella delle pensioni in età anticipata, risponde chiaramente al secondo criterio, dato che non ha riferimenti evidenti a criteri di equità quali il livello di reddito dei contribuenti o dei pensionati. Altri Paesi comunitari, come il Regno Unito, i Paesi Bassi, la Spagna, hanno un minore carico fiscale, e quelli come la Francia e la Germania che si pongono su livelli di imposizione globale analoga alla nostra, hanno invece diverse tipologie di spesa, che privilegiano i giovani e le famiglie piuttosto che gli anticipi pensionistici. Più che a diverse concezioni della società tali differenze vanno allora ascritte al peso politico dei gruppi di interesse, e come tali vanno considerate; nella analisi delle scelte vanno allora poste a confronto le diverse alternative possibili, considerando assieme i parametri economici e quelli

politici e valutando i costi delle diverse soluzioni in termini di ricchezza perduta e dei problemi di stabilità o di consenso.

All'interno del sistema catastale il tema della redistribuzione richiama quello della perequazione nei carichi, e le nuove disposizioni vanno esaminate anche alla luce di questo riferimento.

La finalità della promozione dello sviluppo economico richiede che si tengano in dovuta considerazione le relazioni tra le imposizioni fiscali e le loro conseguenze in termini di crescita dell'economia. Gli interventi del fisco producono effetti diversi in relazione all'oggetto della tassazione, date le complesse interazioni delle variabili del sistema economico: così una imposizione sui capitali, sul lavoro, ha impatti economici diversi sullo sviluppo rispetto a quella sulle imprese. Va così considerato separatamente il problema del carico fiscale globale da quello del suo riparto, e certamente sono ben differenti le conseguenze di un aumento delle imposte indirette, che interessano tutti, e di quelle dirette sulle imprese, che incidono direttamente sul livello competitivo.

Come tutti i beni anche quelli pubblici devono essere prodotti ed erogati in modo efficiente, con servizi validi e costi minimi. Senza entrare nel merito del tema più ampio della riforma del servizio pubblico in Italia, notoriamente molto carente quanto a livello di efficienza, va qui preso in esame il problema di rendere aggiornato e semplice anche il Catasto. Questo ha perduto l'antica efficienza, per mancanza di personale e di mezzi, e va verificato se le modifiche e le semplificazioni proposte saranno tali da riportare il sistema a livelli adeguati.

Considerati gli obiettivi, vanno anche realisticamente individuati i vincoli che si pongono alle scelte della politica fiscale. Questa è fortemente condizionata in Italia dal risanamento dei conti pubblici, a sua volta vincolato sul piano politico dalla resistenza dei gruppi interessati a non perdere vantaggi acquisiti in passato e su quello economico dal pericolo di drenare mezzi che potrebbero venire destinati ad investimenti, a creare posti di lavoro, bloccando così la crescita dell'economia. La politica fiscale dovrebbe anche venire condizionata da principi di equità, dallo imperativo di mantenere valori superiori, e ci si augura che almeno in parte si venga a tenere conto anche di questi vincoli.

La fiscalità è anche condizionata dalla competizione comunitaria, e il Mercato unico richiede politiche che non penalizzino l'attività economica rispetto a quella degli altri Paesi comunitari. Infatti, se la politica fiscale è lo strumento principale delle politiche nazionali, la stessa non è indipendente dal complesso del sistema economico, e non può prescindere quindi dalle conseguenze delle scelte, date le interrelazioni delle diverse reazioni degli attori economici. La fiscalità è così condizionata dalla necessaria armonizzazione del fisco nell'UE, e la sempre più stretta integrazione comunitaria richiede che si tengano in più che attenta considerazione i sistemi economici e fiscali degli altri Paesi, date le conseguenze immediate della tassazione sulle variabili del sistema economico e sulla capacità concorrenziale. Per

questo, nelle analisi seguenti, si prenderanno a metro di riferimento per i giudizi i comportamenti dei Paesi comunitari.

Sul piano politico gli interventi devono tenere conto anche delle relazioni tra Centro e Enti locali, delle conseguenze delle diverse modalità di imposizione in relazione al tipo di esazione e di distribuzione. E' a tutti noto come la riforma del 1973, attuata al fine di una migliore perequazione, si sia tradotta in un rapporto squilibrato di poteri, con un Centro che raccoglieva e distribuiva, svuotando di ogni responsabilità gli Enti locali, e generando, con la ridotta "responsabilità politica", spreco di risorse. D'altra parte il decentramento non può tradursi in una anarchia fiscale, con sperequazioni, così che il tema va trattato senza preclusioni ideologiche, ma con una chiara visione della migliore soluzione economica e politica, che rispetti il principio di sussidiarietà senza ledere quelli di efficienza e di equità.

2. Definito il quadro generale, si possono considerare in modo più adeguato e specifico i **problemi fiscali relativi agli immobili** e, quindi, le principali modifiche attuate o proposte per il Catasto.

Ricordiamo, sempre per completezza di inquadramento, che nell'ordinamento italiano si rifanno all'imponibile catastale più imposte: l'Irpef, l'Ici, le imposte dei trasferimenti (vendite, successioni e donazioni). Addirittura gli estimi catastali siano stati utilizzati anche per funzioni diverse dall'imposizione diretta, come ad esempio per i computi dell'equo canone degli affitti, per gli espropri. Negli altri Paesi comunitari, ove pure gli imponibili sono su base catastale, l'imposizione sulla casa si risolve nella sola imposta locale, senza duplicazione con il reddito delle persone fisiche¹⁶.

Il catasto terreni è tuttora basato in massima parte sui criteri della revisione del 1937-39, e l'ultima revisione delle tariffe risale al 1978-79, rivalutando poi gli imponibili mediante coefficienti moltiplicatori. La formazione secolare del catasto terreni e la natura stessa dello imponibile, riferito a una risorsa naturale, portano a una tassazione che non concede alcuna evasione. Piuttosto la distanza temporale dell'ultima revisione ha determinato sperequazioni interne, date le modifiche intervenute nell'economia dell'agricoltura, e ad esempio la collina e la montagna hanno ora nel complesso oneri relativi più alti, dato che nel tempo hanno perso in termini di redditività comparata.

Il Catasto fabbricati ha avuto una recente revisione, con applicazione dal 1992. Al contrario dei terreni il patrimonio dei fabbricati è mutevole ed è in crescita; la scarsa efficienza del servizio pubblico ha lasciato ampi spazi all'evasione, con molti immobili non censiti o che comunque non pagano imposte. Il Censimento del 1991 riportava 25 milioni di alloggi, (68% in proprietà), mentre ne risultavano accatastati 20 milioni¹⁷. Nel 1998 erano stimate 23 milioni di abitazioni e 13,5 milioni di altri immobili. Una differenza notevole, e che implica problemi di equità, oltre che di efficienza.

16) Il Sole-24 Ore. 1/7/1998.

17) Dosi C., Muraro G. (1995). Finanza municipale e fiscalità immobiliare: ipotesi di riforma. VII Riunione scientifica SIEP: Pavia 6-7 ottobre 1995.

2a. Come indicato all'inizio vi sono stati numerosi i provvedimenti o proposte di modifica.

Iniziamo dal Catasto terreni, considerando prima assieme e poi separatamente i problemi inerenti il reddito del capitale terra (RD) e quelli del capitale agrario più il reddito di lavoro direttivo (RA).

Il legislatore ha richiesto con il DL 16/1993 convertito nella L. 75/1995 che siano individuati nuovi criteri per definire le qualità e le classi e per determinare le rendite. Ha richiesto anche che vengano ridefinite le zone censuarie. Ha introdotto, ai fini delle modifiche, un riferimento alla "potenzialità reddituale" dei terreni.

E' già norma di legge l'iscrizione dei fabbricati rurali ad uso abitativo al Catasto fabbricati, in base alle L. 75/93 e L. 133/94. I fabbricati di uso abitativo sono tutti da inserire nel Catasto fabbricati; sono peraltro esenti da imposta specifica in quanto considerati strumentali alla produzione, ove gli stessi siano collegati direttamente alla attività produttiva, in base alle indicazioni definite nelle norme. Sugli altri fabbricati strumentali sono state avanzate di recente, con il DM 28/98, alcune proposte che appaiono da meglio precisare.

La ridefinizione delle zone censuarie appare positiva, dato che l'attività agricola ha perso molte delle differenziazioni di un tempo. Tale operazione dovrebbe portare anche a una semplificazione delle operazioni di aggiornamento, fatto questo molto positivo in termini di efficienza, ricordando le difficoltà delle ultime revisioni.

La semplificazione delle qualità e classi appare altrettanto positiva, corrispondendo all'evoluzione dei sistemi colturali e portando a una sostanziale riduzione delle particelle catastali. Si è parlato di ridurre a cinque-sei le qualità, di moderare il numero delle classi, e si concorda pienamente su tali indicazioni.

Alcuni problemi sono posti dalla indicazione volta a collegare il Catasto alla "potenzialità produttiva". Il concetto è difficilmente definibile, e se può trovare adeguata applicazione nella definizione delle classi delle particelle, non è invece applicabile nella formazione delle tariffe, dato che una ipotetica "fertilità naturale" poco avrebbe a che fare con i risultati economici, con i redditi, che dipendono in massima parte da prezzi, costi e tecnologia.

Ai fini della stima delle tariffe è stato proposto di abbandonare il riferimento ad aziende tipo ordinarie, considerando invece come oggetto di analisi le colture rappresentative. Chi stende queste note ha sostenuto da tempo tale necessità, e si concorda quindi pienamente su tale indicazione¹⁸.

La condizione di "ordinarietà", collegata dagli economisti a quella di marginalità dell'impresa in condizioni di equilibrio, presuppone che si ipotizzi un sufficiente

18) Lechi F. Problemi attuali di imposizione fiscale e di valutazione delle tariffe d'estimo nel catasto terreni. In: La riforma dei contratti agrari dopo 10 anni, bilanci e prospettive. Pavia, 17-19. 9. 1991, e Genio rurale n.11, 1993.

Id. Proposte di modifica dell'imposizione diretta in agricoltura (con M.Ferretto) VII Riunione scientifica.

grado di concorrenzialità dell'economia, un sistema produttivo omogeneo per aree e l'esistenza prevalente di imprese organiche, ossia con fattori produttivi interni alle stesse. Oggi il sistema agricolo ha perso gran parte dei caratteri fondamentali della concorrenzialità, dato che è praticamente pianificato dalla PAC, che fissa i prezzi e spesso le quantità dei prodotti (si pensi alle quote, ai limiti di superfici), gli stessi costi sono spesso svincolati dal mercato, e quindi cade la possibilità di avere imprese "ordinarie". Anche l'omogeneità geografica delle imprese è sempre più ridotta, e le organizzazioni aziendali dipendono dalle singole capacità e scelte imprenditoriali, rendendo praticamente impossibile individuare unità "rappresentative". Si è anche ridotto il numero delle imprese "organiche", come accade con le forme di "destrutturazione", con il ricorso a fattori produttivi esterni (contoterzismo ad es.), con la separazione tra l'attività colturale e quella di allevamento nella zootecnia. Il mantenere l'azienda come riferimento renderebbe inoltre impossibile da valutare il valore "residuo" attribuito al RD, che sarebbe il risultato di tante e tali stime soggettive da portare a risultati inaffidabili. Al contrario le colture tendono ad avere tecnologie omogenee, così che diviene più agevole riferirsi ad esse.

L'Amministrazione del Catasto ha indicato l'opportunità di collegare le tariffe, ai fini di agevoli aggiornamenti, a valori quali i Redditi Lordi Standard (RLS) della Rete contabile comunitaria (Rica) o i Valori agricoli medi (VAM). Entro certi limiti il riferimento può essere utilizzato per definire coefficienti di aggiornamento, ma ponendo molta attenzione al fatto che esistono differenze sostanziali di definizione tra i RLS e i RD e RA, e che i tassi di capitalizzazione sono molto variabili per quanto riguarda i Valori fondiari.

La Commissione Censuaria Centrale, in uno studio in argomento, ha proposto una sua impostazione nel calcolo delle tariffe. E' stato così indicato come opportuno e corretto calcolare i redditi imponibili per le colture principali delle diverse zone omogenee, ottenendoli come differenza tra le produzioni e altri costi; si giunge così a un valore corrispondente alla somma di RD e RA, e tale valore va di seguito ripartito calcolando prima il RD, attraverso i valori dei canoni di affitto netti o in base ai Valori fondiari per tassi di interesse specifici e quindi per differenza il RA.

Si ritiene qui opportuno aggiungere alcune valutazioni su tema della **imposta sui RA**, che si ritiene richieda una revisione radicale. Questa imposta appare come un "fossile fiscale", un residuo di sistemi antichi (l'imposta sulla Ricchezza mobile), che sopravvive solo nell'agricoltura. E' infatti una imposta sul capitale presente, e quindi indirettamente sugli investimenti, ed è evidentemente contraria alle buone regole dell'economia, che dovrebbero piuttosto incentivare l'immissione di capitali. E' poi sperequante in ragione delle differenze dei capitali presenti tra aziende nella stessa area (si pensi alle imprese monocolturali e a quelle con allevamenti, alle imprese professionali e a quelle gestite a tempo parziale).

Questa imposta è stata considerata una proxy della imposizione del reddito di impresa, ma se è questo cui si vuole arrivare, anche per porre l'agricoltura sullo stes-

so piano degli altri settori produttivi come richiede ormai la maturità del settore, occorre impostare il tutto in modo differente. Così come è oggi, l'imponibile nulla ha a che fare con il reddito di impresa, e se si vuole giungere a questo occorre, evidentemente, valutare l'imponibile fiscale come valore residuo di ricavi e costi, ossia come utile di impresa.

Per questo si possono seguire diverse strade, e la più semplice è stata prima indicata, ed è quella di giungere in modo forfetario al RA mediante tariffe catastali.

Si è consapevoli che il bilancio fiscale sarebbe in realtà lo strumento teoricamente più idoneo e preciso per lo scopo, ma troppe difficoltà si frappongono a una sua introduzione nel settore; il numero delle imprese (e quindi l'aggravio impensabile per l'Amministrazione pubblica), la difficoltà da parte degli agricoltori di cogliere i meccanismi del bilancio, la renitenza della Amministrazione nell'introdurre le varianti necessarie ai fini di una applicazione generalizzata nel settore, sconsigliano oggi da questa via. Anche se permane la convinzione della opportunità di lasciare le imprese libere di potere scegliere l'imposizione a bilancio, non fosse altro che per un diritto alla scelta e per iniziare a introdurre il metodo nel settore, occorre percorrere altra strada per l'assoluta maggioranza delle imprese.

Una alternativa a quella delle tariffe catastali, pur senza utilizzare il bilancio, potrebbe essere quella del calcolo dell'imponibile per unità di superficie dei diversi prodotti attraverso l'identificazione del volume d'affari, calcolato per zone sulla base delle denunce dell'IVA¹⁹ e corretto mediante coefficienti di redditività, così da identificare il Prodotto Netto aziendale; da questo vanno poi detratti i costi espliciti e documentabili del lavoro e della terra. Le basi imponibili, in termini di superfici delle colture praticate, vanno quindi dichiarate dagli imprenditori, e il controllo delle dichiarazioni è qui agevole, data la disponibilità di dati in relazione alle pratiche dei sostegni PAC. Questo metodo appare inoltre facilmente aggiornabile.

Come indicato, di recente è stata ridisegnata la normativa sui **fabbricati rurali**. Tale normativa appare chiara per le abitazioni, mentre dubbi permangono per quanto riguarda gli altri fabbricati, di carattere strumentale. Appare chiaro come questi fabbricati debbano essere esclusi da calcoli di tariffe e dalla imposizione fiscale, data la loro ovvia funzionalità a fini produttivi e dato quindi che quindi il loro reddito è già incluso nel reddito imponibile dell'impresa. La determinazione di un reddito avrebbe senso solo nel caso di cambio di destinazione, nel qual caso il fabbricato dovrebbe anche venire mutato di Categoria.

Alla fine di queste considerazioni sul catasto terreni si possono aggiungere alcune **considerazioni politico-economiche** sulla attuale imposizione e sulle norme proposte.

19) Per gli allevamenti il calcolo del volume d'affari può essere riferito al foraggio prodotto, calcolato mediante il valore di trasformazione.

In generale è da osservare come l'imposizione del reddito dominicale nelle imposte personali rappresenti un duplicato di imposta con l'ICI, e non a caso l'Italia è praticamente l'unico Paese che presenti tale situazione, mentre quasi tutti gli altri hanno solo l'imposta locale. Una eventuale semplificazione, indipendentemente dal livello globale di imposizione, porterebbe a maggiore chiarezza, e sarebbe soprattutto in linea con la tipologia impositiva degli altri Paesi comunitari.

Si è detto ora che evitare il duplicato di imposta può essere considerato anche in modo indipendente dal volume globale di esazione. Va peraltro rimarcato come in agricoltura la tassazione, inclusa l'imposta sul RD, interessa direttamente o indirettamente il livello dei costi, dato che nella assoluta maggioranza le aziende sono condotte dal proprietario imprenditore. Il carico fiscale dell'agricoltura va quindi considerato anche per i riflessi sulla capacità concorrenziale del settore entro l'UE, confrontandolo con il trattamento fiscale nei diversi Paesi comunitari, e tenendo presente che anche dal peso di questa voce può dipendere la "tenuta" di tanta parte della agricoltura nazionale.

2b. Le novità riguardanti il **Catasto fabbricati**, derivanti dalle L.427/1989, 75/1993, 133/1994, 549/1995, 662/1996, possono apparire a prima vista principalmente tecniche, di carattere formale, ma se le si considerano con attenzione ci si accorge che la loro applicazione può apportare profonde modifiche all'attuale assetto impositivo, interessando un patrimonio certamente di elevato valore, e quindi incidendo sulla ricchezza nazionale per cifre elevate.

La normativa prevede che venga attuata una revisione delle zone censuarie ed è attribuita ai Comuni la individuazione al loro interno di microzone costituite da uno o più quartieri, omogenee quanto a redditi e valori, per destinazione prevalente, per epoca di costruzione, per le caratteristiche tipologiche e infrastrutturali.

Le categorie saranno completamente modificate, sostituendo la vecchia suddivisione nei gruppi A,B,C,D,E con nuovi gruppi: ordinario a prevalente destinazione abitativa (R), commerciale (T), speciale (P,V). Per le abitazioni l'unità immobiliare verrà riferita al m², e non più al vano; sono state modificate le percentuali con le quali sono da computare gli accessori, i balconi e terrazze, le aree scoperte esclusive.

Le tariffe saranno calcolate in base ai redditi medi e al valore espresso dal mercato, saranno riferite all'epoca censuaria 1996-97 e dovrebbero entrare in vigore il 1/1/2000. Sono state modificate anche le commissioni censuarie provinciali.

Le norme per il decentramento delle L. 59 e 127/1997 prevedono che la gestione del catasto passi dal 2000 ai Comuni sopra i 101.000 abitanti e alle Province per gli altri.

Il primo e forse principale problema si riferisce alla definizione delle zone censuarie, e ancora di più a quella delle microzone omogenee, queste ultime di spettanza dei Comuni. Poiché le tariffe e il classamento dipenderanno in buona parte da questa identificazione, può nascere il pericolo di gravi difformità a causa delle diver-

se valutazioni dei Comuni su come vadano intese le microzone. Diviene quindi della massima importanza fornire ai Comuni criteri e indicazioni precise, al fine di impedire sostanziali sperequazioni.

Le Categorie sono state riformulate, riducendo di numero quelle a destinazione abitativa. Mentre per le qualità agricole si concorda sulla riduzione, si possono avere qui alcune perplessità, data la ampia casistica edilizia esistente. L'articolazione del territorio in microzone dovrebbe far superare il pericolo di appiattimento e sperequazioni, ma diviene allora ancora più evidente l'importanza della definizione di queste unità tipologiche, e come sia corretto insistere nella necessità di regolamentare e controllare le modalità della loro identificazione. Lascia anche perplessi l'annullamento della Categoria delle abitazioni di maggiore interesse culturale, che andavano piuttosto ancora meglio identificate, per finalità civili e anche fiscali.

Le unità di carattere ordinario saranno espresse in m² invece che in vani. Molto è stato discusso sul fatto che la metratura include le murature, e a percentuale anche le dipendenze. In realtà, ove questo non fosse l'alibi per aumentare l'imposizione, la nuova impostazione non dovrebbe comportare globalmente un maggiore aggravio, avendosi invece semplificazioni catastali. Il problema che si connette è piuttosto quello della perequazione interna tra fabbricati: le abitazioni con vani grandi, che vengono relativamente svantaggiate, non sono, come fatto a volte apparire, quelle di lusso, ma piuttosto quelle antiche, e si rischia di penalizzare quei fabbricati che rappresentano l'attrattiva e il significato migliore del Paese, e che dovrebbero invece venire avvantaggiati. Si ritorna anche qui peraltro al tema delle microzone, la cui corretta identificazione potrebbe risolvere anche questo problema.

Rimane quindi l'incognita delle attività che devono essere svolte da parte da parte dei Comuni, sia oggi nella definizione delle microzone che ancora di più in futuro ove dovessero accollarsi la conservazione del Catasto. Questa attività è delicata, richiede professionalità, personale ben addestrato, questo può comportare oneri eccessivi per le migliaia di comuni esistenti che non sempre dimostrano efficienza e capacità operativa. Sarebbe opportuno che per i Comuni al di sotto di un certo numero di abitanti fosse obbligatorio consorziarsi, sia per abbattere gli oneri che per ottenere maggiore omogeneità; il tutto sotto la sorveglianza e con il sostegno della Amministrazione centrale e delle Commissioni Censuarie Provinciali e Centrale. Sarebbe grave che si ingenerassero ulteriori forme di evasione e conseguenti richieste di ripianamento dei debiti locali, con quella che potrebbe divenire ironicamente una "solidarietà per evasione".

Le tariffe delle abitazioni ordinarie saranno calcolate in base sia alla redditività riscontrata sul libero mercato sia dall'applicazione al valore venale dei tassi normali di resa. Ci si augura, nella applicazione di questo secondo criterio, che non venga ripetuto l'errore passato di utilizzare un tasso unico, date le differenze anche notevoli di questo sul territorio nazionale e anche tra diverse tipologie abitative.

E' impossibile ora affrontare il tema della **analisi economica delle conseguenze** della riforma, dato che non si possono fare valutazioni in tale senso sino a che non si cominceranno a conoscere le zonizzazioni, le tariffe e i classamenti. Si possono avanzare piuttosto alcuni elementi di discussione.

In generale, e sulla base dei dati attuali, si può rilevare come, sulla base di alcune considerazioni recenti dello stesso Ministro delle Finanze, la "casa" sia onerata in modo particolarmente elevato. Ad altri spetterà giudicare se l'onere sui fabbricati sia più o meno eccessivo, ma è qui conseguente alle considerazioni iniziali avanzare alcuni spunti di discussione.

Nel confronto con gli altri Paesi comunitari la casa di abitazione sembra subire una tassazione maggiore: nella maggioranza delle situazioni è gravata dalla sola imposta locale, che risulta diversamente gravosa da Stato a Stato.

Per quanto attiene alle conseguenze economiche, l'imposizione sui fabbricati porta a conseguenze in via diretta quando incida sulla convenienza a costruire; rallentare o accelerare tale attività è quindi conseguenza del livello di imposizione fiscale, e le scelte vanno attuate in relazione ai bisogni della società.

Sul piano sociale e politico le scelte sono legate alla valutazione dei bisogni abitativi rispetto ad altri bisogni. Le implicazioni politiche sono legate al livello e diffusione di tali bisogni, al consenso che genera il loro soddisfacimento. Ai politici spetta verificare se è più conveniente gravare sulla casa, la cui proprietà è oramai molto diffusa, o ridurre la spesa pubblica incidendo su altre voci: quello che non può essere disattesa in democrazia è la trasparenza delle scelte e l'informazione che viene data delle stesse e delle loro conseguenze.

Un commento finale: la sintesi delle proposte, la loro analisi svolta entro la logica della teoria politico-economica hanno fatto emergere numerosi problemi e alcuni interrogativi. Compito di questa analisi non è quello di giungere a conclusioni, ma di rendere più chiaro il dibattito e di mettere sull'avviso relativamente alle ulteriori scelte e alle applicazioni da attuare.

Allo scopo di adeguare la struttura impositiva a quella degli altri Paesi comunitari appare positiva la tendenza ad aumentare le dotazioni delle imposte locali, e si è anzi dell'avviso che tale preferenza debba venire accentuata, eliminando le duplicazioni di imposta. Si è invece fermamente convinti, ai fini dell'equità, che il decentramento non possa tradursi in forme di anarchia decisionale, e che l'Amministrazione centrale debba mantenere il potere decisionale nel dare parametri e indirizzi precisi nelle modalità di tassazione.

In una valutazione complessiva della politica fiscale è sin troppo evidente come la situazione italiana del debito pubblico lasci pochi margini a manovre radicali, ma si è dell'avviso che una scelta più coraggiosa di riduzione del carico di imposte, soprattutto se volta a stimolare l'attività produttiva, porterebbe a un maggiore sviluppo e, quindi, anche a un gettito aumentato. Questo è quanto sta accadendo in altri

Paesi, quali il Regno Unito, i Paesi Bassi, la Spagna, che al di là delle etichette politiche dei governi, hanno compreso quale sia la realtà e reattività del sistema economico attuale. Molti sono i gruppi che premono per difendere i loro pur legittimi interessi, ma chi deve decidere non può evitare di prendere atto delle realtà oggettive, delle regole del confronto entro l'UE. L'attuale struttura di imposte e di spesa risente ancora di erogazioni passate non solo improduttive, ma anche ingiustificate sul piano dell'equità e della giustizia sociale. Senza cadere in teorizzazioni astratte, basate solo sui valori dell'efficienza economica, non può essere taciuto come ridistribuzioni squilibrate dovute a dosaggi politici e non legate all'interesse generale o a valori superiori possano portare a perdite di ricchezza, materiale e culturale, e poi anche di consenso politico.