

Discussant

Gianni Guerrieri¹

Agenzia del territorio

PREMESSA

Il compito che mi è stato assegnato dagli organizzatori è quello di svolgere un breve commento alle relazioni del prof. Fazzini e dei proff. Coletta, Ribaldo e Venzi in merito ai rapporti tra la fiscalità ed il catasto.

La relazione del prof. Fazzini su *Fiscalità e Catasto* e gli spunti offerti in merito circa la costituzionalità del principio base del sistema impositivo in materia di reddito immobiliare, sono particolarmente interessanti. Offrono infatti un quadro esauriente e dettagliato sullo stato della fiscalità immobiliare, in particolare nel suo rapporto con il catasto.

Sarebbe utile comprendere “perché” sussiste questo stato sicuramente irrazionale del sistema impositivo vigente in materia immobiliare. A tale riguardo vorrei porre l’attenzione, in questo commento, su cinque punti:

1. il dato quantitativo della fiscalità immobiliare,
2. la razionalità del sistema,
3. problemi specifici su imposte sul reddito, sulle transfer tax (IVA, Registro, ipotecarie e catastali),
4. ICI,
5. la riforma del sistema estimativo dei fabbricati.

1. DATI QUANTITATIVI SULLA FISCALITÀ IMMOBILIARE

Assumendo i dati del 2006 è possibile tracciare un quadro quantitativo del prelievo impositivo derivante dalla tassazione immobiliare.

La fiscalità immobiliare in Italia produce un gettito pari a circa 33,2 miliardi di euro (anno 2006), ovvero pari a circa l’8% delle entrate tributarie della pubblica amministrazione. Inoltre, si osserva che circa il 70% delle entrate derivanti dall’imposizione sugli immobili è di competenza dello Stato e il restante 30% deriva dal prelievo locale concernente l’imposta comunale sugli immobili (ICI). Peraltro, il dato riferibile

1 Direttore Consulenze e Stime.

Tabella 1. Gettito da tassazione immobiliare e composizione %.

Imposta	Ammontare (mlni euro)	Composizione %
Iva	7.535,00	22,70%
Registro	5.164,00	15,50%
Ipotecaria e catastale	3.129,00	9,40%
Successione	24	0,10%
Irpef	6.718,00	20,20%
Ires	647	1,90%
Altre sostitutive	n.d	- -
Ici	10.039,00	30,20%
Totale	33.256,00	100

a quest'ultima imposta è sicuramente variato al ribasso per la recente esclusione delle abitazioni principali dall'imponibile ICI.

Ovviamente non tutto il gettito sopra considerato è determinato su una base imponibile catastale o desunta da essa con appositi moltiplicatori. Per gli immobili soggetti a tassazione IRPEF (escluse abitazioni principali e relative pertinenze) si può stimare che oltre il 68% degli immobili va a tassazione in base a rendita catastale (anche se in termini di gettito la percentuale che va in base a rendita è minore). A questa si può aggiungere l'intera ICI (escluse le aree edificabili) e una quota parte dell'imposta di registro e delle imposte ipotecarie e catastali. Si può perciò azzardare l'ipotesi che circa il 40% del gettito derivante dalla tassazione immobiliare sia basata su un imponibile derivato dalle rendite catastali. Quindi il ruolo diretto del catasto, dal punto di vista fiscale, è quantificabile in circa 13,3 miliardi di euro di gettito di imposte, di cui per il 75% imposte locali (ICI).

2. (IR)RAZIONALITÀ DEL SISTEMA FISCALE

Abbiamo pertanto un quadro impositivo retto per una quota non trascurabile dal sistema catastale. Appare evidente la prima irrazionalità del sistema: l'obsolescenza del sistema catastale proprio sul fronte della determinazione delle basi imponibili. L'obsolescenza è di natura strutturale perché non riguarda soltanto l'aggiornamento delle tariffe d'estimo, ferme, per il catasto fabbricati, al periodo censuario 1988-89. L'obsolescenza riguarda anche la modalità di determinazione delle tariffe d'estimo, il sistema a categorie e classi, la classificazione delle tipologie e l'assenza di una standardizzazione di questa classificazione, storicamente affidata alle "condizioni e usi locali". In tal senso, non può essere semplicemente effettuata una "revisione" delle rendite, ovvero delle tariffe d'estimo. Occorre una vera e propria riforma del sistema estimativo del catasto fabbricati.

Oltre a questa irrazionalità di fondo, che implica una sostanziale iniquità di trattamento tra contribuenti, esiste un problema generale di restituzione di una razionalità al sistema di tassazione immobiliare. Su questo versante i provvedimenti in materia non hanno seguito, in particolare dalla fine degli anni ottanta in poi, un disegno complessivo, ma un semplice accavallarsi di interventi parziali, sganciati l'un dall'altro, per cui alla fine si è costruito un 'puzzle' che non si comprende più a quali finalità redistributive, incentivanti e/o di cassa intende rispondere.

Piuttosto che procedere mediante un'analisi organica, utile ma dispendiosa in termini di tempo, ai nostri fini può essere interessante prestare attenzione ai seguenti esempi:

- a) la norma che prevede ai fini IRPEF l'incremento di 1/3 della rendita per gli immobili tenuti a disposizione;
- b) la norma che prevede l'assoggettamento ad imposta ipotecaria (3%) e catastale (1%) del corrispettivo dovuto per i trasferimenti dei beni strumentali, ancorché assoggettati ad IVA;
- c) il labirinto normativo dovuto alla scrittura delle norme stesse;
- d) l'introduzione del "valore normale" ai fini delle imposte indirette, ed in particolare dell'IVA.

Per quanto concerne il punto a), la norma in questione fu introdotta al chiaro scopo di penalizzare l'uso della "seconda casa" o l'uso speculativo, per incentivare l'investimento ai fini locativi degli immobili acquistati. Questa norma precede l'introduzione dell'ICI ed avviene in un momento di tensione sul mercato locativo per carenza di offerta. Allo stato attuale, con l'introduzione dell'ICI, da punto di vista tributario è già colpito il possesso di un immobile "tenuto a disposizione" e fin dall'origine dell'ICI è colpito in misura maggiore, nel caso dell'abitazione, rispetto alla casa di residenza. Successivamente, i comuni hanno ulteriormente differenziato le aliquote, in modo anche significativo, a favore delle abitazioni principali, ciò al fine di incentivare politiche locali volte a favorire il mercato delle locazioni mediante una penalizzazione della tenuta a disposizione delle abitazioni non utilizzate come residenza né locate. Pertanto se l'ICI trova la sua ragione d'essere nella capacità di operare una discriminazione qualitativa dei redditi (i redditi da lavoro pagano solo l'IRPEF, quelli immobiliari anche l'ICI), devono essere lasciate a questo livello le eventuali ulteriori discriminazioni rispetto all'uso che dell'immobile, in particolare dell'abitazione, ne viene fatto sul territorio (e quindi differenziazioni da stabilire a livello locale). Per tutte queste ragioni, la norma di cui al primo esempio del punto a) appare largamente irrazionale e superata.

Per quanto concerne il punto b), l'irrazionalità è presto indicata: le direttive europee indicano che l'unica imposta sulla cifra d'affari dev'essere l'IVA, per ovvie ragioni di funzionamento efficiente del mercato comune europeo. La recente normativa contrasta con queste indicazioni ed è stata lasciata a valle di un processo legislativo caotico per la sola ragione che altrimenti le maggiori entrate previste dalla manovra finanziaria sarebbero venute meno. Il processo legislativo in questione è quello che ha tentato di eliminare l'assoggettamento ad IVA, assoggettando i trasferimenti immobiliari all'imposta di registro e a quelle ipotecarie e catastali. Questo portava ad un innalzamento

del costo del trasferimento, a causa dell'indetraibilità dell'imposta pagata all'acquisto – diversamente che per l'IVA – e per un problema enorme dovuto alla restituzione dei pro-rata. Poiché ci si è accorti dell'errore, soprattutto per i danni che si apportava al settore del leasing immobiliare, ma più complessivamente a tutto il comparto immobiliare, si è tornati indietro. Un caso di scuola di come non deve essere effettuato un processo legislativo in materia tributaria. Il residuo di questo processo è stato comunque l'introduzione della norma di cui al punto b), palesemente irrazionale.

Anche a causa di quanto descritto nel punto precedente, l'attuale legislazione in materia di tributi inerenti gli immobili, appare largamente al di sotto della necessaria chiarezza e trasparenza che dovrebbe contraddistinguere le leggi tributarie. Sappiamo che gran parte della legislazione tributaria presenta queste carenze; tuttavia, quella inerente i cespiti immobiliari, se possibile, è ancora più opaca. Ne è un esempio l'articolo 52 del DPR 131/86, con il combinato disposto dell'articolo 1, c. 307, della legge 296/2006 concernente il valore normale.

Infine, per quel che concerne il punto d), risulta piuttosto evidente l'incompatibilità delle norme relative al "valore normale", con quelle concernenti l'imposta sul valore aggiunto. Per quest'ultima è piuttosto tassativa la direttiva europea che regola l'IVA, per la quale base imponibile non può che essere il prezzo di scambio, corrispettivo della cessione di beni o servizi. La norma sul "valore normale", è quella introdotta nell'articolo 54 del DPR 633/72 che così recita:

Per le cessioni aventi ad oggetto beni immobili e relative pertinenze, la prova di cui al precedente periodo s'intende integrata anche se l'esistenza delle operazioni imponibili o l'inesattezza delle indicazioni di cui al secondo comma sono desunte sulla base del valore normale dei predetti beni, determinato ai sensi dell'articolo 14 del presente decreto.

Ossia il fatto che il corrispettivo dichiarato sia inferiore al valore normale costituisce di per sé prova "certa e diretta" e non "presuntiva". Ciò comporta di fatto un mutamento di base imponibile che diventa non più il corrispettivo dello scambio, ma il valore normale, con le conseguenze relative in termini di ottemperanza alle direttive europee.

3. PROBLEMI SPECIFICI PER ALCUNE SINGOLE IMPOSTE

Parte delle irrazionalità sopra accennate derivano dal mancato aggiornamento e adeguamento del sistema catastale.

Vediamo perché, attraverso l'esame di dettaglio di talune criticità esistenti relativamente ad alcune imposte.

Iniziamo dalle imposte sul reddito. Almeno il 40% circa del gettito IRPEF sugli immobili deriva da una base imponibile determinata in base alla rendita catastale. Dietro questi numeri si nasconde però una notevole percentuale di evasione dei canoni di locazione. Quest'ultima è anche incentivata dall'esistenza di una ampia distanza tra canoni di mercato e rendite catastali. Tra l'altro l'esistenza di tale distanza

svuota pressoché di significato il concetto di tassazione in base al reddito *normale*, che implica la rendita catastale.

L'aggiornamento dei redditi catastali, la loro dinamicità è, d'altra parte, una antica richiesta. Basti citare la Commissione sulla riforma tributaria 1962-63, che invocava, "il mantenimento del catasto a condizione che sia reso flessibile", oppure il rilievo di Francesco Ferrara sull'"insufficiente flessibilità del catasto".

L'unica giustificazione per il mantenimento di rendite catastali invariate per periodi lunghi di tempo è quella secondo cui la tassazione in base al reddito normale, in quanto reddito tipico mantenuto fisso per molti anni, premia i contribuenti che ottengono risultati superiori al normale e penalizza quelli che ottengono risultati inferiori. Si stimolerebbe così l'attività economica e l'efficienza. Tuttavia ciò, entro certi limiti, è ammissibile per i redditi derivanti dall'attività agricola, mentre non è riconoscibile alcuno stimolo all'efficienza nella tassazione su base catastale dei fabbricati ed in particolare delle abitazioni. Poiché la giustificazione più convincente, in ordine alla tassazione su base catastale, è data dalla constatazione che per i redditi derivanti dalla proprietà immobiliare i problemi di accertamento e controllo sono tali da rendere poco credibile la loro efficacia sia diretta che indiretta in termini di deterrenza; il ricorso ad un reddito normale agevola o addirittura rende possibile gli stessi adempimenti tributari.

È dunque imprescindibile disporre di valori catastali dinamici che variano periodicamente al variare dei valori e dei redditi effettivi. Evidentemente, se ciò non avviene qualora la distanza tra la realtà effettiva e quella fotografata dal catasto diventa ampia, si produce un fattore critico che potenzia la propensione all'evasione, dichiarando valori e redditi catastali anziché quelli reali.

Tali aspetti sono emersi in misura crescente tra la fine degli anni novanta e gli anni duemila con riferimento alle *transfer tax*. Per l'imposta di registro, tanto per fare un esempio, l'articolo 52 del DPR al comma 4 prevede (salvo il coordinamento con la norma sul valore normale) che non erano oggetto di accertamento (di rettifica) i valori o i corrispettivi che risultavano non inferiore al valore catastale dato dalla rendita moltiplicata per specifici coefficienti. L'ampliamento del divario tra questo valore catastale e quello effettivo dalla metà degli anni novanta in poi è cresciuta a dismisura per via di un ciclo immobiliare che ha visto incrementare notevolmente il valore degli *assets*. Ciò ha indotto una vera e propria evasione di massa, con la sottoscrizione di atti di compravendita che riportavano corrispettivi fittizi, pari ai valori catastali o, al più, all'ammontare del mutuo richiesto, a fronte di un corrispettivo reale superiore anche del 300%. Per far fronte a questa situazione, il legislatore si è mosso in direzioni estemporanee.

Per esempio nel 2004 sono stati aumentati i coefficienti moltiplicatori per il passaggio dalla rendita al valore catastale.

Prima del 2004 i coefficienti erano i seguenti:

categorie catastali A (esclusa A/10), B e C (esclusa C/1):	coefficiente =	100
categorie catastali A/10 e D:	coefficiente =	50
categorie catastali C/1 ed E:	coefficiente =	34

Questi coefficienti rispondevano ad un logica, per quanto sicuramente poco fine dal punto di vista tecnico, ossia rappresentavano il reciproco del tasso di rendimento

stimato a livello nazionale per le diverse categorie di immobili e, rispettivamente, pari all'1%, al 2% ed al 3%.

Nel 2004 (e nel 2006 per la categoria B) sono stati aumentati i coefficienti nel seguente modo:

categoria catastale A relativamente alle prime case:	coefficiente =	110
categorie catastali A (esclusa A/10), e C (esclusa C/1):	coefficiente =	120
categorie catastali A/10 e D:	coefficiente =	60
categorie catastali C/1 ed E:	coefficiente =	40,8
categoria catastale B:	coefficiente =	140.

È evidente che in questo modo i moltiplicatori sono totalmente sganciati da qualsiasi riferimento ai tassi di rendimento e la loro graduazione, come nel caso delle abitazioni con la distinzione tra prime case ed altre, corrisponde ad esigenze di incentivo che nulla dovrebbero aver a che fare con la determinazione di una base imponibile al di sotto della quale si opera l'accertamento. La logica era quella, dunque, di aggiornare in qualche modo la base imponibile minima dell'imposta di registro per scongiurare l'accertamento, preso atto dell'esistenza di valori catastali troppo lontani dal vero e dell'utilizzo di fatto dei valori catastali quale concreta base imponibile.

Analogamente le norme che hanno introdotto il cosiddetto "prezzo-valore" nel 2006, hanno regolato ciò che avveniva già. Ossia ai fini dell'imposta di registro relativamente alla cessione di abitazioni, il valore imponibile, anziché essere come era stato finora il corrispettivo, è stato assunto il valore catastale. Tuttavia, il corrispettivo effettivamente stabilito va esplicitato nell'atto di compravendita. Questo ha reso possibile l'emersione di prezzi immobiliari effettivi e quindi la comprensione dei divari esistenti. La norma aveva un duplice fine: quello di ricondurre a "normalità" il comportamento di massa evitando che ciò implicasse una illegalità di massa e, dall'altra parte, quello di far affluire all'amministrazione finanziaria un flusso di informazioni utili e necessarie per poter predisporre in un futuro una riforma del sistema estimativo. Tant'è che proprio in quegli anni fu proposta al Parlamento una legge delega (mai approvata) per attuare tale riforma.

Entrambe le evidenze mostrano come la causa dei problemi sia da ricondursi al mancato adeguamento ed aggiornamento del sistema estimativo del catasto urbano.

L'effetto particolare di queste più recenti novità normative sono date dalla determinazione di un *effetto spiazzamento* delle abitazioni principali 'usate' rispetto a quelle 'nuove'. Le prime, infatti, oltre a godere di un'aliquota dell'imposta di registro pari al 3% inferiore a quella agevolata per l'IVA (pari al 4%), hanno di fatto ora una base imponibile pari al valore catastale, mentre la base imponibile per le seconde è dato dal corrispettivo effettivo, ovvero dal "valore normale". Ciò ha provocato l'effetto spiazzamento anzidetto, creando un vantaggio fiscale competitivo per le abitazioni 'usate'. Se questo fosse un effetto voluto, la discussione allora dovrebbe concentrarsi sulla bontà o meno del fine perseguito. Ma dubito che sia questo il caso, e credo che l'effetto sia stato del tutto casuale, nel senso che l'unico scopo era quello di immettere un po' di trasparenza nei comportamenti di massa e far emergere dati reali sui prezzi di compravendita delle abitazioni.

Ulteriori criticità sono quelle riconducibili a quanto già osservato per l'IVA in ordine al riferimento al "valore normale". Al di là dei problemi già sollevati in ordine sua alla coerenza con la disciplina in materia di IVA, appare evidente che il valore normale rappresenta un *surrogato* del valore catastale corretto. In effetti, il valore normale dell'immobile è posto pari al prodotto tra il valore normale unitario e la superficie catastale dell'immobile. Il valore unitario è calcolato in base alle quotazioni immobiliari dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) e a coefficienti di merito relativi alle caratteristiche dell'immobile (livello di piano, tipologia e classe di superficie). Il valore normale è quindi un valore convenzionale che si calcola considerando una quotazione base e una serie di coefficienti moltiplicatori. Quindi si tratta di un valore che cerca di *superare* l'obsolescenza di quello catastale.

Anche in questo caso, dunque, tornano i nodi del mancato adeguamento e aggiornamento del sistema estimativo.

4. L'IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI

Si è visto nella tabella 1 che l'ICI rappresenta circa il 30% del gettito della tassazione immobiliare e ben il 75% di quello derivante dall'utilizzazione della base imponibile di natura catastale.

Prima di verificare le criticità dell'ICI, è importante stabilire e comprendere qual è la *ratio* di una imposta di natura patrimoniale a livello locale.

1. L'ICI rappresenta uno strumento di progressività all'interno del sistema tributario. Infatti, esistendo un diverso grado di concentrazione dei patrimoni rispetto ai redditi, si opera una correzione marginale della meno equa redistribuzione della ricchezza immobiliare. Inoltre, garantisce una discriminazione qualitativa dei redditi, in quanto agisce, traendo dal reddito corrente il *cash flow* per pagare l'imposta, solo sui percettori del reddito potenziale od effettivo da fabbricati. In un contesto, inoltre, di ampia evasione fiscale, consente di operare anche in questo caso una correzione redistributiva, nell'ipotesi che parte dei redditi nascosti al fisco siano reinvestiti in attività patrimoniali reali.
2. L'ICI colpisce comunque un'espressione di capacità contributiva, in quanto il patrimonio rappresenta una riserva di potere d'acquisto suscettibile di venir impiegato in qualsiasi momento in aggiunta od in sostituzione del reddito.
3. L'ICI, infine, è lo strumento fiscale tipico per il finanziamento degli enti locali. In quasi tutti i paesi la tassazione locale è incentrata su imposte e tasse che colpiscono gli immobili (sia il reddito che il valore patrimoniale, o uno dei due).

Queste tre ragioni sembrano sufficienti a motivare la sua esistenza sul piano razionale. Ovviamente ciò prescinde dalla giustezza o meno dell'entità del prelievo, che dipende da scelte specifiche di politica tributaria nazionale e locale. Tuttavia l'ICI ha in sé due criticità strutturali.

La prima è relativa alle modalità di determinazione della base imponibile. Per questa imposta, come per l'imposta di registro, la base imponibile è derivata dalla ren-

data catastale moltiplicando quest'ultima per un coefficiente. Questi moltiplicatori sono, ancora oggi, esattamente quelli previgenti il 2004 per l'imposta di registro. Si è detto come quei moltiplicatori (100, 50, 34) derivassero dal reciproco dei tassi di rendimento assunti per le diverse tipologie immobiliari. Il problema è che al di là del mancato aggiornamento delle rendite al valore attuale, è proprio la trasformazione mediante un moltiplicatore valido per l'intero territorio nazionale a procurare un "valore patrimoniale" di natura catastale non solo convenzionale, ma strutturalmente incoerente rispetto alle differenze reali esistenti tra i diversi territori. La variabilità dei tassi di rendimento esiste e può essere ricondotta ad ipotesi di uniformità per ampiezze territoriali sub comunali, per comuni di grande ampiezza, o al massimo per ambiti provinciali. L'uniformità dei tassi di rendimento a livello nazionale rappresenta una semplificazione che comporta una iniquità strutturale.

La seconda criticità è rappresentata dalla scarsa o nulla dinamicità della base imponibile. Ciò implica, quale conseguenza, un grado ridotto di effettiva autonomia tributaria, in quanto per mantenere invariato il "potere d'acquisto del gettito" sono necessari aumenti di aliquote che erodono la forchetta predefinita di manovrabilità delle aliquote. Anche in questo caso si torna ai problemi inerenti al mancato adeguamento e aggiornamento del sistema estimativo catastale.

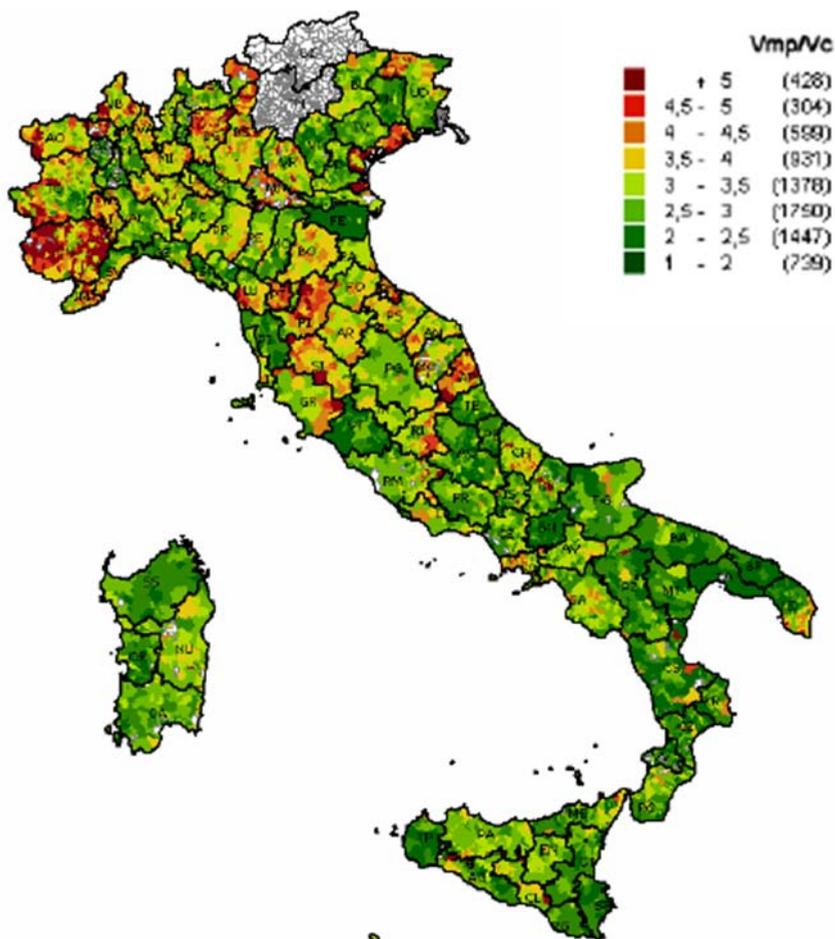
Possiamo osservare in concreto quali sono i divari esistenti tra valore patrimoniale a fini ICI e i valori effettivi di mercato.

La Figura 1, mostra i differenziali medi per comune tra valori di mercato desunti dall'Osservatori del mercato immobiliare dell'Agenzia del Territorio e valori catastali. Mediamente il divario è di 3-2,5 volte. Dalla Figura 1, si può osservare come questo divario è piuttosto variegato nella penisola, con punte assai alte in alcune zone del Piemonte e della Toscana, oltre che per i comuni turistici, con una variabilità ampia, ossia si va dalla quasi coincidenza dei valori per circa 500 comuni a situazioni in cui il divario è superiore a cinque volte.

La necessità dell'aggiornamento dei valori catastali è richiesto anche per eliminare le iniquità derivanti dai divari qui osservati. Tuttavia, va tenuto presente che una volta aggiornato in qualche modo i valori catastali va garantita la continuità dell'aggiornamento stesso, altrimenti si potrebbe ritornare a divari (positivi o negativi non importa) insostenibili. La dinamicità delle basi imponibili che ciò comporta va temperata, tuttavia, con l'esigenza di stabilità delle entrate per i Comuni, in quanto non possiedono strumenti per compensare gli effetti del ciclo economico (immobiliare in questo caso), soprattutto se questo è negativo. In questo senso vanno definiti per quanto possibile valori di mercato 'normali' o 'normalizzati' rispetto ai picchi del ciclo. Alternativamente si rischia di porre in difficoltà la gestione del bilancio dei comuni.

5. LA RIFORMA DEL SISTEMA ESTIMATIVO DEL CATASTO URBANO

Si è cercato di argomentare che lo stato di (ir)razionalità del sistema di tassazione dei cespiti immobiliari dipende in buona misura, dalle risposte parziali ed estemporanee ad un nodo di fondo: l'obsolescenza delle rendite catastali vigenti.



Ns elaborazione su dati AdT

Figura 1. ICI – valori di mercato e valori catastali: i divari.

In questi anni, da quanto è nata l'Agencia del territorio, tutti i ministri hanno indicato nell'atto di indirizzo e poi siglato con la convenzione tra Agencia e Ministero dell'economia e delle finanze, il compito di condurre analisi e sperimentazioni e supporto per la decisione, in merito alla riforma del sistema estimativo del catasto urbano.

L'Agencia del territorio ha ormai accumulato una notevole mole di studi e sperimentazioni, nonché analisi di fattibilità e modelli operativi. Si tratta di mettere in campo una riforma ciclopica, che deve vedere come attori operativi l'Agencia del territorio ed i comuni, per costruire un modello catastale che stabilisca redditi e valori normali, in base a metodologie che superino l'attuale sistema a categorie e classi e che, invece, siano impiegate, almeno per le tipologie immobiliari ordinarie, su funzioni di valore per segmento territoriale costruite sulla base di metodi *mass appraisal* e quindi mediante l'impiego di stime di regressione di natura statistica.

Una riforma del genere è ovviamente compatibile con qualsivoglia politica tributaria si intende compiere in ordine alla *entità del prelievo*. Questo infatti, si determina in relazione alle aliquote, alle detrazioni ed alle deduzioni che si stabiliscono a valle del processo di riforma del sistema catastale. Ovviamente questa può diventare anche l'occasione per elaborare un riordinamento organico della tassazione immobiliare, basata tuttavia su una strumentazione (il nuovo catasto, appunto) che ne garantisce la realizzabilità, attraverso la riduzione dell'evasione che nel campo immobiliare è particolarmente elevata.

Peraltro, tutto il dibattito su catasto patrimoniale o reddituale è superabile tenendo conto di tre fatti: 1) finché esistono nell'ordinamento imposte patrimoniali o sul trasferimento dei beni il cui imponibile è dato dal valore potenziale o dal prezzo del corrispettivo, è opportuno che siano determinati valori di riferimento che siano determinati equamente, ossia con procedure e metodi che non comportino iniquità strutturali; 2) analogamente finché esistono imposte sul reddito debbono rimanere imponibili catastali espressione del reddito; 3) la determinazione di valori e redditi normali per ciascuna unità immobiliare, qualora aggiornati dinamicamente, con periodicità predefinita, è in grado di esercitare un ruolo positivo anche in termini civilistici, per molteplici situazioni (espropri, indennizzi, assicurazioni, ecc).

Sicuramente una riforma del genere richiede del tempo, ma senza questa risulta complicata la gestione di un processo di razionalizzazione del sistema di tassazione. Peraltro, anche la gestione di politiche di contrasto all'evasione difficilmente possono condurre a risultati apprezzabili, se debbono essere attuate su una platea diffusa e polverizzata di piccoli proprietari, senza utilizzare strumenti di determinazione catastale dei redditi.

6. LA RIFORMA DEL SISTEMA ESTIMATIVO DEL CATASTO TERRENI

La trattazione più ampia dedicata al catasto urbano, dipende non certo dalla relazione dei proff. Attilio Coletta, Francesco Ribaud e Lorenzo Venzi su *Fiscalità e catasto terreni*, quanto dal fatto che, come loro stessi sottolineano nel loro lavoro, sussiste un problema più generale relativo al *come* e addirittura al *se* tassare l'agricoltura.

Il funzionamento del catasto terreni, la sua eventuale riforma, sono logicamente successivi, in termini di scelte, alla decisione in merito al livello di tassazione in agricoltura, posto che all'attualità il contributo in termini di gettito è irrisorio e posto che si tratta di un settore ampiamente sussidiato. In questo senso, l'agricoltura rappresenta anche il settore che presenta la più alta intensità di fenomeni elusivi. Al riguardo, l'Ufficio studi dell'Agenzia delle entrate nel 2006 ha compiuto un'analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP per gli anni 1998- 2002.

Come emerge dalla Figura 2, tratta dallo studio citato, l'intensità media dell'evasione per il settore dell'agricoltura è straordinariamente elevata. In questo caso, l'"evasione" va assunta in senso lato, in quanto essa risulta come differenza tra i dati di valore aggiunto di contabilità nazionale e quelli relativi all'IRAP e ad altri dati fiscali. Al di là delle complesse omogeneizzazioni da effettuare tra le due serie di dati per rendere il confronto accettabile, spesso si tratta, come nel caso dell'agricoltura, di una sorta di

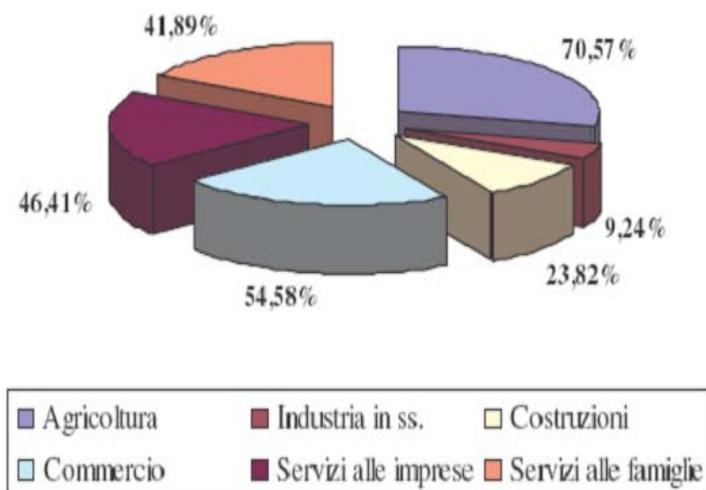


Figura 2. Intensità media dell'evasione per settore di attività economica.

“evasione legale”, nel senso che sono proprio le regole che determinano gli imponibili fiscali a condurre a valori inferiori a quelli coerenti con il valore aggiunto ed il reddito prodotto nel settore (in termini relativi rispetto ad altri settori economici).

A fronte di una situazione come quella evidenziata dall'Ufficio studi dell'Agenzia delle entrate, ritengo non del tutto irragionevole esporre una ipotesi provocatoria. Si potrebbe giungere alla abolizione delle imposte dirette sull'attività agricola, ed effettuare la compensazione del minor gettito con un incremento dell'IRAP e dell'ICI. Data l'entità esigua dei valori in gioco, non vi sarebbero effetti controproducenti sulle imposte indirette.

Ovviamente, il fatto positivo è che la gestione del catasto terreni, se rimarrebbe necessaria dal punto di vista cartografico per la delimitazione delle proprietà, potrebbe essere superata in ordine alla determinazione del reddito agrario, superando così i problemi esistenti sul fronte dell'aggiornamento colturale. E' vero che recentemente è stato regolato in modo innovativo, con un rapporto con l'AGEA, la procedura di aggiornamento colturale legandola alla domanda per i contributi all'agricoltura, ma è anche vero che tale procedura non è esaustiva per tutti i terreni, ma solo per una parte, quella, appunto, che riceve i contributi.

In ogni caso, una proposta del genere richiederebbe un potenziamento ed una ridefinizione fiscale, ai fini dell'ICI, del valore dei terreni.

Insomma, al di là delle più o meno provocatorie ipotesi in ordine alla tassazione in campo agricolo, il punto è che ha senso riformare ed aggiornare il sistema di determinazione dei redditi dominicali e dei redditi agrari e quindi il sistema estimativo del catasto terreni, solo se alla base c'è la volontà di determinare un contributo fiscale maggiore dal settore dell'agricoltura. Alternativamente, visto che si tratta di importi esigui rispetto allo stesso valore aggiunto del settore, l'impegno e le risorse per una riforma rischiano di essere eccessive rispetto ai risultati ottenibili. Sicuramente migliorerebbe l'equità, ma tale risultato, in valore assoluto, sarebbe assai poco apprezzabile.

BIBLIOGRAFIA

Stato dei lavori della commissione per lo studio della riforma tributaria, Roma, 1964, pp. 19-20 e 176 sgg.

Francesco Ferrara, 1934. *Lezioni di economia politica, corso 1849-50*, Bologna.

Stefano Pisani, Cristiano Polito (a cura di) 2006, *Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP Anni 1998- 2002*.

Ufficio studi Agenzia delle entrate, Roma, <<http://www1.agenziaentrate.it/ufficiostudi/documenti/2006.htm>>.