

La terra e l'imposta: alcune considerazioni sulla attuale revisione degli estimi. Il contributo degli economisti italiani all'evoluzione dottrinaia dell'imposizione tributaria sulla terra

M. Dini*

L'occasione di questo incontro di studio sembra propizia per ricordare il ruolo svolto dagli economisti italiani nella elaborazione teorico-applicativa dei fondamenti dell'imposizione fiscale sulla terra e per svolgere alcune considerazioni sulla revisione degli estimi attualmente in corso nel nostro Paese.

Il contributo degli economisti italiani alla costruzione dei fondamenti teorici dell'imposta fondiaria e della natura e determinazione del reddito imponibile è stato di importanza eccezionale, tale da costituire un riferimento obbligato per la gran parte degli altri Stati europei con carattere giuridico-economici dell'ordinamento fondiario analoghi a quelli del nostro Paese. L'esemplarità del Censo o Censimento Milanese (1718) per tutti i catasti moderni è storicamente e universalmente riconosciuta, come sono universalmente considerati fondamentali i contributi dottrinari di Neri, Beccaria, Verri e, nel 1800 del Cattaneo e della scuola economica di Milano nella sua globalità.

La preparazione della Legge 1 marzo 1886 fu l'occasione di una ulteriore puntualizzazione teorica ed applicativa, alla quale parteciparono, insieme al ministero delle finanze del tempo Magliani, che presentò il relativo disegno di legge nel 1882, Angelo Messedaglia, Marco Minghetti, Antonio Scialoja e tanti altri, e cioè l'intera intellettualità economica di quel tempo. Nacque il Catasto terreni italiano con l'articolazione particellare, il noto procedimento per la stima del Reddito Dominicale, l'ordinarietà delle colture, l'identificazione della base imponibile in "ciò che rimane al proprietario netto delle spese o perdite eventuali o, in altri termini, il reddito dominicale senza alcun riguardo al profitto dell'industria agricola", con cui si confermava la natura "residuale" dell'imponi-

Professore ordinario di Economia e Politica Agraria nell'Università di Firenze

bile, a partire da un attivo rappresentato dalla produzione lorda vendibile, la "cavata" del Censo milanese, senza tener conto, per esempio, dei canoni di affitto, giudicati anche a quei tempi sproporzionati in eccesso rispetto al reddito dominicale conseguito attraverso l'ordinaria coltivazione. Intendendo il concetto di ordinarietà secondo la cultura economica ed economico-estimativa del tempo in questione, e cioè relativo a modi di gestire ed operare secondo il "costume del paese", e a modi di coltivare secondo pratiche agricole "costumate in sito", per cui l'obiettivo era la ricerca di risultati "medi", certamente assimilabili nel lungo tempo e con le note ipotesi ai dati ordinari, ma non necessariamente coincidenti con quelli. Non appare necessario ripercorrere le modalità seguite nella stima delle tariffe, se non per ricordare l'analisi riferita alle "particelle tipo"; appare invece opportuno notare come la cultura fiscale avesse fino a quel momento confermata l'imposta sulla terra come "proporzionale" e "reale", e che la revisione degli estimi ordinata con RD 4 gennaio 1923 con riferimento alla lira oro 1914 avvenisse senza innovazioni nel procedimento di stima avanti ricordato.

Ma si apre una nuova stagione di approfondimenti dottrinari, alla quale partecipano gli studiosi più accreditati delle discipline economiche, fra i quali in modo sempre più incisivo gli economisti agrari. Ed è proprio con uno storico confronto fra un grande dell'economia generale, Luigi Einaudi, e il più grande fra gli economisti agrari, Arrigo Serpieri, con due saggi dello stesso titolo, "La terra e l'imposta", che si realizza un significativo avanzamento della dottrina in materia e si pongono le premesse per quella che sarà la revisione-innovazione del 1939.

L'avvenimento fu intensamente partecipato dagli economisti agrari del Paese. Memorabile la critica al procedimento di stima basato sull'analisi dei prodotti e delle spese riferiti alla particella tipo, sviluppata da Giuseppe Medici nel suo saggio intitolato "I problemi del Catasto". Alla denuncia degli errori nei quali si era incorsi con la procedura sopra ricordata, Giuseppe Medici fece seguire la proposta di stima delle tariffe basata sull'azienda tipo e sulla successiva ripartizione del reddito complessivo fra le particelle componenti la medesima azienda. Il procedimento oggi ben noto, che informò la revisione del 1939.

Innovazione nella determinazione delle tariffe, estensione del procedimento catastale alla determinazione del Reddito Agrario, conferma della natura residuale del Reddito Dominicale: questi i tratti significativi della revisione del 1939. Ma fu significativa anche la grande mobilitazione degli economisti agrari le cui discussioni precedettero, accompagnarono

e seguirono l'evento, anche in termini di divulgazione tecnica e procedurale. Si possono ricordare le numerose letture e comunicazioni tenute all'Accademia Economico Agraria dei Georgofili e il volume che l'Accademia pubblicò in seguito, con i contributi di Bandini, Tofani, Brizi, Chiapperi e Pestellini.

Poi la partecipazione dell'Italia alla seconda guerra mondiale, la sconfitta e la conquista della democrazia, la scelta repubblicana, il processo di industrializzazione del Paese, la caduta del potere di acquisto della lira fino dall'immediato dopoguerra e, con andamento difforme nei tempi successivi l'introduzione di coefficienti di aggiornamento degli estmi 1939 ai fini della determinazione dei redditi imponibili per i periodi seguenti, la prima revisione nel 1978 e l'avvio delle operazioni per la seconda, attualmente in corso. Nello stesso periodo l'agricoltura, che fino al 1950 poteva ancora considerarsi la principale fonte di occupazione (se non di reddito) per il nostro Paese, perdeva progressivamente di importanza, sia in termini relativi che assoluti, così come era avvenuto in precedenza per tutti i paesi che avevao realizzato il proprio sviluppo industriale. Sviluppo che coinvolge la stessa agricoltura, con significative variazioni nei rapporti fra fattori nell'ambito delle strutture produttive, la crescita di importanza del capitale e del lavoro rispetto alla terra e anche al capitale fondiario. Eventi che forse avrebbero potuto meritare una attenzione maggiore da parte degli economisti agrari e degli estimatori rurali, perchè tali da modificare alcune delle condizioni di base per la determinazione di RD e RA secondo i canoni tradizionali, e forse superare alcuni dei problemi e certe contraddizioni che certamente peseranno in un prossimo futuro. Per dire alla fine che le prospezioni di Antonietti e di altri, senza dimenticare il Di Cocco, avrebbero meritato una maggiore risonanza e partecipazione. E anche se queste nostre argomentazioni si riferiscono particolarmente all'imposta sul reddito fondiario, crediamo tutt'altro che conclusa la revisione concettuale ed operativa dell'intera imposizione sui redditi dell'attività agricola.

Ma intanto si erano verificati fatti di estrema importanza, tali da modificare la natura storica dell'imposta fondiaria. A parte la duplicazione dell'imposizione sia a livello di imposta locale sui redditi che a livello di imposta sulle persone fisiche, proprio in quest'ultima l'imposizione da reale e proporzionale diviene personale e progressiva, contraddicendo così ragioni economico-politiche condivise da tutti i precedenti governi del nostro Paese pre e post-unitari.

La revisione del 1978 conservò la tradizionale modalità di stima

delle tariffe, a partire cioè da aziende sufficientemente rappresentative delle caratteristiche agrarie e fondiarie delle diverse zone e per le quali fu determinato RD come elemento differenziale rispetto alle risultanze medie (ordinarie) dell'utilizzazione agricola dei fondi. Si manifestarono comunque alcune perplessità, oltre quelle già rilevate, sia sulla corrispondenza delle qualità e delle classi delle particelle censite nel lungo svolgersi delle operazioni di formazione, sia sull'opportunità di sperimentare nuovi procedimenti di determinazione delle tariffe, a partire per esempio dal prodotto netto o dal reddito dell'imprenditore concreto, avviando così il processo di revisione dell'intero modo di imporre tributi sull'attività agricola e forestale, ma alla fine prevalse l'opportunità di attenersi alla consuetudine.

Circostanze tuttora di attualità, anzi aggravate da fenomeni più marcati di destrutturazione aziendale, di comparsa di aree interessate dalla non coltivazione e da processi di estensivazione collegati alla nuova Politica Agraria Comunitaria, che insieme alla riduzione significativa degli orizzonti di autonoma scelta da parte degli imprenditori inducono a conclusioni dalle quali i classici concetti di ordinarietà di impresa, già in crisi con il diffondersi in diverse zone di modi spesso del tutto particolari di organizzare e gestire sembrano perdere quasi del tutto i favori un tempo universali. La tentazione di percorrere altre strade è forte, ma forse i tempi non sono ancora maturi, specialmente per la già ricordata scarsa partecipazione dei cultori delle diverse discipline economiche ad un dibattito le cui conclusioni dovrebbero offrire base dottrina credibile alle nuove impostazioni. E comunque, intanto e per la revisione in corso, esiste la possibilità di individuare zone con modalità di utilizzazione dei fondi sufficientemente ripetute, che possono consentire l'individuazione di imponibili medi congrui e residuali rispetto ad un attivo e a delle deduzioni non difficilmente accertabili, specialmente in ampie zone interne dell'Italia Centrale.

Si ritiene cioè che anche per questa volta si dovrebbe procedere secondo la classica impostazione che vede l'imponibile fondiario residuale rispetto alle diverse spese ed alla remunerazione del capitale di esercizio e del lavoro, rinviando a tempi ravvicinati l'inizio di un dibattito sull'intera questione. Percorrere altre strade potrebbe significare incorrere in disavventure di diversa natura, quale ad esempio quella di sopravvalutare l'imponibile attraverso una valutazione che assuma i canoni di affitto stabiliti ai sensi dell'art. 45 della Legge 203/82, oppure procedere ad imitazione di quanto si è fatto per la revisione degli estimi urbani,

sottovalutando la profonda diversità fra le categorie dei beni in questione, e rischiando alla fine di porre in essere un'imposta sul capitale e non sul reddito.

Un suggerimento che non lascia certamente soddisfatti perché semplifica una realtà molto più complessa e rimanda nel tempo la discussione intorno a fondate ed interessanti innovazioni concettuali e di metodo, ma che consente di chiudere in termini ragionevoli e senza eccessive lacerazioni la vicenda della quale ci siamo interessati e che ci attraversa in modo fin troppo sensibile.