

Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria

**

Seminario di aggiornamento professionale per i magistrati delle
Commissioni Tributarie
delle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta
16-17 gennaio 2015 in TORINO

Il Catasto Fabbricati vigente

L'Agencia del Territorio (titolare del "Catasto"), ai sensi dell'articolo 23 quater della legge 07.08.2012, di conversione del decreto legge 06.07.2012 n. 95, è stata accorpata all'Agencia delle Entrate con effetto dal 1° dicembre 2012, pertanto a far tempo da tale data l'Agencia del Territorio è di fatto soppressa e tutte le sue funzioni sono state assorbite dall'Agencia delle Entrate che è diventata l'unico interlocutore fra lo Stato e il cittadino in materia catastale.

Nel provvedimento emanato dall'Agencia delle Entrate in data 20.03.2013 prot. n. 2013/35137 il Direttore dell'Agencia delle Entrate dispone che *"... fino al perfezionamento del processo di integrazione conseguente all'incorporazione, l'attività già esercitata dagli Uffici Provinciali dell'Agencia del Territorio continua ad essere esercitata dalle strutture periferiche competenti, che hanno assunto la denominazione di Uffici Provinciali-Territorio"* e aggiunge che *"... l'Agencia delle Entrate esercita le funzioni e i compiti già svolti dall'Agencia del Territorio, compresi i relativi rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali ..."*.

Il Nuovo Catasto Edilizio Urbano nasce ufficialmente con il Regio Decreto Legge 13.04.1939 n. 652, convertito in Legge n. 1249 del 11.08.1939, poi è stato emanato il D.P.R. 01.12.1949 n. 1142 (tuttora vigente), ed il 1° gennaio 1962 entra in vigore la fase di conservazione, dopo il periodo di attivazione, del Nuovo Catasto Edilizio Urbano (N.C.E.U.). Nel 1962 si rilevava tuttavia già un evidente disallineamento della rendita catastale (riferita al triennio 1937/39) e la situazione fattuale esistente nel campo immobiliare a seguito del "boom" edilizio verificatosi in quegli anni.

La fase di conservazione del N.C.E.U., gestita dall'Ufficio Tecnico Erariale (U.T.E.), resta immutata fino ai primi anni 1980; fra il 1984 e il 1992 circolari (fra le altre la n. 2 del 20.01.1984) e disposizioni varie definiscono un nuovo assetto del N.C.E.U. (poi C.E.U.) anche a seguito dell'evolversi della meccanizzazione e dell'informatica

(l'inizio della meccanizzazione risale al 30.06.1987, l'inizio dell'informatizzazione ad ottobre 1999); nel 1991 l'U.T.E. diventa Agenzia del Territorio. Il 1° gennaio 1992 entrano in vigore le nuove tariffe d'estimo con riferimento al biennio 1988/89 (G.U. 229 del 30.09.1991).

Le nuove tariffe d'estimo, tutt'ora valide per qualsiasi unità immobiliare censibile nei gruppi A, B e C (anche per le unità immobiliari censibili nei gruppi D ed E il periodo censuario di riferimento è il biennio 1988/89), sono giunte dopo cinquant'anni dalla legge del 1939 e rappresentano, fino ad oggi (2015), l'unica revisione delle tariffe d'estimo attuata dal legislatore.

Con la legge n. 133 del 26 febbraio 1994 nasce ufficialmente il "Catasto Fabbricati" in sostituzione del C.E.U., ed il regolamento attuativo del Catasto Fabbricati è del 02 gennaio 1998.

Il cambio di denominazione da Catasto Edilizio Urbano a Catasto Fabbricati è stato imposto dalla circostanza che nel Catasto Fabbricati devono confluire anche i fabbricati rurali prima esclusi dal classamento nel Catasto Edilizio Urbano in quanto censibili solo nel Catasto Terreni.

La nascita del Catasto Fabbricati porta con se anche l'attivazione della procedura informatica "Documen-tazione Catasto Fabbricati" (conosciuta con l'acronimo Do.C.Fa.) il cui avvio sperimentale è stato disposto dalla Circolare C3/1077 del 13 luglio 1995.

La procedura Do.C.Fa. oggi è ormai collaudata, il fondamento della procedura, oltre ai vari moduli, è comunque rappresentato dagli elaborati grafici che sono:

-la planimetria catastale, normalmente in scala 1:200, che rappresenta graficamente la singola unità immobiliare;

-l'elaborato planimetrico che rappresenta il quadro schematico d'insieme delle singole unità immobiliari che compongono un fabbricato, oltre ai beni cosiddetti "comuni non censibili" (cortili, scale, ascensori ecc.).

Gli attuali dati identificativi delle u.i. censite nel Catasto Fabbricati sono:

-il foglio di mappa che è individuato un numero;

il territorio di ogni comune è cartograficamente diviso in fogli di mappa (conservati dal Catasto Terreni) che rappresentano ciascuno una porzione, più o meno estesa, del territorio comunale;

-la particella che è individuata da un numero;

ogni foglio di mappa è suddiviso in numerose particelle, ciascuna contraddistinta da un numero, in sostanza le particelle rappresentano cartograficamente le varie proprietà;

quindi ogni unità immobiliare censita nel Catasto Fabbricati è sempre identificata, nel Comune di appartenenza, dal foglio di mappa e dalla particella;

la particella a sua volta può essere suddivisa in **subalterni**, ovvero una particella, identificata sul foglio di mappa con il numero 12 (ad esempio), se è divisa in subalterni significa che la particella è composta da più unità immobiliari, singolarmente censibili; ed in effetti la maggior parte delle unità immobiliari è distinta con il foglio, la particella e il subalterno (ad esempio foglio 15 particella 12 subalterno 52).

Oltre all'individuazione con foglio, particella e subalterno, l'unità immobiliare è anche individuata con l'indirizzo toponomastico (comprensivo di numero civico) e con l'indicazione dei piani (sotterraneo, terreno, primo ecc.) in cui è ubicata l'unità immobiliare; può poi comparire l'indicazione della "Zona Censuaria" identificata con un numero (1, 2, 3 ecc.), il che significa che il territorio del Comune è suddiviso in varie zone censuarie (che influiscono sulla tariffa); e poi risulta anche, ovviamente, l'intestatario (o gli intestatari) dell'u.i.

Le categorie catastali sono divise in 5 gruppi:

-gruppi catastali A – B – C

sono i gruppi comprendenti le unità immobiliari (u.i.) cosiddette "ordinarie", ovvero u.i. che per numero, diffusione e comparabilità

possono essere raggruppate in categorie (11 categorie per la A, 8 categorie per la B, 7 categorie per la C) e classi di merito;

la categoria A significa “abitazioni”, la categoria B “abitazioni collettive” e la categoria C “commerciale/artigianale”;

ogni categoria dei gruppi A, B, e C è divisa in classi, allo scopo di determinare un certo numero di classi che distinguono, nell’ambito di una medesima categoria, la diversa redditività; in generale per quanto attiene alle classi delle u.i. si ricorda che la suddivisione di una categoria in classi tiene conto innanzitutto della posizione (centro, semi-centro, periferia, frazione ecc.), poi di tutte le condizioni fisiche ed economiche, estrinseche ed intrinseche, e infine d’ogni altra caratteristica (epoca di costruzione, esposizione, rifiniture, manutenzione, servizi ecc.) che possano influire sulla redditività dell’unità immobiliare;

la classe 1 identifica sempre la classe con minore redditività, e la classe più alta quella con la maggiore redditività (normalmente fra una classe e l’altra lo scostamento è del 20%); il numero delle classi è estremamente variabile a seconda della categoria (gruppi A, B, C) e del Comune, vi possono essere due classi come svariate classi;

è possibile tuttavia trovare Comuni in cui per una determinata categoria (gruppi A, B, C) la classe è Unica, ovvero non vi è suddivisione in classi per quella determinata categoria (normalmente Comuni piccoli);

inoltre non in tutti i Comuni sono presenti tutte le varie categorie ordinarie, in certi Comuni alcune categorie ordinarie non sono presenti.

Per un’u.i. rientrante nelle categorie ordinarie (gruppi A, B, C) la determinazione della rendita catastale è semplice: stabilita la categoria (ad esempio A/2, abitazione civile), la classe (ad esempio la 1°, la meno redditizia) e la consistenza (ad esempio 4 vani), la rendita catastale deriva automaticamente dalla moltiplicazione dei 4 vani per la tariffa a vano prevista per la categoria A/2 classe 1 del Comune ove è ubicata l’unità immobiliare;

l’eventuale ricorso contro l’Agenzia relativamente al classamento di un’unità immobiliare a destinazione ordinaria può essere incardinato

sulla categoria e/o sulla classe e/o sulla consistenza della medesima unità immobiliare (elementi che determinano la rendita catastale), mentre la tariffa catastale **non** può mai formare oggetto di impugnazione avanti alle Commissioni Tributarie in quanto incompetenti a giudicare su una tariffa determinata dalla legge la cui revisione spetta unicamente alla legge medesima;

-gruppi catastali D – E

sono i gruppi comprendenti le u.i. con destinazioni speciali (D) e particolari (E), raggruppate in categorie (12 per la D, 9 per la E), u.i. che per le loro caratteristiche intrinseche devono essere oggetto di una valutazione specifica non potendo essere ricomprese in classi di appartenenza (quindi per le categorie D ed E non esiste la classe e nemmeno la consistenza in vani, mq o mc); la rendita catastale per ciascuna u.i. è determinata al termine di un processo di “stima diretta” elaborato con l’applicazione dei metodi dell’estimo classico (procedimento diretto, procedimento indiretto) con riferimento al periodo censuario 1988/89;

la recente circolare n. 6 del 30.11.2012 della Direzione Centrale Catasto e Cartografia (che la legge di stabilità 2015 assurge a norma interpretativa per la stima diretta), avente ad oggetto la *“Determinazione della rendita catastale delle unità immobiliari a destinazione speciale e particolare: profili tecnico-amministrativi”* precisa che << ... con la locuzione “stima diretta” si intende la stima effettuata in maniera puntuale sugli immobili a destinazione speciale o particolare, per i quali, proprio in relazione alla peculiarità delle relative caratteristiche, non risulta possibile fare riferimento al sistema delle tariffe. In tale contesto, la rendita catastale può essere determinata con “procedimento diretto” o con “procedimento indiretto” ...>>;

l’eventuale contenzioso contro una maggiore rendita catastale accertata dall’Agenzia relativamente ad un’unità immobiliare a destinazione particolare o speciale può essere incardinato sulla

categoria accertata e/o sulla metodologia adottata dall’Agenzia per la determinazione della rendita catastale, metodologia che comprende, oltre ai criteri e parametri valutativi, anche le consistenze (superfici dei locali, superfici delle aree, numero di impianti ecc.); il ricorso contro un accertamento di un’u.i. a destinazione speciale o particolare è – quasi sempre – abbastanza complesso.

gruppo catastale F, che raggruppa le 6 categorie (senza alcuna suddivisione in classi) delle unità immobiliari con destinazione cosiddetta “fittizia”, ovvero aree urbane, unità collabenti, unità in corso di costruzione, unità in corso di definizione, lastrici solari, unità in attesa di definizione;

si tratta di unità immobiliari che per le loro specifiche particolarità sono prive di rendita catastale e pertanto è improbabile che possano formare oggetto di un ricorso.

Riassumendo quanto finora esposto risulta che per le unità immobiliari **ordinarie** comprese nei gruppi catastali A-B-C l’eventuale oggetto del contendere con l’Agenzia è riferito alla categoria, alla classe ed alla consistenza (vani, metri cubi, metri quadrati), poiché la rendita discende poi automaticamente da questi parametri, mentre per le unità immobiliari **particolari** e **speciali** comprese nei gruppi catastali D-E l’eventuale oggetto del contendere con l’Agenzia è rappresentato dalla categoria e dalla rendita catastale che deriva da un processo di “stima diretta” sostanzialmente diverso per ogni unità immobiliare.

Al momento della presentazione di una pratica Do.C.Fa. il tecnico incaricato “propone” una categoria (per qualsiasi unità immobiliare), una classe (per le sole unità immobiliari a destinazione ordinaria A-B-C) e una rendita (per tutte le unità immobiliari dei gruppi A-B-C-D-E); è facoltà del tecnico incaricato discostarsi da quanto elaborato in automatico (per le sole u.i. dei gruppi A-B-C) dal programma Do.C.Fa. e proporre una categoria e/o una classe diverse rispetto a quelle determinate dal programma e, di conseguenza, stabilire una diversa rendita catastale.

La presentazione della pratica Do.C.Fa. all’Agenzia costituisce l’introduzione negli atti catastali del classamento proposto, che può essere relativo ad una denuncia di nuova costruzione oppure ad una denuncia di variazione.

L’Agenzia ha 12 mesi di tempo, dalla presentazione, per verificare la conformità della pratica Do.C.Fa., se l’Agenzia ritiene che il classamento proposto non è corretto, notifica agli intestatari catastali un avviso di accertamento con il quale comunica l’avvenuta rettifica del classamento proposto.

Il termine dei 12 mesi è perentorio od ordinatorio? in altre parole l’Agenzia se lascia spirare il termine dei 12 mesi dalla presentazione può ancora procedere ad una rettifica del classamento proposto?

Per la Suprema Corte (sentenze n. 16824/2006, 22230/2008, 21139/2009, 7380/2011, 7392/2011) il termine dei 12 mesi non ha natura perentoria ma ordinatoria, di conseguenza per la Suprema Corte la dichiarazione Do.C.Fa. presentata continua a valere come “rendita proposta” fino a quando l’Agenzia non provvederà alla rettifica.

In tema di ricorso per la rendita catastale di un’unità immobiliare è necessaria l’assistenza tecnica?

Il comma 5 dell’articolo 12 del D.Lgs. 546/1992 prevede che per “*le controversie di valore inferiore a 5.000.000 di Lire (somma oggi pari ad € 2.582,28)*” le Parti possono stare in giudizio personalmente senza obbligo di assistenza tecnica, e che per “valore della controversia” si intende l’importo del tributo al netto di interessi e sanzioni pecuniarie (se l’avviso contempla solo sanzioni il valore è costituito dall’importo delle sanzioni).

E’ di tutta evidenza che l’avviso di accertamento in materia di rendita catastale è un avviso che non comporta la richiesta, da parte dell’Agenzia, di un tributo, né tantomeno di sanzioni ed interessi; l’unico elemento che può essere paragonato ad un “valore” nell’avviso di accertamento catastale è la rendita, che può essere inferiore o superiore alla cifra di € 2.582,28, ma comparare la rendita catastale ad

un tributo è un assunto non divisibile, in quanto la rendita catastale costituisce l'elemento di partenza per l'applicazione di tributi vari, ma la rendita catastale non è un tributo.

Per alcune C.T.P. (come quella di Cuneo) il Ricorrente può stare in giudizio da solo indipendentemente dall'importo della rendita catastale (e l'Agenzia non ha mai contestato la mancanza dell'assistenza tecnica), per altre C.T.P. le vertenze sulla classificazione catastale sono di valore indeterminabile e quindi l'assistenza tecnica è obbligatoria. Il problema dell'obbligo o meno dell'assistenza tecnica in materia catastale non risulta essere stato finora affrontato dalla Suprema Corte, di conseguenza non esiste un orientamento della Corte di Cassazione su questo argomento.

In ogni caso se un ricorso in materia catastale è presentato direttamente dal Ricorrente senza assistenza tecnica, e la C.T.P. adita ritiene invece necessaria l'assistenza tecnica, la mancanza dell'assistenza tecnica non è causa immediata di inammissibilità del ricorso, la C.T.P. deve assegnare un congruo periodo di tempo al Ricorrente affinché nomini un assistente tecnico; solo nel caso che il Ricorrente non adempia alla nomina dell'assistente tecnico nel termine che gli è stato concesso la C.T.P. potrà dichiarare inammissibile il ricorso.

Per il ricorso in materia catastale è necessario esperire il reclamo-mediazione? Come già precedentemente esposto la rendita catastale non può essere considerata un tributo, pertanto un avviso di accertamento portante il classamento di un'unità immobiliare è caratterizzato dall'indeterminatezza del valore; di conseguenza, con riferimento al ricorso in materia catastale, tale ricorso ha un valore indeterminato (anche ai fini del contributo unificato), quindi il ricorso in materia catastale non deve esperire obbligatoriamente la procedura di reclamo-mediazione proprio per la circostanza che in esso non c'è alcuna richiesta di un tributo.

La circolare n. 9/E del 19.03.2012 dell'Agenzia delle Entrate aveva già precisato che, poiché l'art. 17/bis richiede che la controversia sia contraddistinta dal valore di un tributo (non superiore a € 20.000),

restano escluse dal reclamo-mediazione le fattispecie di valore indeter-minabile; ma al momento dell'emanazione della circolare n. 9/E del 19.03.2012 l'Agenzia del Territorio era autonoma rispetto all'Agenzia delle Entrate, per cui – essendo prevista la procedura di reclamo-mediazione solo per le controversie contro l'Agenzia delle Entrate – non ci si poneva il problema nei confronti dei ricorsi in materia catastale.

L'incorporamento dell'Agenzia del Territorio nell'Agenzia delle Entrate a far tempo dal 01.12.2012, quindi in epoca successiva alla citata circolare n. 9/E del 19.03.2012, ha però creato una situazione di incertezza, che tuttavia la circolare n. 49/T dell'Agenzia delle Entrate del 28.12.2012 ha chiarito.

Nella circolare 49/T si afferma che devono ritenersi esclusi dal reclamo-mediazione i ricorsi con cui si impugnano gli atti relativi alle operazioni catastali di cui al comma 2 dell'articolo 2 del D.Lgs. 546/1992 in quanto tali atti sono caratterizzati da un “valore indefinito”.

La circolare n. 49/T precisa che nel caso di impugnazione di un avviso di liquidazione o di accertamento (ai fini delle imposte locali) che comprende altresì la contestazione della rendita catastale, emesso da un Comune, anche in tale caso non opera il reclamo-mediazione in quanto difetta il requisito della riconducibilità del tributo all'Agenzia (si ricorda che solo il contenzioso con l'Agenzia soggiace all'obbligo del reclamo-mediazione per tributi inferiori all'importo di ventimila euro, diversamente il reclamo-mediazione non opera).

La circolare n. 49/T evidenzia ancora i vari casi, anche con riferimento al rifiuto tacito, in relazione al momento temporale in cui si sono verificati i presupposti per il ricorso, se anteriori o posteriori al 01 dicembre 2012.

In sostanza quindi, secondo la circolare n. 49/T, il ricorso in materia di rendita catastale non soggiace all'obbligo del reclamo-mediazione in quanto di valore indefinito, se la controversia invece si riferisce ad un tributo catastale in tal caso allora occorre esperire obbligatoriamente

la procedura di reclamo-mediazione prevista dall'art. 17 del D.Lgs. 546/1992.

I concetti della circolare n. 49/T sono stati confermati dal provvedimento emanato dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate prot. n. 2013/35137, emesso in data 20.03.2013, in cui sono specificate le avvertenze in materia di imposta ipotecaria, tasse ipotecarie, tributi speciali catastali, oneri e relativi accessori e sanzioni, con particolare riferimento al riesame in autotutela ed alla presentazione del reclamo-mediazione e del ricorso (come e quando presentare l'istanza di reclamo-mediazione, a chi presentarla, dati da indicare, come e quando presentare ricorso ecc.).