

**TRENTINO**

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Servizio Libro fondiario e Catasto

Via Gilli, 4 – 38121 Trento

T +39 0461 491618-491616

F +39 0461 491619-491617

@ serv.librofondariocatasto@provincia.tn.it

pec serv.librofondario@pec.provincia.tn.it

web www.librofondario.provincia.tn.it

web www.catasto.provincia.tn.it

Spettabili

Uffici del Catasto
Uffici del Libro fondiario

SEDI

CIRCOLARE N. 1/2024

S133/2024/1.1.2-2021-34/DC

Numero di protocollo associato al documento come metadato (DPCM 3.12.2013, art. 20). La segnatura di protocollo è verificabile in alto a destra oppure nell'oggetto della PEC o nei file allegati alla medesima. Data di registrazione inclusa nella segnatura di protocollo.

NORMATIVA E PRASSI CATASTALE E NORMATIVA URBANISTICA

La presente circolare si rende necessaria al fine di uniformare e indirizzare gli Uffici del Catasto in merito ai rapporti tra la normativa catastale e quella urbanistico-edilizia, che come noto sono complessi e di non facile risoluzione.

Con la presente, si provvede a una disamina degli elementi normativi, di prassi e giurisprudenziali, al fine di fornire agli Uffici un indirizzo univoco.

A) NORMATIVA

Diverse fonti normative delineano l'operatività catastale, al fine di individuare le procedure da seguire e l'oggetto principale di classamento, cioè l'unità immobiliare urbana.

Infatti, dalla sua nascita il Catasto Fabbricati (**D.L. 30/12/1993, n. 557** "Ulteriori interventi correttivi di finanza pubblica per l'anno 1994", convertito con L. 26/02/1994, n. 133) "*rappresenta il censimento e l'iscrizione di tutti i fabbricati o porzioni di fabbricati rurali, mantenendo la qualificazione del catasto edilizio urbano. Si può quindi dire che il Catasto dei Fabbricati non sostituisce il Nuovo Catasto Edilizio Urbano (inventario delle sole costruzioni urbane) ma lo integra e ne estende la competenza*"; l'unità immobiliare urbana rappresenta pertanto "*L'elemento inventariale di base del Catasto dei Fabbricati*" ¹.

Nel mutamento della nozione di unità immobiliare, si è partiti da quanto definito dal **R.D.L. 12/04/1939, n. 652** "Accertamento generale dei fabbricati urbani, rivalutazione del relativo reddito e formazione del nuovo catasto edilizio urbano" dove all'**art.5** "Definizione di unità immobiliare" si legge "*Si considera unità immobiliare urbana ogni parte di immobile che, nello stato in cui si trova, è di per se stessa utile ed atta a produrre un reddito proprio*"; per passare al **D.P.R. 01/12/1949, n. 1142** "Regolamento per la formazione del nuovo catasto edilizio urbano" **art.40** "Unità immobiliare urbana" che recita "*Si accerta come distinta unità immobiliare urbana ogni fabbricato, o porzione di fabbricato od insieme di fabbricati che appartenga allo stesso proprietario e che, nello stato in cui si trova, rappresenta, secondo l'uso locale, un cespite indipendente*"; per giungere infine al **Decreto del Ministero delle Finanze 02/01/1998 n. 28** "Regolamento recante norme in tema di costituzione del catasto dei fabbricati e modalità di produzione ed adeguamento della nuova cartografia catastale" il cui **art.2** "Unità immobiliare" comma 1 "*L'unità immobiliare è costituita da una porzione di fabbricato, o da un fabbricato, o da un insieme di fabbricati ovvero da un'area, che, nello stato in cui si trova e secondo l'uso locale, presenta potenzialità di autonomia funzionale e reddituale*" e comma 3:

1 Vademecum DO.C.FA. La redazione degli atti di aggiornamento del Catasto Fabbricati. Agenzia delle Entrate – divisione servizi – Direzione Centrale dei servizi Catastali, Cartografici e di Pubblicità Immobiliare settore servizi catastali, pag. 5

“Sono considerate unità immobiliari anche le costruzioni ovvero porzioni di esse, ancorate o fisse al suolo, di qualunque materiale costituite, nonché gli edifici sospesi o galleggianti, stabilmente assicurati al suolo, purché risultino verificate le condizioni funzionali e reddituali di cui al comma 1. Del pari sono considerate unità immobiliari i manufatti prefabbricati ancorché semplicemente appoggiati al suolo, quando siano stabili nel tempo e presentino autonomia funzionale e reddituale”.

Risulta evidente come nella legislazione citata sia avvenuta un’evoluzione del concetto di unità immobiliare, senza che sia mai comparso in essa alcun esplicito riferimento a confronti o collegamenti diretti con la normativa urbanistica (basti semplicemente pensare alla differenza fra la declaratoria delle destinazioni immobiliari contraddistinte da Categorie A, B, C, D ed E con quella molto più complessa e dettagliata prevista dalla normativa urbanistica).

Questa è la principale dimostrazione del fatto che la normativa catastale si regge su basi autonome rispetto ad altre materie presenti nel nostro ordinamento giuridico.

Invero, nel citato **R.D.L. 652/1939**, all’**art.28** “Denuncia relativa alle nuove costruzioni” (così come modificato dall’**art.34-quinquies** comma 2 del **D.L. 10/01/2006, n. 4** “Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione”, convertito con modificazioni dalla L. 09/03/2006, n. 80) si legge *“I comuni sono obbligati a dare notizia agli Uffici tecnici erariali competenti per territorio, delle licenze di costruzione rilasciate a norma dell’art. 31 della L. 17 agosto 1942, n. 1150”.*

Altresì, risulta vero che la normativa urbanistica contiene alcuni riferimenti a quella catastale: in casi specifici, la rilevanza fiscale di un bene o meno è diretta conseguenza di una modificazione dello stato di fatto dello stesso.

A tal riguardo, la **L.P. 15/2015** “Legge provinciale per il governo del territorio” (che riprende quanto previsto dalla normativa nazionale D.P.R. n. 380/2001 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”) recita all’**art.86** “Soggetti legittimati e requisiti della SCIA” comma 5 *“A seguito della presentazione della SCIA l’interessato comunica al comune la data di ultimazione dei lavori. Alla comunicazione è allegato un certificato finale sulla regolare esecuzione, redatto da*

un tecnico abilitato, che attesta la conformità delle opere al progetto presentato e l'avvenuta modifica catastale" e all'**art.93** "Ultimazione dei lavori e segnalazione certificata di agibilità" comma 5 "*Alla segnalazione certificata prevista nel comma 2 è allegata copia del collaudo statico, di conformità alle norme antisismiche, dell'attestato di certificazione energetica e della dichiarazione presentata per l'iscrizione in catasto, se richiesti*". Ciò a significare che le attuali normative di riferimento danno obblighi alla parte urbanistica/enti locali ma non il contrario.

Questo tipo di attività edilizia è comunque richiamata dalla disciplina catastale, dato che la costruzione di un nuovo edificio o la variazione di uno esistente comporta in ogni caso la presentazione della relativa denuncia di accatastamento/variazione, come appresso specificato.

Inoltre, proprio per la specificità e autonomia delle differenti discipline si evidenzia come in quella catastale sia consentito presentare le dichiarazioni delle unità immobiliari di nuova costruzione e di quelle che dalla categoria delle esenti passano a quelle soggette ad imposta entro trenta giorni dal momento in cui i fabbricati sono divenuti abitabili o servibili all'uso cui sono destinati, così come le dichiarazioni relative alle mutazioni nello stato dei beni delle unità immobiliari già censite - ai sensi dell'**art.28** del **R.D.L. 652/1939** - come ben specificato nella circolare dell'Agenzia del Territorio n. 3/2006. Nella normativa urbanistica (D.P.R. n. 380/2001 e L.P. n. 15/2015), invece, si chiede di dimostrare la sola avvenuta presentazione della denuncia/variazione catastale al momento dell'invio dell'ultimazione dei lavori e/o per l'agibilità.

Quindi, mentre per la normativa catastale è l'utilizzo effettivo del bene la discriminante per la presentazione della denuncia, per quella urbanistica si fa riferimento a specifica documentazione e con termini di presentazione diversi, senza l'espressa modifica di quanto previsto a livello catastale.

Altro punto di contatto tra la normativa urbanistica e quella catastale riguarda un'altra caratteristica dei fabbricati, così come indicato nella **L.P. n. 15/2015** all'**art.86 bis** "Stato legittimo degli immobili" comma 2 (anche qui riprendendo il T.U.E.) che recita "*Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio o per gli immobili realizzati all'esterno dei centri*

abitati prima della data di entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), per i quali non era previsto il titolo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto...”, oppure quanto previsto all’**art.107** “Disposizioni per la ricostruzione di edifici danneggiati o distrutti” comma 2 “*Previo parere della CPC è consentita la ricostruzione filologica o tipologica dei manufatti distrutti, individuati catastalmente alla data di entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per l’edificabilità dei suoli)...*”.

In questi casi, addirittura il catasto sopperisce ad una mancanza urbanistica, dato che l’immobile potrebbe essere stato rilevato, inserito in mappa e classato ancorché non presente nella banca dati urbanistica (all’epoca non ancora strutturata ed organizzata). Infine, funzionale a un atto di trasferimento di diritti, deve essere dichiarata la conformità catastale (lo stato di fatto dell’immobile corrisponde ai dati catastali - conformità soggettiva - e planimetrici - conformità oggettiva) a norma del **D.L. 31/05/2010, n. 78** “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica” (convertito con modificazioni dalla L. 122/2010) che con l’**art.19** comma 14 “Aggiornamento del catasto” va ad aggiungere il comma 1 bis all’**art.29** della **L. 27/02/1985 n. 52** “Modifiche al libro sesto del codice civile e norme di servizio ipotecario, in riferimento alla introduzione di un sistema di elaborazione automatica nelle conservatorie dei registri immobiliari”².

Questa specifica disposizione - “*sulla base delle disposizioni vigenti in materia catastale*” - evidenzia ancora una volta la distanza fra la normativa catastale e la normativa urbanistica, come già opportunamente sottolineato dalla **nota dell’Agenzia delle Entrate** - direzione centrale catasto e cartografia **dd. 04/06/2015 prot.76210**, dove, in risposta ad alcuni quesiti specifici proposti dal collegio dei geometri della provincia di Vicenza, si ribadisce che “*la conformità catastale deve essere riferita allo stato di fatto dell’immobile ed alla connessa disciplina catastale, con*

² “1-bis. Gli atti pubblici e le scritture private autenticate tra vivi aventi ad oggetto il trasferimento, la costituzione o lo scioglimento di comunione di diritti reali su fabbricati già esistenti, ad esclusione dei diritti reali di garanzia, devono contenere, per le unità immobiliari urbane, a pena di nullità, oltre all’identificazione catastale, il riferimento alle planimetrie depositate in catasto e la dichiarazione, resa in atti dagli intestatari, della conformità allo stato di fatto dei dati catastali e delle planimetrie, **sulla base delle disposizioni vigenti in materia catastale.....**”.

esclusione di ogni riferimento alle destinazioni proprie approvate sulla base della legislazione urbanistico - edilizia, e ciò in base all'assunto della piena autonomia della disciplina catastale”.

Peraltro, può essere altresì certificata sia la conformità catastale come sopra determinata sia quella urbanistica (lo stato di fatto dell'immobile corrisponde all'insieme dei titoli edilizi abilitativi rilasciati in tutta la storia costruttiva dell'edificio; il cosiddetto “stato legittimo” ai sensi del **D.P.R. 380/2001 art.9-bis** “Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili”, comma 1-bis così come aggiunto dal **D.L. 16/07/2002, n. 76** “Misure urgenti per la semplificazione e innovazione digitale” **art.10** comma 1 lettera d punto 2, convertito con modificazioni dalla L. 120/2020) per tramite di un tecnico abilitato e iscritto a un albo professionale con apposita “Relazione di rispondenza edilizia e conformità catastale” allegata all'atto, dove già dal termine utilizzato si evince la separazione tra i due ambiti ³.

Quanto sopra, a riprova della complessità del tema e degli elementi di contatto tra le due legislazioni, che come evidenziato non hanno in comune nel senso stretto del termine procedure e valutazioni, in particolare per quanto riguarda l'individuazione, e il classamento dei beni con attribuzione della relativa rendita catastale.

B) PRASSI CATASTALE

Quanto finora evidenziato, si è riflesso anche nella prassi catastale la quale, seppur esplicandosi in circolari quali atti a contenuto chiarificatorio ed esplicativo (che nella gerarchia delle fonti non godono di posizione privilegiata e non sono vincolanti né per il contribuente, né per il giudice, bensì - in un certo qual senso - solo per gli uffici sottoposti, vedi *ex multis* **Cass.Civ., SS.UU., sent. n.23031/2007**), deriva comunque dall'analisi e interpretazione di norme di legge.

³-Introdotta come documentazione obbligatoria da allegare agli atti in Emilia Romagna nel 2017 con un semplice accordo tra Notariato, Ordine Architetti, Collegio Geometri ed Ordine Ingegneri (che per definizione non legiferano), la relazione è stata poi ritenuta non obbligatoria con osservazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato dd. 04.04.2019, dove si precisava che nessuna figura può imporre la Relazione Tecnica Integrata, ma può soltanto consigliarla. Rimane comunque un documento a garanzia di venditore e acquirente in caso di trasferimento di diritti su un bene:

In particolare, con la **circolare 4/2006** l'Agenzia del Territorio al **punto 3.2** ha ribadito il principio della “... *piena autonomia dell'ordinamento catastale rispetto a quanto dettato dalle norme urbanistiche, ovvero afferenti a specifici settori ed attività di esercizio*” ⁴, nello specifico richiamando sia il **D.P.R. 1142/1949** “Regolamento per la formazione del nuovo catasto edilizio urbano” **art.6** dove si legge “*La qualificazione consiste nel distinguere per ciascuna zona censuaria, con riferimento alle unità immobiliari urbane in essa esistenti, le loro varie categorie ossia le specie essenzialmente differenti per le caratteristiche intrinseche che determinano la destinazione ordinaria e permanente delle unità immobiliari stesse. La denominazione delle categorie è uniforme nelle diverse zone censuarie.*”, sia l'**Istruzione II** della Direzione Generale del Catasto e dei Servizi Tecnici Erariali del 24/05/1942 “accertamento e classamento” al § 22 “*Per la destinazione e per le altre qualità intrinseche che determinano la categoria, si avrà riguardo alle caratteristiche costruttive ed all'uso appropriato dell'unità immobiliare. Pertanto, nell'assegnazione alla categoria, non si terrà conto delle destinazioni anormali o occasionali, di prevedibile breve durata e non conformi a quelle che, sul luogo, hanno normalmente analoghe unità immobiliari. Per l'assegnazione alla categoria, in alcuni casi speciali si terranno presenti le massime raccolte nell'appendice E della presente istruzione.*” che il **Decreto del Ministro delle Finanze n.701/1994** “Regolamento recante norme per l'automazione delle procedure di aggiornamento degli archivi catastali e delle conservatorie dei registri immobiliari”. Tale concetto poi è stato ulteriormente ribadito nella **circolare** dell'Agenzia del Territorio **n.4/2007**.

Nota rilevare come nei testi citati nella circolare 4/2006 non si trovino definizioni o elementi urbanistici a supporto o giustificazione rispetto a quanto previsto per il classamento delle unità immobiliari oggetto di accertamento.

Per completezza rispetto alla normativa citata nel capitolo precedente, anche per la conformità catastale negli atti di trasferimento di diritti è stata emanata dall'Agenzia del Territorio la **circolare 2/2010** “Attuazione del decreto legge 31 maggio 2010, n.

4. Concetto ribadito anche nel Vademecum DO.C.FA. La redazione degli atti di aggiornamento del Catasto Fabbricati, Agenzia delle Entrate – divisione servizi – Direzione Centrale dei servizi Catastali, Cartografici e di Pubblicità Immobiliare settore servizi catastali, pag. 30 “*attesa l'autonomia della disciplina catastale rispetto a quella urbanistico-edilizia, non risulta rilevante la destinazione d'uso agli atti del Comune, ma, come detto sopra, la destinazione ordinaria da accertarsi con riferimento alle prevalenti consuetudini locali, avuto riguardo alle caratteristiche costruttive della unità immobiliare*”

78 - Articolo 19, comma 14. Prime indicazioni”, che specifica le modalità di verifica e presentazione al Catasto delle variazioni (se necessarie) per ottemperare a quanto previsto dalla modifica normativa.

C) GIURISPRUDENZA

Su questi aspetti nel corso degli ultimi anni la Giurisprudenza ha avuto modo di esprimersi più volte, a seguito di ricorsi proposti sia dai contribuenti sia dagli Uffici.

Qui, per citarne alcune a favore dell'autonomia della normativa e prassi catastale, si ricordano **Cass.Civ., sez.5, sent. n.11369/2003** (autonomia disciplina catastale rispetto a legge su vincoli storico-artistici), **Cass.Civ., sez.5, ord. n.23389/2021** (autonomia disciplina catastale rispetto a normativa su abitazioni di lusso), **Cass.Civ., sez.5, sent. n.3879/2022** e **Cass.Civ., sez.5, sent. n.4837/2022** (richiamate nel dispositivo le circolari 4/2006 e 4/2007 dell'Agenzia del Territorio, oltre alla sentenza Cass. 11369/2003).

In senso opposto, **Cass.Civ., sez.6, ord. n.22103/2018**; **Cass.Civ., sez. 6 ord. n.3894/2019**; **Cass.Civ., sez.6, ord. n.26849/2020**; **Cass.Civ., sez.6, ord. n.29221/2022** e **Cass.Civ., sez.6, ord. n.10242/2023** (dove si legge “*valutare la potenzialità del bene purché non contrasti con la disciplina urbanistica*”).

Esiste peraltro anche una sentenza (**Cass.Civ., sez.5, sent. n.12025/2015**) che in una certa qual maniera si contraddice in quanto l'Agenzia delle Entrate nel suo ricorso eccepisce che “... *il classamento delle unità immobiliari urbane si basa sulla destinazione ordinaria, a sua volta da accertare in riferimento alle caratteristiche costruttive della singola unità immobiliare e dell'uso appropriato della stessa, con piena autonomia rispetto a quanto dettato dalle norme urbanistiche*”, mentre la Corte ritenendo fondati i motivi addotti nel ricorso si pronuncia dicendo che “*l'idoneità del bene a produrre ricchezza va prioritariamente ricondotta alla sua destinazione funzionale e produttiva, e tale destinazione va accertata in riferimento alle potenzialità d'utilizzo del bene stesso - che non contrastino con la disciplina urbanistica - da accertare, appunto, in riferimento alle caratteristiche del bene*”.

Vi è poi tutta una serie di pronunce della Giustizia Amministrativa; in particolare il **Consiglio di Stato, sez.4, sent. n.666/2013** si è espresso affermando che “... *l'accatastamento costituisce adempimento di tipo fiscale - tributario che fa stato ad altri fini, non atteggiandosi a strumento idoneo ad evidenziare una situazione di conformità edilizia*”, concetto confermato anche dalla **sez.6, sent. n.631/2015**.

Pure il **TAR della Toscana, sez.3, sent. n.1149/2019, della Campania, sez.3, sent. n.1750/2020; sez.7, sent. n.1901/2021, e della Sicilia, sez.1, sent. n.2860/2022** hanno ribadito che “... *i dati catastali non possono ritenersi, neppure dal punto di vista topografico, fonte di prova certa sulla situazione di fatto esistente sul piano immobiliare, rappresentando l'accatastamento un adempimento di tipo fiscale-tributario che fa stato ad altri fini, senza assurgere a strumento idoneo, al di là di un mero valore indiziario, ad evidenziare la reale consistenza degli immobili interessati e la relativa conformità alla disciplina urbanistico-edilizia*”.

Di fatto queste sentenze non fanno altro che confermare come l'accatastamento di un bene, seppur rispondente allo stato di fatto, non è utile a sanare una posizione urbanisticamente difforme a riprova ancora una volta dell'autonomia delle due normative e della complessità dell'argomento, che anche da un punto di vista giurisdizionale non vede unità di visione e non trova una linea univoca e definita.

CONCLUSIONI

Dall'esame e analisi della documentazione di cui sopra si possono evincere alcuni aspetti riguardanti la questione:

- **nella normativa catastale non sono presenti riferimenti che riportano alla normativa urbanistica (se non, come visto, in documento di prassi);**
- **nella normativa e prassi catastale emerge chiaramente il concetto di autonomia tra disciplina catastale e urbanistica;**
- **nella normativa urbanistica esistono alcuni punti di contatto, semplicemente perché scaturiscono dagli aspetti fiscali dalla modifica del territorio e/o di edifici esistenti;**

- dalla giurisprudenza di Cassazione (peraltro non ancora a SS.UU.), Consiglio di Stato e T.A.R. non si evince una linearità decisionale a favore di una tesi piuttosto che l'altra; si evince esclusivamente un tentativo di compromesso fra le due normative con l'apparente intento di porre l'attenzione di determinati classamenti, che pur seguendo la principale normativa catastale non deve estremizzare gli stessi rispetto a quanto di fatto è possibile realizzare e utilizzare urbanisticamente.

Per quanto fin qui esposto si ribadisce la piena autonomia dell'accertamento catastale, rispetto alla normativa urbanistico-edilizia.

IL DIRIGENTE

- dott. Diego Castelli -

Questa nota, se trasmessa in forma cartacea, costituisce copia dell'originale informatico firmato digitalmente, predisposto e conservato presso questa Amministrazione in conformità alle Linee guida AgID (artt. 3 bis, c. 4 bis e 71 D.Lgs. 82/2005). La firma autografa è sostituita dall'indicazione a stampa del nominativo del responsabile (art. 3 D.Lgs. 39/1993).

ALLEGATI: n. 1

sentenze Cassazione massimate