



L'opinione

Altre Opinioni.....

L'accatastamento dei padiglioni fieristici

di Giuseppe Rebecca

Premessa

Le fiere hanno un problema: l'accatastamento dei padiglioni fieristici. Questi da sempre sono stati accatastati in categoria E/4 oppure E/9; in futuro lo saranno nella categoria V/3.

È peraltro pacifico che le unità urbane aventi autonomia funzionale e reddituale, ancorché inserite nell'ambito delle fiere, siano accatastate nelle relative specifiche categorie specifiche.

L'Agenzia del Territorio, partendo da quest'ultimo aspetto, confermato anche dal D.L. 3 ottobre 2006 n. 262, ha ritenuto di precisare che anche i padiglioni fieristici devono essere accatastati in categorie diverse dalla E, D/8, per la precisione, cozzando evidentemente con la norma stessa.

Si tratta di una tesi non condivisibile; in questo articolo se ne illustrano le motivazioni.

I padiglioni fieristici sono accatastati, da sempre, in categoria E4 (recinti aperti) o E/9 (padiglioni chiusi). Ciò sia in funzione della tipologia della specifica attività svolta, sia per le caratteristiche stesse di tale attività, di interesse collettivo.

L'articolo 2 comma 40 e seguenti del D.L. 3 ottobre 2006 n. 262, convertito con modificazioni in legge 24 novembre 2006 n. 286, ultima norma che ha trattato la questione, ha dettato norme specifiche in materia di classificazione degli immobili, in particolar modo per immobili censiti nelle categorie classificate nel "gruppo E".

Tale norma ha specificato quanto già prevede la prassi consolidata, e cioè che gli immobili o porzioni di immobili con autonomia funzionale e reddituale, destinati ad uso commerciale, industriale, uffici privati ovvero ad uso diverso, non possono essere accatastati in categoria E. Questo hanno appunto chiarito il comma 40 e seguenti del D.L. 262, e tutto ciò, in effetti, appare corretto e del tutto condivisibile.

La norma non afferma assolutamente che i padiglioni fieristici non possono essere o rimanere accatastati in categoria E. Anzi; afferma che altre unità immobiliari, con destinazione diversa e utilizzo autonomo, ancorché inserite nei padiglioni fieristici, per i quali peraltro permane una categoria diversa (E, appunto) devono essere accatastati autonomamente. Fino a qui, tutto parrebbe ovvio.

L'unico aspetto problematico è rappresentato dall'interpretazione dell'Amministrazione Finanziaria, a cominciare dalla Circolare n. 4 del 16 maggio 2006 dell'Agenzia del Territorio, riconfermata poi con la Circolare 4/T al 13 Aprile 2007 secondo la quale gli immobili adibiti a fiera andrebbero accatastati, tutti, in categoria D/8, capannoni industriali. Si tratta di una novità, rispetto alla legge che ciò assolutamente non richiede.

Secondo l'Amministrazione Finanziaria, solo le aree scoperte possono essere classate in E/4; tutto il resto in D/8, trattando così i padiglioni fieristici, ben diversi dai capannoni industriali, se non altro per l'utilizzo che se ne fa e per gli impianti collegati, come capannoni industriali.

È una tesi assolutamente non convincente, non supportata da alcuna norma.

Ulteriore elemento a favore della tesi sostenuta (fiere da accatastare in categoria E)

C'è un importante ulteriore elemento a favore della tesi da noi sostenuta, e cioè che i padiglioni fieristici devono restare accatastati nella categoria E, essendo le altre classificazioni dettate solo per immobili con autonomia reddituale e funzionale.

Ci riferiamo al nuovo quadro di qualificazione delle U.I.U. (Unità Immobiliari Urbanistiche) previsto dal D.P.R. n. 138/1998 (Regolamento recante norme per la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane e dei

relativi criteri nonché delle commissioni censuarie in esecuzione dell'articolo 3, commi 154 e 155, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 12 maggio 1998, n. 108).

Tra le unità immobiliari speciali abbiamo il gruppo V "Unità immobiliari speciali per funzioni pubbliche o di interesse collettivo".

La voce V/3 comprende: "Fiere permanenti, recinti chiusi per mercati, posteggi, bestiame e simili".

Ora, è la prima volta che c'è una previsione di questo tipo, "Fiere permanenti". Se ne viene prevista la classificazione tra le unità immobiliari speciali, in una apposita categoria, ciò necessariamente significa che la categoria esiste, e quindi rimane. Altrimenti tutto ciò non avrebbe senso alcuno. Infatti, ove le fiere fossero da classificare in categoria D/8 (e in futuro, quindi, in categoria Z, Z/3 o Z/4 o Z/10), cosa classificare nella voce V/3? A questo punto non ci sarebbe nulla.

I capannoni industriali, oggi D/8, per intenderci, andranno invece classificati nel gruppo Z "unità immobiliari a destinazione terziaria produttiva e diversa" (da Z/1 a Z/10).

Ora, per la prima volta, come detto, è prevista esplicitamente una categoria per le "Fiere permanenti", la categoria V/3. Ciò è in evidente aperto contrasto con l'interpretazione data dall'Agenzia del Territorio, per cui si ha una ulteriore conferma di quanto fino a questo punto qui sostenuto. I padiglioni fieristici vanno accatastati in categoria E/9; in futuro, nella categoria V/3.

L'evidente equivoco dell'Agenzia del Territorio

L'Agenzia del Territorio equivoca, e pare non rendersene conto.

Ricordiamo che la problematica qui esaminata, molto semplice, riguarda l'accertamento delle unità urbane con autonomia funzionale e reddituale in ambito già censito in categoria E.

Limitiamo l'analisi, per un momento, alle stazioni e alle fiere.

In tutti e due i casi si tratta di complessi con valenza di servizio pubblico, caratterizzata dalla presenza anche di più unità con utilizzi diversi (edicole, bar, negozi, ristoranti, ecc.).

Non si vede alcuna differenza tra le due tipologie di beni, e nemmeno può essere. Tutte e due queste categorie di immobili sono sempre state accatastate nella categoria E; ora si tratta, correttamente, di accatastare in maniera autonoma specifiche unità destinate ad attività diverse.

Vediamo cosa ha detto l'Agenzia del Territorio per le stazioni.

1) Circolare n. 4/2006 n. 36338 del 16 maggio 2006

Punto 2.3:

"Di fatto si deve rimarcare come, fino alla prima metà del secolo XX, negli apparati di stazione le porzioni di immobili destinate alle attività non strettamente connesse al trasporto (come bar, rivendite e similari) costituivano in genere fattispecie marginali o comunque scarsamente frequenti e per di più i diritti reali in capo ai suddetti immobili erano di norma riconducibili allo Stato.

In tale particolare contesto, dunque, ai fini del classamento, era stata attribuita maggiore rilevanza ai requisiti di "destinazione prevalente" e di "localizzazione" rispetto a quelli di autonomia utilizzabilità e redditività, nonché ai criteri oggettivi, quali la destinazione e le altre caratteristiche fisiche, di ogni "cespite indipendente".

Nel periodo intercorso dall'epoca di formazione del Nuovo Catasto Edilizio Urbano all'attualità, come già precisato in premessa, sono intervenuti profondi mutamenti di natura oggettiva e soggettiva nella peculiare tipologia del patrimonio immobiliare in parola. In particolare, per le più rilevanti infrastrutture relative ai trasporti pubblici, si è assistito ad un progressivo e radicale processo di parcellizzazione delle attività con cessione a soggetti terzi di rami di attività collaterali a quello istituzionale, con una crescente attenzione all'utilità produttiva anche nella gestione dei servizi pubblici.

Detti fenomeni hanno, di fatto, mutato il quadro di riferimento, rendendo quindi necessaria una complessiva rivisitazione dei criteri di individuazione dei beni riconducibili nella nozione di unità immobiliare, sia essa stazione per trasporti terrestri, marittima, aeroportuale o portuale, ovvero di diversa destinazione funzionale.

Al riguardo, si ritiene che il citato criterio localizzativo necessiti di una rilettura che superi la nozione geografica di "recinto" e tenga conto della nuova realtà ed in particolare della destinazione funzionale e delle caratteristiche proprie di ciascuna unità immobiliare, in conformità a quanto stabilito dalla normativa catastale.

Più precisamente si ritiene che siano da ricomprendere nell'unità immobiliare-stazione esclusivamente gli immobili o loro porzioni strumentali all'attività del trasporto, vale a dire solo quegli immobili utilizzati a titolo esclusivo dal soggetto giuridico erogante il servizio pubblico per l'esercizio della propria specifica attività" (il grassetto è nostro).

“L'insieme degli immobili afferenti alla stazione, nel senso sopra precisato, non può pertanto essere riferito ad un luogo fisico continuo, ma ad un contesto astratto definito da relazioni strettamente funzionali.

Il criterio localizzativi, cioè, non può costituire il parametro di riferimento essenziale, allorché nell'ambito del “recinto stazione” siano individuabili costruzioni o loro porzioni destinate ad attività, per così dire “non istituzionali”, in quanto non strettamente correlabili al trasporto.

Di conseguenza gli eventuali esercizi commerciali, immobili a destinazione ricettiva od altro, pur ricompresi nel recinto di una stazione od aeroporto (ad es. dutyfree, centri commerciali, dormitori, ostelli, depositi per le merci, bar, ristoranti, ecc.) devono essere censiti sulla base delle loro caratteristiche intrinseche derivanti dalla loro destinazione oggettiva e reale e non possono essere inglobati nell'infrastruttura utilizzata per trasporto pubblico, avente classamento nella categoria E/1.

Quanto precisato per le infrastrutture dei trasporti pubblici è chiaramente estensibile, analogicamente, a tutte le altre categorie caratterizzate da similari articolazioni funzionali” (il grassetto è nostro).

Sull'argomento si segnala - fra l'altro - il recente orientamento della Corte di Cassazione che, con sentenza n. 15863 del 28.7.2005, riguardante il classamento di unità immobiliari site in un'area portuale, ha statuito che “... tutti i manufatti non adibiti a funzioni tipiche di una stazione portuale, ma destinati ad ordinarie utilizzazioni, non potevano essere collocati ... nella categoria E solo perché ubicati nella zona portuale”.

Quindi, molto chiaramente, per stazioni e porti, categoria catastale E per le stazioni e i porti, categorie catastali diversificate per le altre unità autonome, ancorché inserite nella stessa area.

2) Provvedimento 2 gennaio 2007 dell'Agenzia del Territorio

Lo stesso concetto è ribadito dal provvedimento 2 gennaio 2007 sempre dell'Agenzia del Territorio (allegato A, punto 2, b).

Così testualmente si afferma:

“Un esempio chiarificatore è rappresentato dall'insieme degli immobili ferroviari costituenti ciascuna stazione. In particolare, la stessa definizione fa rientrare nella nozione di “stazione” una serie di altri beni (ad esempio, fabbricati viaggiatori, locali adibiti ad ufficio, dormitori, ristoranti, caffè, rivendite di giornali, tabacchi e bar, locali del dopolavoro, magazzini merci, piano caricatori, cabine, fabbricati isolati per l'alloggio del personale, ecc.) purchè interni al “recinto” della stazione medesima e situati nel tratto limitato dagli scambi estremi della stazione (in modo simile, con riferimento alle autostrade, è stabilito che ogni fabbricato o gruppo di fabbricati costituente ciascuna stazione, sia accertato come unità immobiliare, anche se comprende alloggi, dormitori, rivendite e magazzini).

In base alle nuove disposizioni, sono considerate censibili nelle categorie del gruppo “E” (E/1 nel caso specifico) le unità immobiliari “stazione” costituite esclusivamente da quegli immobili o loro porzioni strettamente strumentali all'attività di trasporto, vale a dire solo quelle porzioni utilizzate a titolo esclusivo dal soggetto giuridico erogante il servizio pubblico per l'esercizio della propria attività.

L'insieme degli immobili afferenti alla stazione, nel senso sopra precisato non può, pertanto, essere riferito ad un luogo fisico continuo, ma ad un contesto astratto definito da relazioni strettamente funzionali. Il criterio localizzativi non costituisce il parametro di riferimento essenziale, allorché nell'ambito del “recinto stazione” siano individuabili costruzioni o loro porzioni destinate ad attività non strettamente correlabili al trasporto.

Di conseguenza gli eventuali esercizi commerciali, immobili a destinazione ricettiva od altro, pur ricompresi nel recinto di una stazione od aeroporto (ad esempio, dutyfree, [N.d.A.: locali dove si esercita la vendita di prodotti esenti da dogana], centri commerciali, dormitori, ostelli, depositi per le merci, bar, ristoranti, ecc.) devono essere censiti sulla base delle loro caratteristiche intrinseche derivanti dalla destinazione oggettiva e reale.

Quanto precisato per le infrastrutture dei trasporti pubblici è chiaramente estensibile, analogamente, a tutte le altre categorie caratterizzate da similari articolazioni funzionali”.

3) Circolare n. 4/2007 Prot. 30427 del 13 Aprile 2007

Infine, la Circolare n. 4/2007 Prot. 30427 del 13 Aprile 2007 dell'Agenzia del Territorio, sempre sull'argomento, ribadisce che:

“In sostanza, vanno distinte, ai fini del mantenimento degli immobili nel gruppo E, non le destinazioni semplicemente strumentali all'esercizio delle attività censite nel medesimo gruppo, ma soltanto quelle “strettamente” strumentali, ad esempio, con specifico riferimento alle “stazioni per servizi di trasporto, terrestri, marittimi ed aerei” (categoria E/1), che rappresenta il caso tipico più complesso, occorre individuare quali attività siano strettamente funzionali alle destinazioni catastali menzionate, al fine di ricomprendere nella stessa categoria E/1 solo quegli immobili o loro porzioni ospitanti tali attività.

Ricadono senz'altro in tale ambito i fabbricati o locali utilizzati dai viaggiatori e dal personale adibito al servizio di trasporto, come le biglietterie, le sale d'attesa, le sale di controllo del traffico, i servizi igienici ad uso dei viaggiatori o del personale, le aree occupate dai binari (ovvero da piste aeroportuali o moli marittimi) e dalle banchine destinate al servizio pubblico, ivi comprese quelle adibite alla movimentazione delle merci, i parcheggi siti all'interno del perimetro della stazione fruibili dal personale dipendente, le aree di rispetto o adibite alla sosta dei veicoli di trasporto asserviti alla stazione, i locali utilizzati per il pronto soccorso, quelli adibiti a deposito bagagli, nonché i locali, di limitata consistenza, destinati ai servizi d'ordine e sicurezza, allorché collocati nei fabbricati ospitanti la stazione. Costituiscono altresì cespite unico con la "stazione", strettamente funzionali alla gestione della infrastruttura del trasporto, le torri di controllo, i magazzini e le aree per il deposito temporaneo delle merci, le aree o officine destinate alla manutenzione ordinaria dei mezzi di trasporto, gli impianti di trasformazione e produzione di energia elettrica, necessari ad assicurare la continuità nella funzionalità della stazione, gli impianti di stoccaggio e distribuzione di carburanti finalizzati al servizio di trasporto nell'ambito della stazione ed ogni altro spazio o locale indispensabile all'esercizio del pubblico trasporto.

Di contro, costituiscono unità immobiliari autonome, censibili nelle categorie ordinarie o speciali, le abitazioni o foresterie, i locali ospitanti bar o ristoranti, le rivendite di giornali e di tabacchi, i locali adibiti a vendita o esposizione di qualsiasi altra merce, i centri commerciali, gli alberghi, gli ostelli e gli uffici pubblici o privati.

Vengono altresì considerate unità immobiliari autonome, le caserme per gli organi addetti alla vigilanza e alla sicurezza se ospitati in specifici fabbricati, gli hangar ed i capannoni per la costruzione e/o manutenzione straordinaria periodica dei veicoli, le autorimesse e le aree di parcheggio appositamente realizzate ed altre destinazioni autonome rispetto ai servizi di pubblico trasporto".

Nell'allegato, alla voce E/1, così si conclude:

"E/1 - Stazioni per servizi di trasporto terrestri, marittimi ed aerei

Gli immobili della fattispecie destinati al soddisfacimento del pubblico trasporto, compresi gli impianti fissi e le aree connesse, ancorché di natura demaniale si accertano:

- a) per la parte strettamente funzionale al pubblico trasporto, come unica unità immobiliare, da censire nella categoria E/1 e comprendente di norma:

- i fabbricati o i locali viaggiatori (compresi biglietterie, sale di attesa e di imbarco, locali adibiti ad uffici a diretto servizio di gestione della stazione),

Ora, non si comprende perché situazioni immobiliari per certi versi simili, a fronte di una stessa identica norma, siano stati trattati in modo diverso dall'Agenzia del Territorio.

Per le stazioni e gli aeroporti, come si è visto, l'unità immobiliare di base è chiaramente in categoria E, mentre bar, ristoranti e negozi nelle categorie specifiche.

Per le fiere non può che essere così, esattamente la stessa cosa: bar, ristoranti e negozi vanno accatastati nelle loro categorie specifiche, la fiera nel suo complesso è da accatastare in categoria E/9.

Interrogazione Parlamentare e proposte di emendamenti

La questione qui trattata è stato già oggetto di specifica interrogazione alla Camera dei Deputati (interrogazione del 15 marzo 2005 presentata dall'On.le Renzo Patria, n. 5 - 04128, seduta 602); la risposta del 22 marzo 2005 da parte dell'allora Sottosegretario On.le Daniele Molgora è stata proprio in questo senso. Più precisamente così è stato riportato:

"Ciò stante, come riferito dall'Agenzia del territorio, gli immobili in questione" (leggasi padiglione fieristico), "qualora per le loro specifiche caratteristiche non rientrino nelle altre categorie e per gli stessi sia presente un interesse pubblico diffuso, continuano ad essere censiti nel gruppo "E" ed in particolare nella categoria E/4".

A fronte di una situazione così ben definita, si ricordi come l'accatastamento abbia una conseguenza pratica rilevante, l'applicabilità o meno dell'ICI; gli immobili accatastati in categoria E, infatti, non ne sono soggetti, per legge.

Si segnala come in corso di approvazione della Legge Finanziaria 2008, siano stati presentati ben due emendamenti, in merito; forse anche per effetto delle modalità di votazione della legge stessa, non hanno però trovato alcun seguito.

Conclusioni

Al momento, quindi, la situazione è essenzialmente come prima: abbiamo una norma, che nulla prevede, e che anzi indirettamente considera le fiere accatastate in categoria E, un'altra norma che prevede categoria specifica per le fiere, V/3, e l'Agenzia del Territorio che richiede invece l'accatastamento in categoria D/8 dei padiglioni fieristici.

Ove evitare il contenzioso, che si preannuncia massiccio, confidiamo tutti che venga fornito un chiarimento in merito, e si dica che l'interpretazione data dall'Agenzia del Territorio è errata.

Non serve, infatti, una legge per chiarire quello che altre leggi non dicono. Per correggere le interpretazioni errate dell'Amministrazione Finanziaria sarà sufficiente che la stessa Amministrazione si ravveda. Noi, nonostante tutto, continuiamo a confidare.