



CIRCOLARE N. 2

PROT. n° UDA/784

ENTE EMITTENTE: Direzione Agenzia del Territorio.

OGGETTO: Disposizioni in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme catastali. Applicazione del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 e successive modificazioni ed integrazioni.

DESTINATARI: Direzioni Centrali, Servizio Ispettivo, Direzioni Compartimentali, Uffici Provinciali.

DATA DECORRENZA: Data della presente

CIRCOLARI DELL'ENTE MODIFICATE: Nessuna

Roma, 17.04.2002

FIRMATO IL DIRETTORE DELL'AGENZIA
(Dott. Mario PICARDI)

N. pagine complessive: 11 + 40. L'originale cartaceo firmato è archiviato presso l'Ente emittente.

Premessa.

In attuazione della delega di cui all'art. 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è stato emanato il decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 sulle disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, successivamente modificato con i decreti legislativi 30 dicembre 1999, n.506 e 30 marzo 2000, n.99.

Con il decreto legislativo 26 gennaio 2001, n.32, sono state introdotte alcune significative innovazioni al fine di rendere coerente il sistema sanzionatorio con le nuove regole in materia di statuto dei diritti del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212).

In tale contesto normativo va ricondotta la disciplina delle sanzioni amministrative per la violazione delle norme catastali.



Infatti, l'art. 29 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 ha abrogato, tra gli altri, gli articoli da 55 a 63 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 (norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie) che disciplinavano le modalità di applicazione delle sanzioni; ha previsto, inoltre, l'abrogazione di ogni altra norma in materia di sanzioni amministrative tributarie, comprese quelle relative alla loro determinazione ed irrogazione, non compatibili con le disposizioni dello stesso decreto.

Ne consegue che le disposizioni del d.lgs. n. 472/97 e successive modifiche devono trovare applicazione, sia ai fini della quantificazione che delle modalità di irrogazione delle sanzioni amministrative, anche per le violazioni in materia catastale.

In linea con quanto esposto, l'ex Dipartimento del Territorio ha già emanato la circolare 239/T del 14 ottobre 1998 per la disciplina dei criteri da applicare alle violazioni collegate a formalità ipotecarie e catastali, con espresso richiamo agli aspetti più significativi e rilevanti che regolano il nuovo sistema sanzionatorio per violazioni di norme tributarie, di cui ai decreti legislativi 18 dicembre 1997, n. 472 e n. 473 e successive modifiche.

A seguito delle disposizioni correttive apportate con i citati decreti legislativi n. 506/99, n. 99/2000 e n. 32/2001, sono state emanate dalla Direzione Centrale Cartografia, Catasto e Pubblicità Immobiliare le circolari n. 4 del 27 aprile 2001 e n. 6 del 5 giugno 2001 sempre concernenti fattispecie sanzionatorie correlate alle omissioni di formalità ipotecarie.

Sulla riforma del sistema sanzionatorio il Dipartimento delle Entrate ha emanato le circolari n. 180/E del 10 luglio 1998, n. 192/E del 23 luglio 1998 e n. 138/E del 5 luglio 2000. Più di recente, l'Agenzia delle Entrate è intervenuta con la circolare n. 77 del 3 agosto 2001 ad illustrare le novità apportate dal d.lgs n.32 del 2001.

I chiarimenti contenuti nelle richiamate direttive assicurano una esauriente ed approfondita conoscenza dei principi normativi contenuti nel decreto legislativo n. 472/97 e successive modifiche ed integrazioni.

Al fine, comunque, di garantire una omogenea applicazione della normativa alle concrete fattispecie sanzionabili in materia catastale e di illustrare le innovazioni apportate in materia dalla legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria per il 2002), di seguito si forniscono le seguenti ulteriori direttive.

1. Tipologia delle attività catastali sanzionabili.

L'operatività del regime sanzionatorio delle norme in materia catastale è assicurata dalla disposizione contenuta nell'art. 26 del decreto legislativo n. 472/97, in ragione del conclamato intento del legislatore di ricondurre la disciplina delle sanzioni in un quadro unitario.

Si osserva, infatti, che per le violazioni che si riferiscono al settore catastale, l'art. 26 del decreto legislativo n. 472/97 prevede che il riferimento alla soprattassa e alla pena pecuniaria, contenuto nelle leggi vigenti, venga sostituito con quello relativo alla sanzione pecuniaria per un uguale importo, dichiarando applicabili tutte le penalità già previste dalle norme speciali in vigore ed i procedimenti di irrogazione delle sanzioni amministrative disciplinati dallo stesso decreto legislativo.

In ordine alla individuazione delle fattispecie sanzionabili, si rende opportuno fare riferimento all'unito prospetto - **allegato 1** – contenente, a pagina 1, l'elenco delle violazioni in materia catastale con l'indicazione degli importi delle sanzioni in vigore (minimi e massimi edittali), espressi in euro secondo le previsioni dell'art. 51, commi 2 e 3, del d.lgs. 24 giugno 1998, n. 213, e, nelle pagine successive, uno studio sull'evoluzione storica della normativa per ciascuna tipologia di sanzione, con indicati i periodi di vigenza ed i relativi importi.

2. Competenza degli Uffici.

L'art. 16, comma 1, del decreto legislativo n. 472/97 esplicitamente stabilisce che “la sanzione amministrativa e le sanzioni accessorie sono irrogate dall'ufficio o dall'ente competenti all'accertamento del tributo cui le violazioni si riferiscono”; ne consegue che la competenza ad irrogare le sanzioni è degli Uffici che gestiscono il tributo o sono deputati al controllo degli adempimenti previsti dalla norma.

Gli articoli 57 e 61 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e la specifica norma statutaria contenuta nell'art. 4, comma 1, lettera i) assegnano all'Agenzia del Territorio le funzioni e le attribuzioni in materia di riscossione dei tributi in ordine ai servizi resi per la



formazione, la tenuta e l'aggiornamento del catasto, nonché il relativo controllo con le connesse funzioni concernenti l'irrogazione delle sanzioni in materia catastale.

Pertanto il procedimento di accertamento e di riscossione delle sanzioni in materia catastale è di competenza degli Uffici Provinciali dell'Agenzia del Territorio.

Con riferimento, infine, all'art. 74, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 342, ai sensi del quale gli Uffici Provinciali devono dare tempestiva comunicazione ai Comuni interessati dell'avvenuta notificazione degli atti attributivi o modificativi delle rendite dei fabbricati e dei redditi dei terreni, si fa presente che detta comunicazione è dovuta anche nell'ipotesi che le predette variazioni reddituali siano collegate all'applicazione delle sanzioni.

E' opportuno che tale ultima comunicazione venga estesa anche ai competenti Uffici dell'Agenzia delle Entrate.

3. Modalità di contestazione e di irrogazione delle sanzioni.

Ai fini della individuazione delle modalità di irrogazione delle sanzioni, occorre richiamare le disposizioni di carattere generale in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, oltre che fare riferimento agli specifici adempimenti previsti dalle norme catastali, comunque applicabili in virtù dell'art. 13, comma 5, del d.lgs. 472/97. Infatti, tale disposizione prevede che *“Le singole leggi e atti aventi forza di legge possono stabilire, a integrazione di quanto previsto nel presente articolo, ulteriori circostanze che importino l'attenuazione della sanzione”*.

Per un primo esame del quadro di riferimento normativo concernente la constatazione delle violazioni in materia catastale e la conseguente contestazione ed irrogazione delle sanzioni, è significativo fare riferimento all'art.12 del decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 650.

Tale articolo, al primo comma, stabilisce che: *“coloro che non osservino le disposizioni sono soggetti alla sanzione pecuniaria, semprechè non abbiano ottemperato all'invito loro rivolto di provvedere nel termine improrogabile di trenta giorni alla*

eliminazione della irregolarità accertata a loro carico; l'inosservanza di tutti i termini temporali è tuttavia contestabile immediatamente."

Dal dettato normativo si evince un primo momento di collaborazione fra contribuente ed amministrazione mediante la comunicazione al soggetto interessato delle eventuali irregolarità riscontrate nella documentazione presentata e l'invito a volerle rimuovere. Solo nel caso di mancata adesione all'invito, l'Ufficio procede alla contestazione ed irrogazione della sanzione.

Diversa è l'ipotesi, invece, dell'inosservanza dei termini temporali per l'assolvimento degli obblighi previsti a carico dell'utente. Al riguardo la norma prevede che si dia immediatamente luogo ai provvedimenti di irrogazione della sanzione, in quanto tale fattispecie non configura una "irregolarità" sanabile bensì l'omissione di un adempimento dovuto.

Circa il momento in cui è possibile accertare l'irregolarità o la tardiva presentazione della domanda, l'articolo 12, al secondo comma, prevede che: *"le inosservanze possono essere accertate tanto all'atto della presentazione della domanda di volture quanto durante la sua esecuzione in catasto"*.

Si evidenzia, comunque, alla luce delle nuove disposizioni che regolano il sistema sanzionatorio, che l'atto di contestazione deve essere notificato, ai sensi dell'art. 20, primo comma, del d.lgs. n. 472/97, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è avvenuta la violazione, vale a dire dal giorno successivo al termine ultimo fissato dalla norma per ogni singolo adempimento catastale.

L'avvenuta decadenza non esime, tuttavia, l'Ufficio dal notificare ai soggetti interessati, l'invito a provvedere alla regolarizzazione degli atti catastali.

Sulle disposizioni di carattere generale in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie il legislatore, nell'ottica di favorire l'adempimento degli obblighi tributari, ha previsto un sistema di abbattimento dell'importo delle sanzioni, operante sia prima sia dopo l'irrogazione delle stesse. Da un lato si sono introdotte riduzioni dell'entità della sanzione edittale fondate sull'adempimento spontaneo, anche se tardivo, dell'obbligazione tributaria, dall'altro sono stabilite riduzioni della sanzione irrogata, legate alla rinuncia a



proporre ricorso avverso il provvedimento sanzionatorio, anche al fine di deflazionare il relativo contenzioso.

In tale contesto va ricondotta anche la disciplina delle sanzioni amministrative per la violazione delle norme catastali.

Il decreto legislativo n. 472 del 1997 prevede distinti procedimenti di irrogazione della sanzione, applicabili anche alle violazioni in materia catastale.

a) Art 13 - Ravvedimento operoso.

Il presente istituto trova applicazione allorquando il soggetto che sia incorso in una violazione della norma catastale provvede spontaneamente e direttamente a regolarizzare la propria posizione, entro i termini fissati dall'articolo in esame, beneficiando in tal modo di riduzioni delle sanzioni previste.

In particolare l'importo della sanzione:

- è ridotto ad un ottavo del minimo edittale, se la regolarizzazione avviene entro il termine di novanta giorni a decorrere dalla data di scadenza fissata dalla norma per i singoli adempimenti;
- è ridotto ad un quinto del minimo edittale, se la suindicata regolarizzazione avviene oltre novanta giorni ma entro un anno dalla richiamata data di scadenza.

Tanto premesso, giova ricordare che l'art. 13 del decreto legislativo n. 472 del 1997 rende applicabile l'istituto del ravvedimento solo in presenza delle seguenti condizioni:

- la violazione non sia stata già constatata e comunque non siano iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altre attività di accertamento delle quali l'autore o i soggetti solidalmente obbligati, abbiano avuto formale conoscenza;
- il pagamento della sanzione ridotta deve essere eseguito contestualmente alla regolarizzazione del pagamento del tributo o della differenza, quando dovuti, nonché al pagamento degli interessi moratori sul tributo, calcolati al tasso legale con maturazione giorno per giorno.

Gli importi di cui sopra sono riscossi direttamente presso la cassa dell'Ufficio.

Sulla dichiarazione devono essere annotati gli estremi dell'avvenuto pagamento: numero della richiesta, data e importo.

b) *Art. 16 - Procedimento di irrogazione delle sanzioni.*

Se non ricorrono i presupposti per il ricorso al ravvedimento operoso, l'Ufficio procede alla contestazione ed irrogazione della sanzione seguendo il procedimento ordinario, previsto dall'art. 16 del decreto legislativo n. 472/97.

L'atto di contestazione (vedasi schemi esemplificativi - **allegato 2** -) deve, a pena di nullità, riportare:

- l'indicazione dei fatti materiali attribuiti al trasgressore, gli elementi probatori, le norme applicate e i criteri seguiti per la determinazione delle sanzioni e della loro entità¹;
- l'indicazione dei minimi edittali previsti dalla legge per le singole violazioni.

L'atto medesimo deve, inoltre, contenere:

- l'invito al pagamento delle somme dovute nel termine di sessanta giorni dalla sua notificazione, con l'indicazione dei benefici in tal caso spettanti: riduzione della sanzione ad un quarto della misura indicata e comunque ad un importo non inferiore al quarto dei minimi edittali previsti per le violazioni più gravi relative a ciascun tributo;
- l'indicazione della possibilità di produrre, nello stesso termine di sessanta giorni, deduzioni difensive, qualora non si ritenga di dover accedere alla definizione agevolata;
- l'indicazione della Commissione Tributaria Provinciale, competente territorialmente, alla quale è possibile proporre l'impugnazione immediata;
- l'indicazione dell'Ufficio presso il quale è possibile richiedere le informazioni relative al verbale di contestazione, nonché l'individuazione del responsabile del procedimento.

L'Ufficio, constatata la violazione, procede con tempestività alla notifica dell'atto di contestazione:

¹ Per la quantificazione della entità della sanzione si rimanda al successivo punto 4).

- nelle mani del soggetto obbligato all'adempimento, al momento della presentazione della dichiarazione la cui omissione viene sanzionata;
- mediante le modalità previste dall'art. 14 della legge 20 novembre 1982, n.890, come modificato dall'art. 20 della legge 8 maggio 1998, n. 146.

L'autore della violazione e i soggetti obbligati in solido, ricevuta la notifica dell'atto di contestazione di cui all'art 16, possono, entro sessanta giorni dalla notificazione:

1. definire la controversia con il pagamento di un importo pari ad un quarto della sanzione irrogata (art. 16 - comma 3 -);
2. produrre deduzioni difensive direttamente all'ufficio che ha emanato il provvedimento, ai sensi dell'art. 16, comma 4. In questa ipotesi non è ammessa impugnazione immediata da parte del contribuente e l'ufficio, nel caso in cui non ritenga fondate le deduzioni difensive, deve irrogare le sanzioni con atto motivato a pena di nullità anche in ordine alle deduzioni medesime, entro il termine di un anno dalla loro presentazione. (art.16 - comma 7 -).

In mancanza delle predette soluzioni l'atto di contestazione si considera provvedimento di irrogazione impugnabile entro lo stesso termine di sessanta giorni, ex articoli 19 e 21 del d.lgs 31 dicembre 1992, n. 546, avanti alla Commissione Tributaria Provinciale competente territorialmente, in base alla circoscrizione dove ha sede l'Ufficio che ha emanato il provvedimento.

Gli Uffici Provinciali dovranno porre la massima attenzione nella rituale e corretta notifica degli atti catastali, al fine di non incorrere in caso di nullità della notificazione in una nullità derivata sostanziale dell'atto di accertamento, di liquidazione o di irrogazione della sanzione. Ciò in quanto secondo il nuovo orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione, pronunciato con sentenza n. 5924 del 21 aprile 2001, per la notifica degli avvisi di accertamento non si rende applicabile l'art. 156 del c.p.c. (il quale stabilisce tra l'altro che la nullità non può essere mai pronunciata, se l'atto ha raggiunto lo scopo cui è destinato) in



ragione della natura amministrativa e non processuale dell'avviso di accertamento, liquidazione o irrogazione della sanzione, che costituisce atto esplicativo della potestà impositiva dell'Amministrazione finanziaria.

Si fa presente, inoltre, che qualora la sanzione prevista alla data in cui si è verificata la violazione risulti quantificata in modo diverso al momento dell'irrogazione, trova applicazione il principio del **favor rei**, ossia si applica la norma più favorevole al contribuente.

Possono rientrare in tale casistica tutte le situazioni pregresse per le quali la violazione non è stata ancora contestata e la sanzione non irrogata.

4. Criteri di quantificazione della sanzione e delle spese.

La sanzione edittale prevista per le diverse violazioni in materia catastale varia da un minimo ad un massimo.

La concreta determinazione dell'entità della sanzione rientra nella competenza del Direttore dell'Ufficio Provinciale dell'Agenzia del Territorio, avuto riguardo ai principi di seguito illustrati.

L'art. 7 del decreto legislativo, senza disancorare il criterio per la determinazione della sanzione dal parametro dell'obiettiva gravità della violazione, lo correla più incisivamente a quello della personalità dell'autore della medesima.

La norma dispone, infatti, che nella determinazione della sanzione deve aversi riguardo alla gravità della violazione desunta anche dalla condotta dell'agente, all'opera da lui svolta per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze, nonché della sua personalità, desunta anche dall'esistenza di precedenti infrazioni e alle condizioni economiche e sociali.

In particolare, il comma 3 definisce la fattispecie della recidiva che consente l'aumento della sanzione fino alla metà nei confronti di chi, nei tre anni precedenti, sia incorso in altra violazione della stessa indole.

Le disposizioni contenute nell'art.12 del d.lgs. n.472/97 in tema di concorso di violazioni e continuazione si applicano alle sanzioni catastali, ove ne ricorrano i presupposti, in quanto compatibili alla peculiarità della materia.

Ai sensi del comma 6 del predetto articolo il concorso e la continuazione sono interrotti dalla constatazione della violazione.

A tale riguardo, al fine di impedire l'unificazione delle sanzioni, si richiama l'attenzione degli Uffici sulla necessità di procedere tempestivamente agli adempimenti di contestazione previsti dall'art. 16 del d.lgs. n. 472/97.

Si fa presente, inoltre, che, ai sensi dell'art.1 del d.P.R. 16 aprile 1999, n. 129, non si fa luogo all'accertamento, all'iscrizione a ruolo ed alla riscossione dei crediti relativi ai tributi erariali comprensivi o costituiti solo da sanzioni amministrative o interessi qualora l'ammontare dovuto, con riferimento ad ogni periodo d'imposta, non superi l'importo fissato in euro sedici e centesimi cinquantatre (lire trentaduemila).

Ovviamente, per crediti tributari superiori si fa luogo all'accertamento, all'iscrizione a ruolo ed alla riscossione per l'intero ammontare.

Si rammenta, infine, che vanno ripetute a carico del destinatario della sanzione, anche le spese:

- relative alla notifica dell'atto di accertamento mediante il servizio postale nella misura di euro cinque e centesimi sedici (lire diecimila), stabilite dall'art. 2 del D.M. 8 gennaio 2001 pubblicato sulla G.U. del 26 gennaio 2001 n. 21;
- occorse all'Ufficio per fornirsi di quanto si sia reso necessario per l'aggiornamento degli atti catastali, inutilmente richiesto agli interessati (art.12, comma 4, d.P.R. n.650/72).

5. Competenza e modalità di riscossione delle sanzioni.

L'art. 24 del decreto legislativo n. 472/97 stabilisce, al primo comma, che la riscossione della sanzione avviene con le stesse modalità del tributo al quale si riferisce.

Pertanto, in applicazione dell'art. 1, comma 2, del decreto ministeriale 16 dicembre 1998, pubblicato in G.U. 19 dicembre 1998, n. 296, è prevista la riscossione diretta dei proventi dovuti per l'applicazione di sanzioni amministrative presso la cassa degli Uffici, utilizzando l'attuale procedura nella corrispondente voce del *listino dei servizi catastali*. Al riguardo sono



state fornite dal Dipartimento del Territorio specifiche istruzioni, con circolare n. 294/T del 28 dicembre 1998.

Il pagamento potrà avvenire anche mediante versamento sul conto corrente postale intestato all'Ufficio Provinciale dell'Agenzia del Territorio.

Le somme riscosse vanno versate, a cura dell'agente contabile dell'Ufficio, alla Tesoreria Provinciale dello Stato, con rilascio di quietanza delle medesime, ed imputate:

- sul capitolo 2301 - Capo VIII - sanzioni amministrative;
- sul capitolo 2319 - Capo VII - ripetizione delle spese di notifica;
- sul capitolo 3302 - Capo VIII - recupero delle spese per volture catastali fatte d'ufficio;
- sul capitolo 3305 - Capo VII - rimborsi e concorsi diversi per verifiche straordinarie.

In caso di mancato pagamento della somma dovuta e ove non risultino presentate le deduzioni difensive ovvero il ricorso dinanzi al giudice tributario secondo le modalità precedentemente indicate, l'Ufficio Provinciale provvede al recupero coattivo dei crediti erariali mediante la formazione dei ruoli seguendo le modalità riportate nella procedura operativa n.16 del 3 ottobre 2001 di questa Agenzia del Territorio, emanata in conformità alle disposizioni di cui agli artt. 17 e 18 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 e decreto ministeriale 3 settembre 1999, n. 321.

I principi generali del vigente sistema sanzionatorio, richiamati nella presente circolare, seguiranno a trovare applicazione anche a seguito del conferimento delle funzioni richiamate dall'art. 66 del d.lgs. 31 marzo 1998, n.112, in capo ai nuovi soggetti detentori della potestà di conservazione, utilizzazione ed aggiornamento degli atti del catasto.

Le Direzioni Compartimentali sono invitate a verificare la corretta e puntuale applicazione delle disposizioni della presente circolare da parte dei dipendenti Uffici.

Si prega di fornire assicurazione di adempimento.

FIRMATO IL DIRETTORE DELL'AGENZIA

(Dott. Mario PICARDI)