



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

Il processo di decentramento delle funzioni catastali

Clelia Buccico

Abstract

The kadaster is the tool for taking inventory of all property of the national territory and also a tool for the detection of thickness, cadastral rent and proprietary right.

Its importance is related to real estate, basically on the connection between what is managed and what is liable to tax.

For this reason the project of transferring functions of kadaster, being a part of a federal lawsuit, reach the highest possible profile.

The aim of the work is to make a survey about the original path of cadastral decentralization based on two key elements: the review of the measurement of taxable property and the empowerment of functions to other municipalities.

Sommario: 1. **Premessa: i primi passi verso il decentramento catastale;** 2. **La nascita dell'Agencia del Territorio: cenni;** 3. **Aspetti problematici del decentramento delle funzioni catastali dei comuni ;** 3.1. *L'attuazione generalizzata dei principi e criteri direttivi della legge n.59 del 1997;* 4. **Le funzioni catastali dei comuni;** 4.1. *Le modalità, i requisiti e gli elementi utili per l'esercizio delle funzioni catastali assegnate ai comuni;* 5. **I recenti interventi normativi sul processo di decentramento delle funzioni catastali.**

1. Premessa: i primi passi verso il decentramento catastale – Il catasto è l'indispensabile strumento di inventariazione di tutti i beni immobili siti sul territorio nazionale nonché strumento per l'asseverazione della consistenza, della rendita e della proprietà dei beni stessi. La sua importanza è, quindi, strettamente connessa alla proprietà immobiliare, diritto da sempre tutelato dall'ordinamento italiano anche a livello Costituzionale. Ma soprattutto rappresenta la connessione più evidente tra cosa amministrata e cosa tassata. Attraverso il catasto è, infatti, possibile individuare i cespiti sulla base dei quali sono calcolate la maggior parte delle imposte statali e quella comunale per eccellenza, ovverosia l'imposta comunale sugli immobili (Ici).

Anche da tale sua prerogativa, ma non solo da questa, deriva la forte rilevanza e la delicatezza che il trasferimento delle funzioni ad esso connesse assume nell'ambito di un processo federale.

E' utile così ripercorrere brevemente il percorso originario del decentramento catastale che comprende due elementi cardine: da una parte, la revisione del meccanismo di misurazione dell'imponibile immobiliare, dall'altra il trasferimento delle funzioni ai Comuni.

Il regio decreto 8 ottobre 1931, n.1572, e il successivo regio decreto legge 13 aprile 1939, n.652 hanno regolamentato, *in primis*, la materia catastale. Nel corso degli anni, tuttavia, la materia ha subito una serie di interventi legislativi e regolamentari che hanno reso la normativa di settore particolarmente frammentata. Ma è nella legge 30 dicembre 1989 n.427 il primo vero tentativo di ammodernamento e riforma del catasto.

Successivamente i dd.P.R. 10 luglio 1991 n.305 e 20 maggio 1997 n.212, e l'avvio del processo di informatizzazione, hanno reso possibile ai comuni la conoscenza del proprio territorio, propedeutici ai conseguenti interventi.

In tale quadro si inserisce la legge 23 dicembre 1996 n.662 (Finanziaria 1997), con la quale il governo è stato incaricato dell'emanazione di uno o più regolamenti al fine dell'aggiornamento del catasto e della sua gestione unitaria con province e comuni. In essa è, peraltro, disposta la revisione generale delle percentuali e delle tariffe d'estimo⁸¹.

In attuazione della delega il Governo ha varato due regolamenti: i dd.P.R. 23 marzo 1998, n.138 e n.139 recanti, rispettivamente, norme per la revisione generale delle zone censuarie e delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane e dei relativi criteri, nonché delle commissioni censuarie e norme per la revisione dei criteri di accatastamento dei fabbricati rurali.

Con il primo dei due regolamenti i comuni hanno cominciato a poter fruire delle informazioni sul catasto, ad essere coinvolti nella revisione delle zone censuarie, nella determinazione delle tariffe d'estimo e nella revisione del classamento.

Da quanto detto si evince così che solo dopo circa sessant'anni dall'impianto dell'attuale Catasto e con l'aggravio della fiscalità sugli immobili dei primi anni Novanta, il legislatore (art. 3, comma 154 L.662/1997 sulla revisione degli estimi) prendeva atto che il sistema catasto non era adeguato alle modificazioni intervenute nei tessuti e costituiva una fonte di sperequazione del prelievo fiscale⁸².

Nella prima fase della revisione (d.P.R. 138/1998) i Comuni erano chiamati alla suddivisione del loro territorio in microzone omogenee e nell'assolvere all'adempimento di

⁸¹ Art.3 , comma 154 come modificato dall'dall'art. 26, comma 1, lett. a), L. 18 febbraio 1999, n. 28.

⁸² E. DE MITA, *Estimi catastali: profili costituzionali*, Politica e diritto dei tributi in Italia, Milano, 2000.

legge si dotarono altresì di strumenti di conoscenza del proprio territorio sotto il profilo economico- immobiliare che rendeva trasparente il disallineamento tra la reale ricchezza immobiliare ed il relativo prelievo fiscale operato su base catastale, come pure le asimmetrie e carenze informative che affliggevano l'archivio immobiliare per eccellenza, il catasto.

La riforma si è arenata sulle difficoltà tecnico-metodologiche ed operative di un processo di trasformazione ampio e complesso.

Il nuovo modello necessitava, per una sua più puntuale definizione, di una ampia sperimentazione sul campo che deve vedere i Comuni impegnati sia quali coautori della sperimentazione, apportandovi il loro patrimonio informativo e di conoscenza del territorio, sia come osservatori dei risultati e della metodologia per una valutazione del processo complessivo e del suo risultato finale, quali futuri gestori del nuovo sistema estimale e delle sue dirette ripercussioni sulla base imponibile.

Parallelamente la normativa di riforma del Catasto (d.Lgs.112 del 1998) in attuazione delle previsioni della legge 15 marzo 1997, n.59 (c.d. legge Bassanini)⁸³, con gli artt. 65, 66 e 67 ha disciplinato la ripartizione di funzioni, in materia catastale, tra Stato e Comuni.

L'art. 65, d.l. 31 marzo 1998, n. 112, disciplinante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge Bassanini, elenca le funzioni mantenute allo Stato, mentre, nel successivo art. 66, individua quelle conferite agli enti locali.

Con il riferimento al catasto il 1° comma, art. 65, cit., stabilisce che sono mantenute allo Stato le funzioni relative allo studio e allo sviluppo di metodologie inerenti alla classificazione censuaria dei terreni e delle unità immobiliari urbane e alla predisposizione di procedure innovative per la determinazione dei redditi dei terreni e degli immobili urbani ai fini delle revisioni generali degli estimi e del classamento [lett. *a*) e *b*)].

Allo Stato sono, inoltre, mantenute le funzioni relative alla tenuta dei registri immobiliari, con esecuzione delle formalità di trascrizione, iscrizione, rinnovazione e annotazione di visure ipotecarie [lett. *d*)], unitamente alla disciplina delle imposte corrispondenti [lett. *e*)], all'individuazione di metodologie per l'esecuzione di rilievi e aggiornamenti topografici e la formazione di mappe e cartografie catastali [lett. *f*)], nonché al controllo di qualità e al

⁸³ La legge n.59 del 1997, prefigura un alleggerimento della macchina organizzativa attraverso non solo la semplificazione delle procedure, la privatizzazione del pubblico impiego, la riforma dei Ministeri, ma anche attraverso un ampio decentramento in grado di spostare le competenze amministrative ad un adeguato livello di governo, il più possibile vicino agli stessi destinatari dell'attività amministrativa. Solo, infatti, con una piena attuazione del principio di solidarietà e, quindi, con una ampia ma fedele interpretazione dell'articolo 5 della Costituzione, potevano essere superati i limiti imposti dal dettato degli ormai modificati articoli 117 e 118 della Costituzione. La legge n.59 del 1997 ha segnato, infatti, l'inizio di un processo di decentramento sistematico che ha modificato l'assetto delle competenze tra Stato, regioni, province e comuni. La predetta legge prevedeva un'ampia delega al Governo per la realizzazione del c.d. federalismo amministrativo, attraverso il conferimento alle regioni e agli enti locali di tutte le funzioni non espressamente conservate allo Stato ed ha indicato il percorso da seguire per l'attuazione di tale progetto. In questo quadro si muovono i decreti di attuazione emanati dal Governo ai sensi dell'articolo 1 della legge delega.

monitoraggio dei relativi processi di aggiornamento e alla gestione unitaria e certificata dei relativi processi di aggiornamento e alla gestione unitaria e certificata dei flussi di aggiornamento delle informazioni indicate in precedenza, assicurando il coordinamento operativo per la loro utilizzazione attraverso la rete unitaria delle pubbliche amministrazioni e consentendo l'accesso ai dati ai soggetti interessati [lett. *g*) e *h*)].

L'art. 66, a sua volta, stabilisce che sono attribuite ai comuni, ai sensi dell'art. 4, l. 59 del 1997, le funzioni relative alla conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti del catasto terreni e del catasto edilizio urbano, nonché alla revisione degli estimi e del classamento, fermo restando quanto previsto dall'art. 65, lett. *b*), cit., e alla rilevazione dei consorzi di bonifica e degli oneri consortili gravanti sugli immobili [1° comma, lett. *a*) e *c*)].

Il 2° comma dispone che, nelle zone montane, le funzioni stesse possono essere esercitate dalle comunità montane, d'intesa con i comuni componenti.

A tal punto valga un'osservazione di ordine sistematico che riguarda la collocazione della ripartizione dei servizi catastali fra Stato ed enti locali nell'ambito del Capo II (*Territorio e urbanistica*), mentre la Sez. IV, che contiene gli art. 65 e 66, cit., indica le linee fondamentali dell'aspetto del territorio nazionale⁸⁴.

In effetti, le funzioni del catasto e quelle dei servizi relativi solo apparentemente presentano affinità con quelle disciplinate nel Titolo III, in tema di territorio, ambiente e infrastrutture, dato che afferiscono alla materia dei tributi e della fiscalità in generale.

Che l'attivazione e la gestione del catasto abbia avuto finalità prevalentemente fiscali non sembra dubbio, come è anche vero che i registri immobiliari assolvono formalità riguardanti atti dei privati. È opinione diffusa, del resto, che queste norme riguardano un settore di amministrazione pubblica, demandato al Ministero delle finanze, ma anche destinato a conferire maggiore sicurezza negli scambi, con la conservazione dei registri immobiliari o, ancora, ad agevolare l'esazione delle imposte mediante la determinazione del valore degli immobili, nonché dei redditi relativi agli effetti tributari. Né si può trascurare che le funzioni mantenute allo Stato, di cui all'art. 65, riguardano, oltre la tutela formale dei diritti reali, la «disciplina delle imposte ipotecarie catastali, delle tasse ipotecarie e dei tributi speciali, ivi compresa la regolamentazione di eventuali privilegi, di sgravi e rimborsi, nonché dell'annullamento dei carichi connessi a tali imposte» [lett. *e*)]. A prescindere, comunque, da questioni di ordine sistematico, tale norma è del tutto priva di giustificazione, dal momento che in nessuna parte la legge Bassanini riguarda la materia fiscale, come l'art. 66 non comprende alcuna attività impositiva tra le funzioni trasferite agli enti locali.

⁸⁴ V.C. GALLUCCI, *Funzioni statali, regionali e locali nell'attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Le Regioni, 1998, 684, ss.

2. La nascita dell'Agenzia del Territorio: cenni - Accanto al processo di decentramento della funzione catastale appena descritta, sulla scorta di un'altra importantissima delega contenuta nella legge n.59 del 1997, si è assistito alla revisione del sistema catastale all'interno dello Stato⁸⁵.

La legge 59 ha colto la necessità di attivare un mutamento progressivo del ruolo dei governi locali comporta necessariamente la revisione globale del sistema, che deve, conseguentemente, realizzarsi non solo attraverso un concreto conferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti locali, ma anche mediante una contestuale ridefinizione dei ruoli e delle competenze delle amministrazioni statali centrali. Per tale motivo la legge, da un lato ha previsto la devoluzione di compiti e funzioni amministrative al sistema delle autonomie, dall'altro ha affiancato a tale processo quello di riforma dei Ministeri.

Tale riforma ha quale principale scopo quello di snellire le strutture e decentrare le funzioni dei singoli dicasteri, grazie anche alla costituzione di organi ministeriali ed interministeriali con specifiche competenze tecniche ed operative.

Nel processo di cambiamento delineato dalle leggi Bassanini, in particolare con il decreto legislativo n.300 del 1999 che ha creato le Agenzie fiscali⁸⁶, è proprio il Ministero dell'Economia ad aver subito maggiori modifiche in tal senso⁸⁷.

Da un sistema iniziale in cui le competenze erano suddivise tra il ministero del Tesoro e quello delle Finanze, si è giunti ad un Ministero unico nel quale le competenze assorbite dal Tesoro sono ancora gestite da un sistema tradizionale sullo schema dipartimentale, mentre quelle del Ministero delle Finanze sono invece in mano ad un unico dipartimento, quello per le "Politiche fiscali", che le gestisce tramite un sistema unificato che fa capo a quattro Agenzie fiscali: Entrate, Territorio, Dogane, Demanio.

Le Agenzie Fiscali sono amministrazioni pubbliche⁸⁸ seppure con un ordinamento autonomo prive di personalità giuridica, e svolgono attività, a carattere tecnico-operativo, funzionale a quella dei ministeri. Sono quindi "strutture di primo livello"

⁸⁵ *Amplius* C. BUCCICO, *Il catasto. Profili procedurali e processuali*, Jovene, 2008.

⁸⁶ Attivate dal primo gennaio 2001 con Decreto del Ministero delle finanze del 28 dicembre 2000

⁸⁷ S. MULEO, *L'attivazione delle agenzie fiscali ed i connessi profili in tema di legittimazione ad agire e processuale*, *Rassegna tributaria*, n. 2/2001, pag. 377; G. TABET, *Spunti critici sulla natura delle agenzie fiscali e sulla loro equiparazione alle Amministrazioni dello Stato*, *Rassegna tributaria*, n. 3/2002, pag. 817

⁸⁸ Le agenzie fiscali sono amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo istituzionalmente investite di funzioni e potestà pubbliche, traggono origine dallo Stato con provvedimento normativo, sono strumentali al raggiungimento dei fini statali, sono sottoposte al controllo che lo Stato esercita su di esse per il tramite della e dei Conti. Vedasi L. FIORENTINO-A. STANCANELLI, *Le agenzie fiscali (articoli 57, 61-74)*, in AA.VV. (a cura di A. PAJNO E L. TORCHIA), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, 2000, pag. 402.

dell'organizzazione ministeriale (art.12, L. 59/97), che hanno particolare autonomia in relazione alle proprie attribuzioni e poteri⁸⁹.

La disciplina delle Agenzie può avvenire, secondo le norme generali fissate dagli artt. 8 e 9 del d.Lgs.300/99, anche in deroga alla normativa vigente.

Tale disciplina, risulta, quindi, avere un'applicazione solamente residuale rispetto a quella specificamente prevista per ciascuna singola agenzia fiscale. La derogabilità consente un complessivo adattamento dell'organizzazione e delle funzioni delle specifiche Agenzie ai principi di flessibilità propri della riforma.

Secondo quanto emerge dalle norme, si tratta di amministrazioni snelle, svincolate dalle strutture fortemente burocratizzate tipiche dei ministeri, capaci di diventare uno strumento agile, dinamico e fortemente specializzato per lo svolgimento dei propri servizi.

Accanto alla trasformazione della natura giuridica delle Agenzie, si è altresì sostenuta la necessità di modificare anche i poteri di controllo che su di esse espleta il Ministro dell'Economia e delle Finanze, allo scopo di permettere un migliore raccordo operativo fra le diverse strutture amministrative e un potere di intervento preventivo del Ministro sulle deliberazioni del comitato direttivo delle agenzie⁹⁰.

Nell'ambito del delineato processo di revisione della struttura di Governo si inserisce, come visto, anche la nascita dell'Agenzia del Territorio⁹¹, avente il precipuo compito, in materia di catasto, di mantenere un sistema unitario su tutto il territorio nazionale.

L'articolo 67 del decreto legislativo n.112, rinvia, come visto, all'istituzione di un apposito organismo tecnico il compito di assicurare la partecipazione delle amministrazioni statali e dei comuni.

Tale organismo tecnico è stato individuato proprio nell'Agenzia del Territorio che, quindi, oltre ad essere l'organismo dello Stato preposto allo svolgimento delle funzioni di cui

⁸⁹ In favore di tale lettura militano difatti: a) il riconoscimento di personalità di diritto pubblico effettuato alle agenzie fiscali dall'art. 61 del d.Lgs. n. 300 del 1999; b) la prevista ripartizione di poteri tra il ministero e le agenzie, in forza degli artt. 56 e 60 del d.Lgs. citato, per cui il ministero conserva solo poteri di indirizzo, vigilanza e controllo "sui risultati di gestione" delle agenzie (poteri che sono di "alta" vigilanza, ma non anche concorrenti né tantomeno di controllo puntuale sull'operato delle agenzie medesime); c) la previsione del trasferimento dei rapporti giuridici, poteri e competenze alle diverse agenzie fiscali a seconda della disciplina a ciascuna assegnata, come determinato dall'art. 57 del D.Lgs. citato; d) in particolare per quanto concerne l'agenzia delle entrate, l'attribuzione ad essa di tutte le funzioni concernenti le entrate tributarie erariali non assegnate alle altre agenzie ed in specie il riconoscimento della competenza in merito all'amministrazione, alla riscossione ed al contenzioso dei tributi diretti e dell'Iva nonché di tutte le imposte, i diritti o le entrate erariali o locali già di competenza del dipartimento delle entrate del ministero delle finanze o ad esso affidate in base a legge od a convenzioni (art. 62 del D.Lgs. citato); e) la circostanza dell'esplicito riconoscimento della facoltà, per le agenzie, di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 43 del R.D. n. 1611 del 1933 (art. 72 del D.Lgs. citato).

⁹⁰ Il destino delle agenzie non è stato proprio quello delineato dalla riforma. Quella autonomia che doveva rappresentare la loro caratteristica ha finito per essere spesso ingessata ed altre difficoltà relative alla loro stessa operatività sono state da più parti evidenziate.

⁹¹ L'Agenzia del Territorio è organizzata in Direzioni Centrali con sede a Roma, e dispone, inoltre, di strutture localizzate a livello regionale (Direzioni Regionali) e provinciale (Uffici Provinciali). A livello regionale è passata dalle "vecchie" dieci strutture compartimentali ereditate dal Dipartimento del Territorio alle diciannove strutture regionali denominate Direzioni Regionali dell'Agenzia del Territorio. Le direzioni regionali sono ubicate nei capoluoghi di Regione, fa eccezione Trento in quanto il Trentino-Alto Adige dipende dalla direzione regionale del Veneto con sede a Venezia, e hanno funzioni di coordinamento e intermediazione sede centrale uffici locali. Gli Uffici Provinciali dell'Agenzia del Territorio sono centodue, situati in quasi tutti i capoluoghi di Provincia.

all'articolo 65, rappresenta anche l'amministrazione cui è affidato questo importante compito di coordinamento delle funzioni, tanto statali, quanto comunali⁹².

L'esplicita previsione della norma, che consente ai comuni di attivare convenzioni con l'Agenzia per la gestione delle funzioni, offre anche una soluzione ai dubbi, sollevati da più parti, sulla capacità dei comuni, soprattutto di quelli di modeste dimensioni, di “ricevere” e “gestire” funzioni quali quelle catastali, che richiedono particolari professionalità tecniche.

Il legislatore delegato ha voluto così realizzare un nuovo modello di catasto, la cui operatività è attribuita alla coesistenza, non sempre agevole, di due soggetti, comuni ed Agenzia del Territorio, i quali nel rispetto delle reciproche competenze sono tenuti ad un costante confronto, indispensabile a rendere adeguato lo svolgimento della funzione, garantendo livelli minimi di efficienza.

L'affidamento delle funzioni catastali all'Agenzia del Territorio con peculiari caratteristiche giuridiche ed organizzative, lascia emergere con evidenza il progetto di un catasto flessibile e saldamente guidato da figure professionali specialistiche.

All'Agenzia del Territorio, inoltre, è affidato l'importante compito di provvedere al trasferimento dei servizi di conservazione, utilizzazione ed aggiornamento del catasto, in modo anche graduale, ai comuni.

E' proprio l'Agenzia che dovrà supportare i comuni all'atto del trasferimento, come richiesto dalla legge, agevolando, insieme al passaggio delle risorse, il trasferimento di quel *know how* indispensabile all'esercizio delle funzioni stesse.

3. Aspetti problematici del decentramento delle funzioni catastali dei comuni - Una problematica che insorge nell'analisi dei modelli e nelle condizione di realizzazione è la circostanza che i medesimi soggetti (Agenzia del Territorio e Comuni) si trovano ad interagire sul medesimo tema (Catasto) rispetto a due distinti processi che hanno caratteristiche di forte specificità ed autonomia e nel contempo hanno importanti fasi logiche ed operative di intersezione.

Il decentramento delle funzioni catastali appare ed è, pur nella sua estrema complessità e valenza, un processo di carattere “ordinario” che prefigura una progressiva assunzione di attività e responsabilità da parte dei Comuni in materia di catasto; ciò avverrà

⁹² Non sembra fuori luogo aggiungere che la *ratio* della funzione generalizzante espressa dall'elencazione di funzioni che ricorre negli art.65,66, 67 del d.lgs 112/98 riflette la necessità e l'urgenza di rappresentare le attività inerenti la materia catastale –spesso senza distinguere tra i due diversi sistemi catastali – per valutare e misurare il complesso delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire da parte dello Stato agli enti locali, in correlazione ai conferimenti di funzioni e di compiti, a prescindere da un'analitica individuazione dei tipi di funzioni e di compiti da mantenere allo Stato o da conferire agli enti locali. A tal fine si rinvia al contenuto dei decreti attuativi emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 2000, del 21 marzo 2001, del 22 luglio 2004.

presumibilmente con tempistiche e modalità diverse nelle singole realtà locali e prefigura, proprio in virtù dei principi di autonomia gestionale dell'ente locale, assetti organizzativi e livelli di integrazione diversi ed autonomamente determinabili da ciascun Comune in relazione al proprio stato organizzativo e di risorse.

La revisione degli estimi, di contro, è una operazione *straordinaria*, la profonda trasformazione di un sistema che avverte la necessità, ormai improrogabile, di cambiare, ma che, per l'assoluta dimensione del fenomeno, deve trovare un sostenibile equilibrio tra innovazione - miglioramento e risorse (tecniche, informative, umane, economiche).

Del resto, appare scarsamente sostenibile che le strutture tecnico-amministrative comunali di nuova istituzione, deputate alla gestione delle attività catastali possano, senza adeguato e determinante supporto, affrontare il complesso e massimo processo di revisione ed attribuzione del valore a decine di milioni di immobili.

Non bisogna dimenticare, per questo e per altri temi che coinvolgono il rapporto Comuni ed Agenzia del Territorio, che la Legge n. 59 del 1997 (art. 4, c. 3) nel determinare i principi fondamentali per il trasferimento ai Comuni delle funzioni catastali, assieme ad efficienza ed economicità, cooperazione tra Stato ed Enti locali, autonomia organizzativa e regolamentare e responsabilità dei Comuni, ha fissato il principio dell'adeguatezza ovvero dell'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire l'esercizio delle funzioni.

Il Comune è il migliore conoscitore del proprio territorio ed è responsabile a pieno titolo della programmazione territoriale⁹³. Inoltre, da alcuni anni i comuni sono abilitati a imporre e riscuotere imposte connesse con il patrimonio immobiliare⁹⁴.

Il catasto italiano avrebbe dovuto essere, nelle intenzioni del nostro legislatore, e in parte lo è stato, un sistema destinato a rappresentare, con i diritti dei singoli, anche la misura degli obblighi contributivi che ne derivano⁹⁵.

Va, tuttavia, ricordato che il carattere del catasto, come attività giuridica che consente l'accertamento dei diritti, e, insieme, degli obblighi contributivi che ne discendono, non è esaustivo⁹⁶.

Anche riconoscendo che i provvedimenti indicati in precedenza possono avere giovato, di fatto, a un ordine oppure a una classe, nulla toglie al merito della politica del catasto di avere eliminato i privilegi; d'altro canto, l'orientamento critico non indica alcuna forma di

⁹³ L. EINAUDI, *La terra e l'imposta*, Torino, 1942.

⁹⁴ M. PICARDI, *Il sistema catastale in Italia: da gestione statale a gestione integrata con i Comuni*, in AA.VV.: La riforma del Catasto Una tranquilla rivoluzione per un fisco più equo, Roma 2008.

⁹⁵ Sul nesso fra reddito e obbligazione tributaria, cfr. N. D'Amati, *La progettazione giuridica del reddito*, vol. II, Padova, 1974.; sull'imposta fondiaria come *obligatio propter rem*, Id., *Natura giuridica dell'imposta fondiaria*, Milano, 1956, 111, ss.

⁹⁶ R. ZANGHERI, *I Catasti*, in *Storia d'Italia*, 5, I documenti, s.i., ma., Torino, 1973, 759, ss.

sostegno che avrebbe potuto risolversi in un vantaggio a favore dell'ordine o della classe favorita, che avrebbe potuto concretarsi (questo sì) in un «arbitrio».

Ampliando, comunque, il discorso, evidente è la contraddizione sulla quale si fonda l'intero ragionamento: posta la premessa che il catasto non è uno strumento neutrale, è ovvio che esso venga indirizzato verso determinati fini.

Il problema è, allora, di valutare gli obiettivi perseguiti dallo Stato. E se il Messedaglia⁹⁷ seppe cogliere il valore tecnico, ma non quello politico, del catasto, la moderna storiografia ha riconosciuto che esso ha realizzato la grande battaglia dello Stato contro il particolarismo nel campo finanziario e contro la situazione privilegiata di certe classi e di certi territori⁹⁸.

Questi richiami, apparentemente digressivi, fanno avvertire come il catasto, pur avendo una struttura tecnica, consente di realizzare obiettivi politici e sociali di grande importanza. Con esattezza l'Agenzia del Territorio ha osservato che «la transizione verso un catasto totalmente decentrato e autonomo richiede l'effettuazione di un percorso progettuale complesso, fondato sul coordinamento di ciascun soggetto coinvolto (Comuni, loro Associazioni, Agenzia del Territorio)».

E ancora. il trasferimento delle funzioni catastali ai Comuni, oltre ad avvicinare le competenze amministrative alle strutture più prossime al cittadino, «tende ad attribuire le funzioni catastali ai soggetti che rivestono il ruolo di amministratori del territorio e della fiscalità locale».

L'importanza del decentramento è nell'idea che «l'esercizio delle funzioni catastali e delle informazioni annesse permette ai Comuni di disporre di un ulteriore strumento informativo che può supportare una migliore gestione del territorio, consentendo di integrare processi tecnico-amministrativi comunali con quelli catastali»⁹⁹.

È possibile, allora, cogliere alcuni aspetti della integrazione delle attività comunali con quelle tecniche del catasto¹⁰⁰.

L'attuazione concreta della riforma della materia catastale si è presentata particolarmente tormentata. E' subito da rilevare come il trasferimento dell'esercizio delle funzioni catastali non ha seguito la stessa sorte di tutti i settori di conferimento previsti dal decreto legislativo n.112, per i quali, pur se con ritardi e complicazioni, i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri hanno reso possibile, con l'attribuzione delle necessarie risorse, l'effettivo trasferimento delle funzioni a regioni ed enti locali.

⁹⁷ A.MESSEDAGLIA, *Il catasto e la perequazione: relazione parlamentare*, Bologna, 1936

⁹⁸ F. VALSECCHI, *L'assolutismo illuminato in Austria e in Lombardia*, La Lombardia, Bologna, 1934, 59, ss.

⁹⁹ N. D'AMATI, *La progettazione giuridica del reddito*, vol. II, cit., 2, ss.

¹⁰⁰ P. RESCIGNO, *Manuale del diritto privato italiano*, Napoli, 1992

Il primo problema che è stato affrontato ha, infatti, carattere generale, riguardando non solo la capacità dei comuni di sostenere il trasferimento ma il riverbero che lo stesso potrebbe avere sulla fiscalità.

La materia del catasto, in effetti, è solo in apparenza una materia affine alle altre trattate nel titolo III del decreto legislativo n.112 del 1998, in tema di territorio ambiente e infrastrutture. Ciò in quanto se è vero che il catasto rappresenta un rilevante strumento di gestione del territorio, essendo la sua prima finalità quella dell'accertamento e della inventariazione di tutti gli immobili presenti sul territorio nazionale, è anche vero, come già accennato in precedenza, che esso rappresenta la base per il calcolo di numerose tipologie di imposta.

Ci si riferisce non solo alle imposte sui redditi, per quanto concerne per l'appunto la quantificazione dei redditi immobiliari (Irepf, Ires, ecc), ma anche ad alcune imposte indirette, quali quella di registro, le imposte ipotecarie e catastali, l'imposta di successione e donazione, in relazione alle quali gli uffici finanziari non possono sottoporre a rettifica il valore attribuito agli immobili, ove essi siano iscritti in catasto con attribuzione di rendita e il predetto valore sia stato calcolato moltiplicando per un certo numero di volte il reddito risultante in catasto.

Senza considerare che le rendite catastali sono alla base del calcolo dell'imposta sugli immobili comunali (ICI), di competenza comunale.

La formazione e la tenuta dei registri immobiliari è, poi, funzionale al sistema di pubblicità immobiliare fondato sulla trascrizione degli atti traslativi della proprietà o di altri diritti reali personali di godimento su beni immobili, nonché all'iscrizione degli atti che costituiscono diritti reali di garanzia.

Per tali motivi, da sempre, sia al fine di garantire la sicurezza degli scambi, sia al fine di agevolare l'esazione delle imposte, la tenuta dei registri immobiliari è stata affidata allo Stato.

Nonostante le evidenti implicazioni che ne derivano, il decreto legislativo n.112 non ha escluso dal trasferimento tale materia ma, piuttosto, accogliendo il principio di sussidiarietà, ne ha previsto il conferimento ai comuni, garantendo ad essi non soltanto uno strumento di gestione del territorio ma anche uno strumento di amministrazione fiscale.

Non è mancato, infatti, chi abbia sospettato passibile di censura politica se non addirittura di impugnazione a livello costituzionale gli articoli del decreto che operano il conferimento.

La migliore dottrina ha sostenuto, già all'epoca dell'emanazione del decreto legislativo, che tale materia non poteva essere implicitamente esclusa dal conferimento in applicazione

delle disposizioni costituzionali in tema di imposizione di prestazioni tributarie; imposizioni che sono soggette a riserva rinforzata di legge¹⁰¹.

3.1. L'attuazione generalizzata dei principi e criteri direttivi posti dalla legge n.59 del 1997 - Nelle disposizioni degli art. 65, 66 del d.Lgs. n.112 del 1998 manca la formulazione di una idonea base legale che consenta l'esatta individuazione degli istituti e delle qualificazioni giuridiche appartenenti alla normativa sul Catasto dei terreni e a quella sul Catasto dei fabbricati, con la designazione degli organi cui spettano le funzioni e l'esercizio dei compiti e la legittimazione a svolgere i procedimenti amministrativi ad adottare le determinazioni degli atti o provvedimenti a conclusione di questi: elementi indispensabili per delimitare con certezza l'ambito effettivo delle funzioni e dei compiti, e cioè delle materie che diventano oggetto, rispettivamente di ripartizione fra organi dello Stato ed enti locali e di attribuzione o di conferimento a questi ultimi, nonché delle sfere di esercizio dei poteri e dei presupposti di svolgimento delle procedure inerenti.

Rispettando i principi di legalità, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, secondo quanto sancito dall'art.97 della Costituzione, era necessario attuare attraverso le norme delegate, gli oggetti, cioè le funzioni, i compiti e i procedimenti amministrativi da mantenere nell'ambito delle attribuzioni dello Stato e quelli da attribuire agli enti locali, definendo, come sancito dall'art.4, comma 3 lett.e) della legge delega n.59 del 1997, anche i principi di responsabilità e unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto, anche associativo, della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa.

Sarebbe stato sufficiente¹⁰² a tal fine anche solo richiamare gli istituti e i procedimenti rientranti nelle funzioni e nei compiti previsti sia dal testo unico delle leggi sul Catasto terreni¹⁰³ e dalle norme del regolamento per la conservazione del Catasto terreni¹⁰⁴, sia delle disposizioni sul Catasto fabbricati¹⁰⁵ e dal regolamento¹⁰⁶ e assumere la designazione dei procedimenti e degli atti disposta dal regolamento di attuazione degli art.2 e 4 della legge 241/1990 per la determinazione dei termini e dei responsabili dei procedimenti amministrativi di competenza degli organi dell'amministrazione delle finanze¹⁰⁷.

¹⁰¹ G. TREMONTI, *La riforma fiscale*, 1995, Milano

¹⁰² M. TRIMELONI, *Sul conferimento delle funzioni catastali agli enti locali: dubbi e interrogativi sulla recente disciplina normativa di attuazione*, *La finanza locale*, n.12/2007, pag.18

¹⁰³ R.D. 8 ottobre 1931, n.1572

¹⁰⁴ R.D. 8 dicembre 1938, n.2153

¹⁰⁵ R.D.L. 13 aprile 1939, n.652, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 1939, n.1249 e successive modificazioni

¹⁰⁶ d.P.R. 1 aprile 1949, n.1142 e successive modificazioni

¹⁰⁷ Decreto del Ministero delle Finanze 19 ottobre 1994, n.678. Tale regolamento all'art.1 disponeva che i procedimenti devono concludersi con un provvedimento espresso nel termine stabilito, per ciascun procedimento, nella tabella allegata, che costituiva

Da quanto detto, quindi, non si giustifica la formula elencativa e generalizzante degli art. 65, 66 e 67 del d.Lgs n.112/1998 in cui, come visto, viene omessa la designazione analitica delle funzioni e dei compiti degli organi catastali e dei relativi procedimenti che risultano individuati nominativamente dalla normativa in vigore mediante formule tipizzanti del regolamento del 1994.

Tale elencazione di attività per individuare funzioni e compiti era in contrasto con i principi e criteri direttivi della delega sia per violazione del principio di ragionevolezza e per violazione dell'art.76 della Costituzione che sancisce che l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti, sia per violazione dell'art.97 della Costituzione sul buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Si delinea cioè la necessità di individuare con norma di legge le linee di base delle strutture organizzative e funzionali dell'amministrazione soprattutto quando queste diventano oggetto di trasferimenti o conferimenti agli enti locali o di ripartizione fra Stato ed enti locali.

4. Le funzioni catastali ai comuni – Prima di analizzare il vero significativo passaggio di consegne tra l'Agenzia del Territorio e i comuni attuato con la legge 27 dicembre 2006, n.296, (Finanziaria 2007), per completezza di analisi normativa dobbiamo ricordare la Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Finanziaria 2001) che, con un complesso di norme transitorie, ha assicurato la continuità del servizio catastale in mancanza di provvedimenti relativi alla continuità delle risorse finanziarie e umane.

Ai fini della continuità del servizio catastale, l'art. 6 dispone, infatti, che i criteri di riparto terranno conto dei casi nei quali il trasferimento delle risorse interesserà solo una parte limitata dei comuni e non la totalità degli stessi, oltre che nella fase transitoria nella quale il trasferimento potrà variare nel tempo, con un progressivo incremento delle effettive assunzioni delle funzioni da parte degli enti locali. In tutti i casi, è fatto obbligo all'Agenzia del Territorio di garantire la continuità del servizio catastale, fornendo un'organizzazione adeguata anche in relazione ai compiti che comuni, forme associative dei comuni e delle comunità montane chiederanno che vengano svolte dal medesimo organismo tecnico,

parte integrante del medesimo regolamento. Sia che i procedimenti provenissero da iniziativa di parte sia che fossero promossi d'ufficio. Il modulo di procedimentalizzazione attuato con il regolamento n.678/1994 presupponeva i tipi di funzioni e di compiti aventi base legale e cioè definiti nelle disposizioni in vigore sul Catasto dei terreni e sul Catasto dei fabbricati. Il regolamento in oggetto è stato poi sostituito, per i procedimenti amministrativi di competenza dell'Agenzia del territorio, dal Provvedimento 28 febbraio 2002 ("Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardante la determinazione dei termini di conclusione e dei responsabili dei procedimenti amministrativi di competenza degli uffici centrali e periferici dell'Agenzia del territorio").

conformemente alle previsioni normative dei decreti legislativi n. 112 del 1998 e n. 300 del 30 luglio 1999¹⁰⁸.

Al quadro normativo in materia di decentramento si aggiunge poi D.P.C.M. 19 dicembre 2000 «Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire ai Comuni per l'esercizio delle funzioni conferite dal d.Lgs 31 marzo 1998, n. 112 in materia di Catasto» e con il D.P.C.M. 21 marzo 2001 «Criteri di ripartizione delle risorse individuate per l'esercizio delle funzioni conferite ai Comuni in materia di Catasto».

Tutto ciò avviene in misura parallela con il rinnovamento della Carta Costituzionale dove, al Titolo Quinto, oltre alla “pariteticità” fra Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato (art. 114), si parla di autonomia finanziaria degli Enti Locali (art. 119) e come, pertanto, l'autonomia finanziaria possa essere esercitata solo con adeguate risorse e come gran parte di queste derivino dal prelievo fiscale.

Fatta tale premessa, si può evidenziare come, dopo anni di incertezza, il processo di decentramento è entrato nella fase attuativa, resa possibile dalla Finanziaria 2007 che, risolvendo l'astrattezza e l'eccessiva rigidità della normativa originaria del 1998, ha più efficacemente ridefinito la ripartizione delle funzioni catastali tra lo Stato ed i Comuni¹⁰⁹.

Le nuove disposizioni si pongono apparentemente in linea di continuità rispetto alla previgente disciplina che conferiva agli enti locali alcune funzioni catastali (art. 66 del d.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112).

In realtà, attraverso la parziale modifica dei citati artt. 65 e 66, viene ridimensionata la portata del conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, riducendo il ruolo dei Comuni - almeno per quel che attiene alle funzioni catastali - ad una partecipazione che lascia la titolarità delle potestà in materia all'Amministrazione centrale.

In altri termini, emerge dalla normativa che l'atto conclusivo del procedimento catastale, rappresentato dal classamento, rimane nella competenza esclusiva dell'Agenzia del Territorio.

Il legislatore, quindi, con determinazione alquanto realistica, per evidenti ragioni di opportunità organizzativa della funzione amministrativa e di efficienza della stessa, ha ritenuto di soprassedere al suo precedente intendimento teso ad attribuire il potere di classamento ai comuni¹¹⁰.

Come sarà tra breve chiaro, il vero problema dell'attuazione del conferimento delle funzioni catastali ai Comuni risiede nel fatto che le disposizioni contenute nei menzionati

¹⁰⁸ N.D'AMATI, *Stato e comuni nella gestione del catasto*, Dir. e Prat. Trib., 2003, I, pag 23 e ss.

¹⁰⁹ M.INGROSSO, *Considerazioni critiche in merito ad una recente pronuncia della Corte di Cassazione sul classamento degli immobili*, Rass. Trib.n.2/2011.

¹¹⁰ M.LOGOZZO., *Le funzioni catastali dei comuni*, Corr.trib., n.7/2007, pag.523.

artt. 65 e 66 del d.Lgs. n. 112/1998 si limitano ad una mera elencazione delle funzioni mantenute allo Stato e di quelle conferite agli enti locali, senza la formulazione di una vera e propria «base legale» idonea a consentire l'esatta individuazione degli istituti e delle qualificazioni giuridiche appartenenti alla normativa sul Catasto.

In altri termini, in attuazione dei principi e criteri indicati nella legge cd. Bassanini (n. 59/1997), la normativa delegata avrebbe dovuto specificare le funzioni, i compiti, ed i procedimenti amministrativi fattori indispensabili ad un compiuto processo di decentramento. Del pari, anche le modifiche da ultimo aggiunte dalla legge Finanziaria 2007 ai citati artt. 66 e 67 del d.Lgs. n. 112/1998 non hanno apportato sostanziali modifiche all'elencazione del precedente impianto normativo¹¹¹.

Andiamo così ad analizzare le modifiche al d.lgs 112/98 apportate dalla Finanziaria del 2007.

In particolare l'art.1, nei commi da 194 a 200 apporta delle modificazioni e delle aggiunte alla normativa degli artt.65 e 66, circa le funzioni e i compiti, nella materia catastale, e la loro ripartizione fra lo Stato e gli enti locali, incidendo anche sull'Agenzia del Territorio, cioè l'organo tecnico indicato dall'art.67.

Il comma 194 interviene sulla disciplina della ripartizione delle funzioni catastali tra Stato e comuni modificando del d.Lgs. n. 112/1998 le lettere d), g) e h) dell'art. 65 per le funzioni mantenute allo Stato e le lettere a) e b) dell'art. 66 per le funzioni conferite ai comuni¹¹².

In particolare sulle funzioni di competenza dello Stato la modifica dell'art. 65 del d.Lgs. n. 112/1998 specifica la totale competenza statale sui registri della pubblicità immobiliare (Conservatorie) e si riformula il presidio centrale sulla gestione unitaria e certificata della base dati catastale, con - inoltre - un più esplicito mandato all'Agenzia del Territorio alla garanzia dell'accesso ai dati per tutti i soggetti depositari di funzioni.

Invece sulle funzioni di competenza comunale, la riformulazione dell'art. 66 del d.Lgs. n. 112/1998 diminuisce l'ambito oggettivo delle funzioni decentrate (limitandole di fatto all'utilizzazione e all'aggiornamento degli atti), ma delimita utilmente il ruolo comunale sulla revisione degli estimi: tale termine non compare più tra le competenze dei comuni e viene sostituito dalla previsione di una partecipazione comunale al processo di determinazione degli estimi stessi.

¹¹¹ M. TRIMELONI, *Sul conferimento delle funzioni catastali agli enti locali: dubbi e interrogativi sulla recente disciplina normativa di attuazione*, La finanza locale, 2007, pag. 13.

¹¹² Vd. d.P.C.M. 19 dicembre 2000 "Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire ai comuni per l'esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di catasto"; art. 25 "Disposizioni in materia di catasto", del D.L. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito dalla L. 23 febbraio 2006, n. 51; art. 1, comma 195, della L. 27 dicembre 2006, n. 296.

Da tali modifiche allo Stato saranno riservati lo studio e lo sviluppo dei metodi di classificazione censuaria, le procedure per la determinazione dei redditi ai fini delle revisioni generali degli estimi e del classamento, la disciplina dei libri fondiari, la tenuta dei registri immobiliari, le formalità di trascrizione, iscrizione, rinnovazione e annotazione, le visure e i certificati ipotecari, la disciplina delle imposte ipotecaria, catastale, delle tasse ipotecarie e dei tributi speciali, i metodi per eseguire rilievi e aggiornamenti topografici, le mappe e cartografie catastali, il controllo di qualità delle informazioni e dei processi di aggiornamento degli atti, la gestione unitaria delle banche dati catastali e dei flussi di aggiornamento, assicurando il coordinamento operativo e consentendo l'accesso agli interessati (ai comuni in primo luogo).

Ai comuni, invece, vanno invece la conservazione¹¹³, l'utilizzazione e l'aggiornamento degli atti del catasto terreni e del catasto edilizio urbano e la partecipazione al processo di determinazione degli estimi catastali.

Il comma 195 prevede, poi, che i comuni, a decorrere dal 1° novembre 2007, esercitino direttamente le funzioni catastali ad essi attribuite dall'art. 66 del d.Lgs. n. 112/1998. Tali funzioni catastali potranno essere esercitate dai comuni anche in forma associata, o attraverso le comunità montane. “... Al fine di evitare maggiori oneri a carico della finanza pubblica, resta in ogni caso esclusa la possibilità di esercitare le funzioni catastali affidandole a società private, pubbliche o miste pubblico-private”.

Sono in ogni caso salvaguardati gli effetti relativi alla funzione di conservazione degli atti catastali. Infatti, il comma 196 sancisce che l'efficacia dell'attribuzione della funzione comunale di conservazione degli atti del catasto terreni e del catasto edilizio urbano decorre dalla data di emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato previa intesa tra l'Agenzia del Territorio e l'ANCI, recante l'individuazione dei termini e delle modalità per il graduale trasferimento delle funzioni, tenendo conto dello stato di attuazione dell'informatizzazione del sistema di banche dati catastali e della capacità organizzativa e tecnica, in relazione al potenziale bacino di utenza, dei comuni interessati. La previsione di cui al precedente periodo non si applica ai poli catastali già costituiti.

Il comma 197 stabilisce poi che, fatto salvo quanto previsto dal comma 196, è facoltà dei comuni di stipulare convenzioni soltanto con l'Agenzia del Territorio per l'esercizio di tutte

¹¹³ Per conservazione si intendono le operazioni di formazione e aggiornamento sia dei dati amministrativi (intestazione degli immobili) che dei dati fiscali (qualificazione, consistenza e redditi dominicali e agrari dei terreni e rendite dei fabbricati), sia della mappa catastale (supporto geometrico di rappresentazione del territorio) che riporta i numeri identificativi delle particelle di terreni e fabbricati, ma soprattutto raffigura le linee di confine fra le proprietà (la cui gestione comporta grande responsabilità sotto il profilo pubblicistico e un'elevata preparazione professionale degli operatori).

o di parte delle funzioni catastali, tali convenzioni non sono onerose e hanno durata decennale e sono tacitamente rinnovabili.

Il comma 198 ha rinviato un apposito provvedimento del Direttore dell'Agenzia del Territorio¹¹⁴ la predisposizione, entro il 1° settembre 2007, di specifiche modalità di interscambio in grado di garantire l'accessibilità e la interoperabilità applicativa delle banche dati, unitamente ai criteri per la gestione della banca dati catastale, assicurando la piena cooperazione applicativa tra gli enti interessati e l'unitarietà del servizio su tutto il territorio nazionale nell'ambito del sistema pubblico di connettività.

L'Agenzia del Territorio, come disciplinato dal comma 199 è tenuta a salvaguardare il contestuale mantenimento degli attuali livelli di servizio all'utenza in tutte le fasi del processo, garantendo in ogni caso, su tutto il territorio nazionale, la circolazione e la fruizione dei dati catastali e deve fornire assistenza e supporto ai comuni nelle attività di specifica formazione del personale comunale. Si prevede che l'assegnazione di personale dall'Agenzia ai comuni possa aver luogo anche attraverso distacco.

Il comma 200 stabilisce, infine, che, per un costante monitoraggio del processo di attuazione circa il trasferimento delle funzioni catastali dallo Stato ai comuni, l'Agenzia del Territorio, con la collaborazione dei comuni, deve redigere annualmente una relazione sull'esito dell'attività esercitata, dandone informazione al Ministro dell'economia e delle finanze.

Da quanto descritto si comprende come il trasferimento delle funzioni catastali ai comuni anche nella nuova formulazione dell'art. 65 del d.Lgs. n. 112/1990, a seguito delle modifiche apportate dalla nuova legge Finanziaria, non è una rivoluzione copernicana.

Le funzioni catastali rimangono (come era logico), nei loro aspetti fiscalmente rilevanti (come per il procedimento di classamento), saldamente accentrate nelle mani dell'Agenzia del Territorio¹¹⁵.

Ai comuni, quindi, al di là delle mansioni di conservazione e aggiornamento materiale dei dati catastali, rimangono però anche quelle funzioni, poco note ai più, di fattiva collaborazione all'accertamento della rendita catastale, già previste dall'ordinamento tributario. Come si è accennato in precedenza, il legislatore ha inteso coinvolgere i comuni nell'ambito del procedimento di verifica o di attribuzione della rendita per le unità immobiliari insistenti sul loro territorio¹¹⁶.

¹¹⁴ Provv. 16 aprile 2008 "Determinazione delle modalità dirette a garantire ai comuni, anche in forma associata, o attraverso le comunità montane e le unioni di comuni, l'accessibilità e l'interoperabilità applicativa per la gestione della banca dati catastale".

¹¹⁵ M.LOGOZZO, *Le funzioni catastali dei comuni*, cit, pag.525

¹¹⁶ Va sottolineato che, se è vero che l'attribuzione della rendita catastale è di esclusiva competenza dell'Agenzia del territorio, i riflessi che le rendite comportano sul gettito dell'ICI e conseguentemente sui bilanci comunali sono tali da esigere la partecipazione dei comuni alla fase del classamento. In particolare, sono stati delineati dei procedimenti di attribuzione o di rideterminazione delle rendite catastali

Sia consentita un'ulteriore osservazione. L'art.1, commi da 194 a 200 della legge 296/2006 ha introdotto delle disposizioni che espressamente si riallacciano alle disposizioni dell'art.65 «Funzioni mantenute dallo Stato», dell'art.66 «Funzioni conferite agli enti locali» che si collocano in una disciplina che appartiene alle materie afferenti al territorio e cioè nel Capo II «Territorio e Urbanistica», sezione IV «Catasto, Servizi Geotopografici e Conservazione dei registri immobiliari», Titolo III «Territorio, Ambiente, Infrastrutture», del d.lgs n.112/1998.

Orbene con la riforma del Titolo V della Costituzione il “governo del territorio” cioè tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività è parte della legislazione concorrente ex art.117, comma 3 della Costituzione. Pertanto le funzioni e i compiti amministrativi catastali conferiti agli enti locali, inseriti, come visto, nella disciplina del territorio, appartengono alla materia attinente al governo del territorio con la conseguenza che sarebbe spettato alla regione esercitare, nella materia, la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato. Nella normativa attualmente vigente, inoltre, manca ogni riferimento al ruolo legislativo delle regioni.

Da quanto detto emergono due profili di contrasto della normativa sulla ripartizione fra Stato ed enti locali e sul conferimento a questi ultimi delle funzioni catastali.

Un primo contrasto con il comma 3 dell'art.117 della Costituzione per la violazione del principio di ripartizione delle materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato e delle materie rientranti nella legislazione concorrente, come la gestione del territorio e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Il secondo contrasto con il comma 6 dell'art.117 della Costituzione e con il comma 2 dell'art.114 della Costituzione sull'esercizio della potestà statutaria e regolamentare degli enti locali e con i commi 1 e 2 dell'art.118 della Costituzione sull'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali per l'esteso spazio di autonomia acquisito dall'ordinamento.

4.1. Le modalità, i requisiti e gli elementi utili per l'esercizio delle funzioni catastali assegnate ai comuni -
Le modalità, i requisiti e gli elementi utili per l'esercizio delle funzioni catastali assegnate ai comuni sono stati disciplinati, come previsto dall'art.1, comma 197 della legge Finanziaria 2007 dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 giugno 2007, concernente il

che trovano nel comune l'ente legittimato a dare impulso iniziale al procedimento catastale; esso va poi ad innestarsi sugli ordinari procedimenti che conducono l'Agenzia del territorio ad attribuire o rideterminare la rendita

“decentramento delle funzioni catastali ai comuni, ai sensi dell’articolo 1, comma 197, della legge 27 dicembre 2006, n. 296”, a sua volta rettificato il 9 agosto 2007¹¹⁷.

Il provvedimento determina le modalità, i requisiti e ogni altro elemento utile per l’esercizio delle funzioni catastali da parte dei Comuni, individuando la forma gestionale ritenuta più adeguata allo specifico contesto di competenza che può essere in forma diretta, singola o associata, o ancora tramite il convenzioni l’Agenzia del Territorio, nelle quali saranno distinte le rispettive competenze dell’Agenzia del Territorio e degli Enti locali.

Il decreto, individua, altresì, i criteri di ripartizione, tra i singoli comuni appartenenti a ciascuna provincia, dei beni mobili e delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie allo svolgimento delle funzioni assunte in materia di catasto, con lo scopo di realizzare un effettivo e totale censimento dei beni immobili e un completo recupero dei dati catastali ed integrazione della relativa banca dati.

In base a quanto disciplinato dal decreto i Comuni devono provveder ad inviare, a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento all’Agenzia del Territorio specifica deliberazione esecutiva di Consiglio comunale, indicante la modalità con cui intendono esercitare, dal 1° novembre 2007, le funzioni catastali assegnate.

In caso di mancato rispetto dei termini indicati i Comuni, comunque, potranno ancora deliberare l’esercizio diretto di nuove ed ulteriori funzioni entro il 15 luglio 2009, ed esercitare le relative funzioni catastali a decorrere dal 15 dicembre 2009.

Tra le funzioni che i Comuni possono gestire, si segnalano:

- consultazione della banca dati catastale¹¹⁸ unitaria nazionale e servizi di visura catastale;
- certificazione e aggiornamento degli atti catastali conservati nella banca dati informatizzata;
- riscossioni erariali per i servizi catastali;
- verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento del Catasto fabbricati e terreni;
- confronto, con gli atti di pertinenza del comune, delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento e segnalazione degli esiti all’Agenzia del Territorio per la definizione dell’aggiornamento del Catasto fabbricati;
- verifica formale e accettazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento geometrico del Catasto terreni;

¹¹⁷ Tale decreto, emanato tenuto conto delle indicazioni contenute nel protocollo di intesa Protocollo d’intesa del 17 luglio 2007 tra l’Agenzia del Territorio e l’ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani - riguarda le procedure di attuazione, gli ambiti territoriali di competenza, la determinazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie da trasferire agli enti locali, ivi compresa una quota dei tributi speciali catastali, nonché i termini per le comunicazioni da parte dei comuni o delle loro associazioni dell’avvio della gestione delle funzioni catastali.

¹¹⁸ A tal fine è stato emanato il Decreto del Direttore dell’Agenzia delle Enterte 18 dicembre 2007 rubricato «Accesso al servizio di consultazione telematica della banca dati catastale ed ipotecaria da parte di comuni, comunità montane ed aggregazioni di comuni, in funzione del processo di decentramento delle funzioni catastali, ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112»

verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni di variazione colturale del Catasto terreni.

Per l'espletamento di tali funzioni e per assicurare l'unitarietà del sistema informativo catastale nazionale è previsto che i Comuni possano utilizzare per la gestione dei processi di cui abbiano assunto la gestione diretta, in termini esclusivi e gratuiti, l'infrastruttura tecnologica, le applicazioni informatiche e i sistemi d'interscambio messi a disposizione dall'Agenzia del Territorio, tramite la Società Generale d'Informatica del Ministero dell'economia e delle finanze.

Nel decreto si prevede inoltre che siano verificate congiuntamente dai Comuni e dall'Agenzia del Territorio le criticità relative alla qualità dei servizi erogati e le azioni di miglioramento intraprese o da sviluppare per la loro rimozione.

Si dispone, inoltre, che l'Agenzia del Territorio promuova e favorisca il supporto formativo ai Comuni convenzionati ed effettui il costante adeguamento e controllo della qualità della base dati e dei processi di aggiornamento, i quali in caso di persistente mancato rispetto dei livelli di servizio definiti nell'ambito della convenzione, potranno essere sostituiti nelle funzioni dall'Agenzia del Territorio.

Da quanto detto il Decreto del 14 luglio 2007 ha sancito il totale e autonomo decentramento delle funzioni catastali ai Comuni e dunque il trasferimento agli stessi enti in forma diretta ed esclusiva delle competenze in ordine al classamento e alla derivante individuazione delle rendite immobiliari.

Proprio per il suo contenuto la Confederazione italiana della proprietà edilizia (Confedilizia) con ricorso n.8138/2007 proposto al Tar Lazio, ha impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 giugno 2007 lamentando che il provvedimento, che avrebbe realizzato, con modalità illegittime, il decentramento delle funzioni catastali trasferendole dallo Stato ai Comuni, per come a suo tempo già previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 con disposizioni (contenute negli artt. 65 e 66) poi modificate dalla legge 27 dicembre 2006 n. 296, manifesta una evidente non conformità rispetto alle disposizioni di norma primaria.

La Confedilizia, in particolare, ha sottolineato la circostanza che l'impugnato D.P.C.M., ponendosi anche in contrasto con le modifiche normative apportate nel 2006 al decreto legislativo n. 112 del 1998, ha finito con l'attribuire ai Comuni la decisione e la responsabilità (intesa nel senso di competenza) definitiva per l'adozione degli atti inerenti all'estimo degli immobili; il che comporta un sostanziale arretramento dell'Agenzia del Territorio su competenze di mero controllo e di stima dell'efficienza degli interventi operati dai Comuni, mentre a tali Enti è riposto per intero il compito dell'aggiornamento del

catasto terreni e di quello urbano, “inclusi gli atti incidenti sulla stima dei singoli immobili come il classamento, ed ivi comprese le attività di irrogazione di sanzioni e di gestione del contenzioso”.

La Confedilizia ha dedotto, partendo da tali premesse, due motivi di doglianza, il primo complesso e di merito, il secondo caratterizzato da profili di contestazione di natura formale, chiedendo l'annullamento del DPCM nonché degli atti adottati sulla scorta della non corretta interpretazione della normativa vigente in materia, in particolare del protocollo di intesa tra Agenzia del Territorio ed ANCI sottoscritto in data 4 giugno 2007¹¹⁹.

Sono intervenute nel giudizio altre associazioni ed enti esponenziali sostenendo la condivisibilità della interpretazione prospettata nell'atto introduttivo da Confedilizia e concludendo che dalla piana lettura del decreto presidenziale impugnato deriverebbe la insuperabile conseguenza dello «smembramento» della funzione catastale, destinandosi la stessa ad un esercizio con modalità differenziate da Comune a Comune, il che comporterebbe la creazione di un «estimo campanilistico», con irragionevoli e costituzionalmente dubbie, sotto il profilo della disparità di trattamento, ripercussioni sui criteri di computo per la costruzione della base imponibile per la determinazione dell'Ici.

Il ricorso della Confedilizia è stato così incentrato sul fatto che le amministrazioni comunali avrebbero avuto anche, tra l'altro, la possibilità di verificare ed, eventualmente, rettificare le rendite proposte dai professionisti, entrando nel merito dei classamenti, controllando, quindi, la base imponibile delle loro imposte, in piena autonomia rispetto agli Uffici del Territorio.

Ovviamente erano nate le immediate opposizioni sia dei proprietari di immobili che dei professionisti e Confedilizia aveva presentato ricorso al Tar del Lazio in particolare avverso il DPCM che conteneva una disposizione ambigua: all'articolo 3, comma 2, lettera c), dove si elencavano le funzioni per i Comuni che avrebbero scelto l'opzione più impegnativa, era

¹¹⁹ Protocollo di intesa intercorso in data 4 giugno 2007 tra l'Agenzia del territorio e l'Associazione nazionale dei Comuni italiani, pure impugnato da Confedilizia ed espressamente richiamato nell'art. 3, commi 4 e 5, del dPCM 14 giugno 2007.

Il protocollo di intesa, adottato ai sensi dell'art. 1, comma 197, della legge n. 296 del 2006 aveva il compito di individuare le modalità di esercizio delle funzioni catastali trasferite ai Comuni per effetto (e nei limiti) di quanto stabilito nell'art. 66 del decreto legislativo n. 112 del 1998, così come modificato dall'art. 1 comma 194 della stessa legge n. 296.

Le stesse incongruenze evidenziate con riferimento al decreto presidenziale del 14 maggio 2007 rispetto al contenuto degli artt. 65 e 66 del decreto legislativo n. 112 del 1998, come modificati nel 2006, in merito al confine – che il Collegio ritiene ingiustificatamente oltrepassato nel decreto presidenziale – che legislativamente circoscrive gli ambiti delle competenze funzionali trasferite ai Comuni nella materia catastale, si manifestano nel protocollo di intesa del 4 giugno 2007 (e non poteva essere altrimenti, attesi i profili di profonda connessione e contatto che sussistono tra i due atti, come si è in precedenza qui posto in luce).

Ciò che emerge dalla lettura del protocollo di intesa e soprattutto dall'esame degli allegati (costituiti da slides contenenti l'esposizione grafica dei processi operativi attribuiti ai Comuni in materia ed i compiti trattenuti in capo all'Agenzia del territorio) è una complessiva operazione attraverso la quale la funzione catastale, passando per l'aggiornamento della banca dati del catasto “mediante la trattazione delle richieste di variazione delle intestazioni e delle richieste di correzione dei dati amministrativi, comprese quelle inerenti la toponomastica” (ved. art. 2, comma 1 lett. a), punto 3 del protocollo di intesa), è attribuita ai Comuni pressoché integralmente, dal momento che a tali Enti è attribuito il potere di definire l'aggiornamento “della banca dati catastale sulla base delle proposte di parte” (e, soprattutto, con caratteri di totale autonomia) “ovvero sulla base di adempimenti d'ufficio” (ved. art. 2, comma 1 lett. c), punto 4 del protocollo di intesa).

indicata anche la «definizione dell'aggiornamento della banca dati catastale, sulla base delle proposte di parte, ovvero sulla base di adempimenti d'ufficio».

Confedilizia, in questa disposizione intravedeva una surrettizia estensione dei poteri fissati dalla Finanziaria 2006. L'articolo 66 del d.P.R.138/98 stabiliva infatti che sarebbero spettate ai Comuni le funzioni relative “alla conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti nonché alla revisione degli estimi e del classamento, fermo restando quanto previsto dall'articolo 65, lettera h)”.

L'articolo 1, comma 194 della Finanziaria 2007 (legge 296/2006), invece, aveva modificato la lettera a) nella parte relativa agli estimi, stabilendo che i Comuni avrebbero “partecipato” alla determinazione degli estimi stessi, sempre ferma la gestione unitaria.

Il Tar Lazio con la sentenza 15 maggio 2008 n. 4259¹²⁰ è intervenuto dando ragione a Confedilizia, affermando l’“erronea interpretazione operata nel provvedimento impugnato delle disposizioni della legge 296/2006” ed ha accolto il ricorso affermando che «l'attribuzione ai Comuni dell'esercizio della potestà autoritativa di procedere al classamento e quindi alla definizione della relativa rendita catastale costituisce un'opzione non prevista dalla legge nell'ambito del trasferimento di funzione catastali»¹²¹.

A seguito della sentenza del Tar del Lazio, l'ANCI propone al Consiglio di Stato il ricorso in appello, n. 5960/2008, chiedendo che la stessa sia annullata con rinvio, per un difetto di procedura consistito nella mancata notifica – nei suoi confronti – del ricorso di primo grado. In subordine, l'ANCI ha lamentato l'erroneità della sentenza e ha chiesto che il ricorso di primo grado sia respinto, perché infondato¹²².

Il Consiglio di Stato, con la decisione n. 2174/2009, accogliendo il primo motivo di appello dell'ANCI, annulla con rinvio la sentenza del Tar Lazio, affinché, previa integrazione del contraddittorio da parte dell'originaria ricorrente, il ricorso di primo grado sia deciso dal Tar, in composizione diversa.

Nel frattempo, l'Agenzia del Territorio ha continuato a sviluppare iniziative volte a moltiplicare le modalità di fruizione dei servizi catastali da parte di tutti gli utenti, attivando anche modelli di coordinamento/cooperazione con gli Enti locali, coerenti con il possibile sviluppo del federalismo fiscale¹²³.

Per concludere va rilevato che il 19 marzo 2010 è stata poi depositata la nuova sentenza n. 4312 del Tar Lazio sul già citato ricorso n. 8138/2007 della Confedilizia. In particolare, fermo restando l'impianto generale del DPCM 14 giugno 2007 impugnato, il Tribunale ha

¹²⁰ P.PURI;M.DEL VAGLIO, *Delega delle funzioni catastali ai Comuni: luci ed ombre per un difficile decentramento*, GT - Rivista di giurisprudenza tributaria" n. 10 del 2008, pag. 912

¹²¹ G.MELIS, *Questioni attuali in tema di catasto e "fiscaltà immobiliare"*, Rass. Trib., n.3/2010, pag. 703 ss.

¹²² G. MURARO, *Il riordino dell'imposizione sugli immobili*, La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009, Bologna, 2009.

¹²³ L. TOSI, *La fiscalità delle città d'arte. Il caso del Comune di Venezia*, Padova, 2009.

dato ragione alla ricorrente solamente in merito all'insufficienza dell'art. 3, comma 4, della stessa norma contestata, laddove è compito dell'Agenzia del Territorio, per meglio presidiare l'unitarietà del sistema catastale, di formulare "... programmi di intervento articolati per aree e macroaree territoriali, da realizzare con iniziative di cooperazione concordate in sede locale con i Comuni...". In estrema sintesi, secondo il Collegio giudicante, la giustamente paventata arbitrarietà dell'accertamento catastale non discende dal livello di governo (statale o comunale), bensì soltanto dalla carenza di controlli e sanzioni adeguati a garantire l'unitarietà del sistema catastale.

La *querelle* sembra essere stata risolta dall'ultima sentenza del Tar Lazio: non è più in discussione il decentramento catastale ai Comuni, ma solamente la migliore definizione di un sistema di controlli coerente con la necessità di garantire l'unitarietà del sistema catastale.

5. I recenti interventi normativi sul processo di decentramento delle funzioni catastali - Il D.L. 31 maggio 10, n. 78, contenente "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", come modificato dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, ha introdotto, nell'ambito dell'intervento di contrasto all'evasione fiscale allo scopo di far emergere ogni variazione di rendita catastale, l'art. 19¹²⁴ rubricato "Aggiornamento del catasto".

L'obiettivo del legislatore consiste nel contrastare l'evasione fiscale e contributiva, mediante il coinvolgimento congiunto dell'Erario e dei Comuni; si intende, in particolare, favorire l'emersione dell'effettiva consistenza catastale degli immobili (e delle loro variazioni) da assoggettare a imposizione e, nel contempo, individuare i soggetti, titolari di diritti reali sugli stessi, tenuti al pagamento delle imposte dovute.

L'art.19 sancisce l'attivazione, a decorrere dal 1° gennaio 2011, dell'Anagrafe immobiliare integrata; l'individuazione delle modalità attraverso le quali assicurare, relativamente ai dati catastali, l'accesso alle banche dati dell'Agenzia da parte dei Comuni e porre in essere il processo di decentramento delle funzioni catastali; il recupero di gettito fiscale, attraverso attività correlate all'identificazione degli immobili non dichiarati in Catasto; infine, l'obbligo di inserimento, negli atti notarili e nelle richieste di registrazione dei contratti di locazione, di determinati riferimenti e indicazioni di natura catastale¹²⁵.

¹²⁴ L'art. 19 del D.L. n. 78/2010 è inserito nel titolo II «Contrasto all'evasione fiscale e contributiva». L'Agenzia del territorio ha emanato la circolare n. 2 in data 9 luglio 2010 avente per oggetto «Attuazione del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 - articolo 19, comma 14» e in data 10 agosto 2010 ha emanato la circolare n. 3 avente per oggetto «art. 19 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 - Aggiornamento del catasto».

¹²⁵ A.DE LUCA, *Per il contrasto all'evasione immobiliare nuove attribuzioni all'agenzia del territorio*, Corriere tributario n. 33/2010, pag. 2688 ss.

In particolare, soffermandoci sugli aspetti più vicini all'analisi fin qui condotta, i commi da 4 a 6, con l'obiettivo del rafforzamento del processo di decentramento delle funzioni catastali ai Comuni, riprendono alcuni aspetti del decentramento catastale. Sono infatti ridefinite le competenze e le funzioni principali che rimangono in capo all'Agenzia del Territorio, ma si richiamano anche le funzioni catastali che venivano attribuite ai comuni con il d.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 all'art. 66.

Si riprende in considerazione il decentramento catastale ai comuni con due aspetti distinti: da un lato l'obbligo di controllare e aggiornare le banche dati di competenza dei comuni, al fine di aggiornare i dati catastali utilizzando le applicazioni informatiche e i sistemi di interscambio messi a disposizione dell'Agenzia del Territorio, dall'altro la norma indica alcune funzioni decentrate che saranno oggetto di provvedimenti attuativi che emanerà il Ministero dell'economia e delle finanze entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione.

Al fine di accelerare il processo di aggiornamento e allineamento delle banche dati catastali, le funzioni catastali connesse all'accettazione e alla registrazione degli atti di aggiornamento saranno svolte sia dall'Agenzia del Territorio che dai Comuni, che utilizzeranno le procedure informatiche messe a disposizione dall'Agenzia, secondo regole tecnico-giuridiche (da applicarsi anche nelle Regioni a Statuto speciale) stabilite con D.P.C.M., su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e previa intesa presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge¹²⁶.

I Comuni potranno svolgere le funzioni catastali scegliendo tra due livelli di compartecipazione, come definiti nell'accordo sottoscritto tra l'ANCI e il Governo il 9 luglio 2010:

- a) la forma di partecipazione più semplice prevede la consultazione delle banche dati, con l'accesso al "Portale Comuni" e la segnalazione delle incongruenze dei dati, che saranno poi gestite dall'Agenzia del Territorio;
- b) il livello "evoluto" di partecipazione prevede anche l'accettazione e la registrazione di tutti gli atti di aggiornamento catastale e la verifica formale di essi.

Alcune attività saranno, comunque, di competenza esclusiva dell'Agenzia del Territorio come l'individuazione di metodologie per l'esecuzione di rilievi ed aggiornamenti topografici e per la formazione di mappe e cartografie catastali; il controllo della qualità delle informazioni catastali e dei processi di aggiornamento degli atti; la gestione unitaria dei

¹²⁶ Tale decreto sarebbe dovuto essere emanato entro il 1° febbraio.

dati catastali e dei flussi di aggiornamento delle informazioni trasmessi con il Modello unico digitale per l'edilizia (MUDE¹²⁷); la gestione dell'Anagrafe Immobiliare Integrata¹²⁸.

Con l'attivazione, a far data dal 1° gennaio 2011, dell'Anagrafe Immobiliare Integrata si fissa un termine temporale per la messa a disposizione, da parte della statale Agenzia del Territorio ai Comuni, del sistema dati che integra tra loro i dati catastali e quelli ipo-catastali desumibili dagli atti depositati in Conservatoria.

Si chiarisce che questi dati, che consentono l'introduzione dell'attestazione integrata ipotecario-catastale, sono di proprietà dell'Agenzia Territorio perché sono ritenuti "sensibili" per la fiscalità e debbono essere "accoppiati" con i dati edilizi che i Comuni acquisiscono e "immagazzinano" nelle loro Anagrafi Comunali Immobili.

I Comuni accederanno all'Anagrafe statale utilizzando regole operative che il MEF decreterà d'intesa con la Conferenza Stato-Città e "le applicazioni informatiche e i sistemi di interscambio messi a disposizione dall'Agenzia del Territorio".

Da quanto detto si evince che il sistema di collaborazione Comuni-Stato che la L.122/2010 delinea vede un rafforzamento degli strumenti dello Stato per esercitare la sua funzione di garante dell'unitarietà del sistema informativo catastale nazionale e di controllore della qualità dei dati catastali e dei processi di aggiornamento degli stessi e la delimitazione dell'ambito entro i quali i Comuni esercitano la loro responsabilità nella gestione operativa dei processi di aggiornamento e allineamento delle banche dati catastali.

Per concludere si possono sottolineare alcuni punti critici della nuova normativa.

In particolare il riferimento da un lato è al MUDE, che rientra tra le competenze dell'Agenzia del Territorio e che, nonostante sia prevista la partecipazione dei comuni per l'attività di accettazione e registrazione degli atti di aggiornamento, il legislatore forza verso l'Agenzia del Territorio assegnandole la gestione unitaria dell'infrastruttura tecnologica.

Dall'altro, il punto critico riguarda la mancata unificazione e semplificazione del procedimento amministrativo edilizio con quello catastale aspetto quest'ultimo fondamentale se si vuole realizzare un federalismo amministrativo che sia il più coerente possibile con quello fiscale.

¹²⁷ Introdotto con legge 9 marzo 2006 n.80 comma 34 *quinquies*.

¹²⁸ Cfr art.19, co.1 D.L. 78/2010. Dal 1° gennaio 2011, l'Anagrafe immobiliare integrata, costituita e gestita dall'Agenzia del territorio, attesterà, ai fini fiscali, lo stato di integrazione delle banche dati disponibili presso l'Agenzia stessa per ciascun immobile, individuandone il soggetto titolare di diritti reali. Ponendo come base di riferimento unitario il bene immobile, l'Anagrafe immobiliare fornirà, dunque, un efficace supporto alla fiscalità immobiliare, tramite l'individuazione della correlata base imponibile e del relativo titolare di diritti reali, soggetto passivo d'imposta. Tali informazioni verranno erogate mediante la «attestazione integrata ipotecario-catastale», le cui modalità di rilascio e gli effetti, ai fini fiscali, verranno definiti con appositi decreti ministeriali, che disciplineranno altresì la graduale implementazione di ulteriori informazioni e servizi.

Da quanto sin qui analizzato si evince che l'articolo 19 del DL 78/2010 in materia di decentramento catastale ai Comuni chiarisce alcuni aspetti, ne innova altri e apre qualche criticità.