



N. 12 - febbraio 2010

Il catasto: il quadro attuale del decentramento delle funzioni

a cura dell'Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario

La nascita del catasto nello Stato unitario: evoluzione normativa

Il "catasto", con un significato abbastanza vicino a quello attuale, è presente in Italia fin dal XV secolo, quando a Firenze venne introdotto l'obbligo di presentazione di una dichiarazione contenente proprietà immobiliari, debiti, crediti e componenti del nucleo familiare. Nel 1807 Napoleone emanò un editto con il quale venne istituito un catasto per l'intero territorio del Regno italico; subito dopo venne creato il catasto milanese, che prevedeva - con grande valenza innovativa - che il censo fosse determinato dal reddito e non dal capitale e che servì da modello di riferimento per i sistemi catastali non solo in Italia ma anche in Europa.

Il nuovo Stato eredita quindi i diversi catasti degli stati pre-unitari ed inizia a progettare un nuovo sistema nazionale, che si articolerà in un periodo compreso tra il 1886 e il 1956. Con la legge 1° marzo 1886, n. 3682 (c.d. "legge Messedaglia") nasce il catasto italiano. Tutti i comuni italiani si dovevano uniformare alla regola del "nuovo catasto geometrico particellare", che prevedeva la registrazione delle proprietà dei terreni distinta da quella di fabbricati ed istituiva ufficialmente il "catasto edilizio urbano", evoluzione del catasto urbano creato nel 1877, ed il "nuovo catasto terreni".

Quanto a quest'ultimo, si trattava di un catasto geometrico, cioè derivante da rilievo topografico, volto a determinare forma ed estensione delle singole particelle, e particellare, in quanto le singole particelle dovevano essere distinte in funzione del possesso, della coltura e della capacità di reddito. Il catasto nazionale avrebbe dovuto avere, comunque, caratteristiche di uniformità ed omogeneità su tutto il territorio nazionale. Nel 1931 fu approvato il R.D. 8 ottobre 1931, n. 1572, recante "Testo unico delle leggi sul nuovo catasto", per la cui attuazione venne successivamente adottato il R.D. 12 ottobre 1933, n. 1539. Nel 1939 fu operata una importante revisione generale del catasto con notevoli innovazioni in ambito estimale.

Sempre nel 1939, con R.D.L. 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, nella L. 11 agosto 1939, n. 1249, venne istituito il nuovo catasto edilizio urbano. Esso era geometrico, per singole proprietà e avente come unità di riferimento l'unità immobiliare urbana (u.i.u.), definita come ogni porzio-

ne immobiliare sulla quale insistono omogenei diritti reali e caratterizzata da autonomia funzionale e produttiva. Nel 1949, con il D.P.R. 1° dicembre 1949, n. 1142, venne approvato il regolamento per la formazione del nuovo catasto edilizio urbano. Nel 1956 il "nuovo catasto terreni" entrò in conservazione¹, sostituendo, dopo 70 anni, il vecchio catasto terreni. Dopo sei anni anche il "nuovo catasto edilizio urbano" entrò in conservazione e sostituì il catasto edilizio urbano, acquistando una maggiore autonomia dal catasto terreni.

Successivamente la legge n. 825 del 1971, recante "Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria", aveva previsto, tra l'altro, che il Governo avrebbe dovuto emanare disposizioni per "il perfezionamento e la revisione del sistema catastale, con particolare riguardo alle esigenze di attualità e di flessibilità e alla disciplina delle iscrizioni e delle volture". In base a tale delega venne emanato il D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 650 ("Perfezionamento e revisione del sistema catastale"), che modificò alcune disposizioni del R.D. n. 1572 del 1931 e della legge n. 1249 del 1939.

Il decentramento della gestione catastale: il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112

La disciplina del decentramento delle funzioni in materia catastale dello Stato agli enti locali è caratterizzata da una serie di leggi e decreti che si sono susseguiti nel tempo e che ne hanno scandito le linee guida e le modalità operative. La norma legislativa cardine è la legge delega n. 59 del 15 marzo 1997 (c.d. legge Bassanini) che attribuisce al Governo il riordino delle funzioni e dei compiti attribuiti alle Regioni e agli enti locali, in attuazione della quale è stato emanato il decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998. Esso ha elencato, tra le altre, le funzioni mantenute dallo Stato in materia di catasto (art. 65), esercitate anche attraverso l'istituzione di un organismo tecnico (art. 67), nonché quelle da trasferire agli enti locali a partire dal 2001 (art. 66).

Il citato D.lgs. n. 112 del 1998, come modificato dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), confi-

¹ La conservazione del catasto è l'insieme delle operazioni avente come scopo l'aggiornamento dei documenti catastali.

gura un sistema integrato "Stato - comuni" per la gestione delle funzioni catastali attribuendo:

- allo Stato:
 - la definizione delle metodologie;
 - parte della gestione operativa, compresa la gestione unitaria e certificata della banca dati;
 - il controllo ed il coordinamento del sistema complessivo;
- ai comuni:
 - parte della gestione operativa (esercitata direttamente - in forma singola o associata - ovvero mediante convenzione con l'Agenzia del territorio, per tutte o parte delle funzioni);
 - la partecipazione alla determinazione degli estimi catastali.

I dati catastali (relativi agli oggetti) e quelli di pubblicità immobiliare (relativi ai soggetti e di competenza dell'Agenzia) costituiscono l'anagrafe immobiliare integrata.

L'articolo 1, commi da 194 a 200, della citata legge finanziaria 2007 ha modificato alcune norme del decreto legislativo n. 112 del 1998 chiarendo la ripartizione di competenze tra Stato ed enti locali per le funzioni relative agli atti catastali. È stata in particolare confermata l'attribuzione ai comuni delle funzioni di conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti catastali, cioè la possibilità di utilizzare le banche dati catastali, mentre, per quanto riguarda la revisione degli estimi e del classamento, in precedenza attribuita ai comuni, la nuova formulazione ha chiarito che i comuni partecipano al solo processo di determinazione degli estimi, eliminando il riferimento alle funzioni relative al classamento. Tali funzioni catastali possono essere esercitate dai comuni anche in forma associata, o attraverso le comunità montane. La stessa legge ha poi previsto che i comuni - a decorrere dal 1° novembre 2007 - esercitino direttamente le funzioni catastali ad essi attribuite dall'articolo 66 del decreto legislativo n. 112 del 1998, escludendo la possibilità di esercitare le funzioni catastali affidandole a società private, pubbliche o miste pubblico-private, al fine di evitare maggiori oneri per la finanza pubblica. Ai comuni è stata altresì attribuita la facoltà di stipulare convenzioni non onerose con l'Agenzia del territorio, per l'esercizio di tutte o di parte delle funzioni catastali ad essi attribuite, specificando che queste convenzioni hanno durata decennale e sono tacitamente rinnovabili. La stipula di tali convenzioni è possibile con la sola Agenzia del territorio.

Per ottemperare a questo contesto legislativo è stata istituita la "cabina di regia", composta dal Ministero degli affari regionali ed autonomie locali, dall'ANCI e dall'Agenzia del territorio. Il 4 giugno 2007 è stato stipulato un Protocollo d'intesa tra l'Agenzia e l'ANCI e, subito dopo (il 14 giugno) è stato emanato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che prevede il passaggio definitivo delle funzioni catastali ai comuni a partire dal 1° novembre 2007 e che costituisce l'ultima tappa normativa importante per il processo di decentramento indicato dal legislatore del 1998.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 giugno 2007

Con questo decreto, emanato ai sensi dell'articolo 1, comma 197, della L. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), sono state individuate le modalità, i requisiti e gli elementi utili per l'esercizio delle funzioni catastali da parte dei comuni in forma diretta, singola o associata, ovvero per il convenzionamento con l'Agenzia del territorio, ed 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, nell'ambito di quelle conferite dal decreto legislativo n. 112, in materia di catasto, come modificate dalla stessa legge n. 296/2006, "anche allo scopo di realizzare un effettivo e totale censimento dei beni immobili ed un completo recupero dei dati catastali ed integrazione della relativa banca dati".

In base al D.P.C.M. i comuni provvedono alla gestione di tutte o parte delle funzioni catastali assegnate dalla legge attraverso diverse modalità:

- gestione diretta autonoma;
- gestione diretta attraverso unione di comuni o altre forme associative;
- gestione diretta da parte della comunità montana di appartenenza;
- gestione affidata all'Agenzia del territorio.

La scelta della modalità gestionale ritenuta più adeguata allo specifico contesto di competenza deve essere effettuata dai comuni valutando le proprie politiche di servizio ai cittadini ed alle imprese, le politiche di gestione del complesso delle funzioni comunali, lo stato della propria organizzazione interna e dell'infrastrutturazione informatica e telematica, nonché la dotazione tecnologica e telematica sviluppata sul territorio nell'ambito dei piani di *e-government*.

I comuni, in funzione della propria capacità organizzativa e tecnica, assumono la gestione diretta e completa, in forma singola, associata o attraverso la comunità montana di appartenenza, di una delle seguenti opzioni:

- a) opzione di primo livello, che comporta:
 - consultazione della banca dati catastale unitaria nazionale e servizi di visura catastale;
 - certificazione degli atti catastali conservati nella banca dati informatizzata;
 - aggiornamento della banca dati del catasto mediante trattazione delle richieste di variazione delle intestazioni e delle richieste di correzione dei dati amministrativi, comprese quelle inerenti la toponomastica;
 - riscossioni erariali per i servizi catastali.
- b) opzione di secondo livello, che comporta, oltre alle funzioni di cui alla lettera a):
 - verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento del catasto fabbricati;
 - 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;

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

c) opzione di terzo livello, che comporta, oltre alle funzioni di cui alla lettera a):

- verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento del catasto fabbricati;

- verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento geometrico del catasto terreni;

- verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni di variazione colturale del catasto terreni;

- definizione dell'aggiornamento della banca dati catastale, sulla base delle proposte di parte, ovvero sulla base di adempimenti d'ufficio.

Il D.P.C.M. ha anche fissato le modalità e i criteri per l'assegnazione di risorse da assegnare ai comuni e la loro correlazione con le funzioni assunte, che sono stati successivamente rinnovati e riformulati con D.P.C.M. 27 marzo 2008.

Sulla base del combinato disposto delle disposizioni normative citate si può dunque affermare che il sistema catastale unitario nazionale attribuisce:

- allo **Stato**, (e quindi all'Agenzia del territorio), a monte, le funzioni di riforma, di definizione metodologica e procedurale; a valle, quelle di controllo della qualità delle informazioni e dei processi di aggiornamento degli atti, nonché di coordinamento delle funzioni dello Stato e dei comuni; allo Stato compete inoltre la gestione unitaria e certificata della base dei dati catastali e dei flussi di aggiornamento, oltre alle funzioni connesse al ruolo di ente cartografico;
- ai **comuni** spettano le funzioni di aggiornamento ed utilizzazione degli atti e dei dati catastali, nonché di partecipazione al processo di determinazione degli estimi catastali.

Il successivo D.P.C.M. 27 marzo 2008 ha definito una ripartizione del personale dell'Agenzia a livello provinciale, per quanto riguarda le sole funzioni catastali per i tre diversi livelli di opzioni previsti dal precedente provvedimento, il che ha peraltro sollevato preoccupazione e perplessità da parte delle organizzazioni sindacali per le problematiche inerenti al trasferimento di personale.

L'impugnazione dinanzi al TAR del D.P.C.M. 14 giugno 2007

Nell'ottobre del 2007 il D.P.C.M. 14 giugno 2007 è stato impugnato davanti al TAR del Lazio da Confedilizia, che ne ha chiesto l'annullamento, sostenendo, tra l'altro, l'illegittimità del decreto nella parte in cui attribuisce ai comuni l'esercizio della potestà di procedere al classamento degli immobili (prevista nell'opzione più avanzata) e quindi alla definizione della relativa rendita catastale. La Confederazione ha contestato inoltre l'attribuzione alle amministrazioni locali della possibilità di determinare l'estimo dei singoli immobili in via definitiva, sottraendo ogni sindacato in merito all'Agenzia del territorio. Secondo la Confederazione, la disposizione è in contrasto con l'art.

1, comma 197, della legge finanziaria del 2007, che prevede solo una partecipazione dei comuni alla determinazione degli estimi.

Da parte loro, sia l'ANCI che l'Avvocatura dello Stato hanno sostenuto la piena legittimità del provvedimento.

L'accoglimento, con sentenza n. 4259 del 15 maggio 2008, del ricorso ha interrotto il processo di decentramento in corso, determinando la necessità di ridefinire l'intero percorso attuativo, in quanto il TAR, con la predetta decisione, ha annullato il DPCM 14 giugno 2007 e gli atti correlati. In sostanza, secondo il TAR, "l'attribuzione ai Comuni dell'esercizio della potestà autoritativa di procedere al classamento e quindi alla definizione della relativa rendita catastale, costituisce una opzione non prevista dalla legge nell'ambito del trasferimento di funzioni catastali".

Successivamente l'ANCI nel luglio 2008 ha chiesto l'annullamento della sentenza del TAR dinanzi al Consiglio di Stato, in particolare per difetto di procedura dovuto a mancata integrazione del contraddittorio nel giudizio di primo grado; il Consiglio di Stato, il 10 febbraio 2009, ha accolto l'appello, annullando, con rinvio al TAR, medesima sezione, con composizione diversa, la citata sentenza, ritenendo necessaria l'integrazione dell'ANCI come soggetto processuale.

Il TAR del Lazio, con sentenza interlocutoria del 14 ottobre 2009, ha chiesto all'Agenzia del territorio di fornire una serie di "motivati e documentati chiarimenti" sugli atti preparatori e propedeutici del D.P.C.M. 14 giugno 2007, fissando al 27 gennaio 2010 l'udienza di trattazione del ricorso, data in cui la Seconda sezione ne ha iniziato l'esame nel merito.

Nelle more delle decisioni giurisdizionali, l'Agenzia del territorio ha attivato un tavolo tecnico ministeriale finalizzato alla proposizione di modifiche regolamentari da condividere con l'ANCI. Secondo le intenzioni dell'Agenzia, il tavolo dovrebbe servire a definire un modello di decentramento più vicino alle esigenze di flessibilità evidenziate dai Comuni e che tenga conto delle opportunità derivanti dai recenti sviluppi dei processi di informatizzazione dei servizi catastali.

L'interscambio informativo tra l'Agenzia del territorio e gli enti locali

Di particolare rilievo ai fini dell'applicazione della disciplina sul decentramento del catasto è l'aspetto relativo all'interscambio dei flussi informativi tra centro e periferia. In tale ottica sono stati realizzati due specifici canali per la fornitura di servizi, differenziati in base al grado di evoluzione tecnologica dei destinatari dei flussi informativi.

Il "sistema di interscambio" permette la cooperazione tra i sistemi informatici dell'Agenzia del territorio e l'ente locale, che può direttamente prelevarvi i dati catastali ed integrarli nel proprio sistema, purché sia connesso, direttamente o non, al sistema pubblico di connettività (SPC). Finora hanno aderito al predetto sistema nove regioni e sei province (Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia - Romagna, Toscana, Molise, Abruzzo, Campania e Sardegna; Brescia, Padova, Roma, Siena, Vercelli e Viterbo).

Accanto a ciò esiste il "portale per i comuni", progettato dall'Agenzia del territorio per permettere agli enti locali privi di

un'infrastruttura tecnologica adeguata di fruizione dei servizi telematici per la fornitura dei dati catastali. Detto portale consente agli operatori degli enti abilitati di accedere, via *internet*, alle stesse informazioni ottenibili, progressivamente, in modo automatico, dal "sistema di interscambio".

Bisogna tuttavia rilevare come, alla data del 31/12/2009, solo 1.117 comuni (su 7.759 del sistema informativo nazionale catastale) risultavano operativi sul "sistema di interscambio", per la quasi totalità concentrati nelle regioni del nord Italia. L'adesione al "portale per i comuni" risultava invece più massiccia (7.286 comuni, pari al 94% del totale)².

Si ricorda infine che nell'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2009-2011 del Ministro dell'economia e delle finanze, per quanto riguarda gli obiettivi e piani di azione nell'ambito del decentramento di funzioni catastali ai comuni, è previsto il "consolidamento e sviluppo dei rapporti con i comuni e le loro associazioni secondo modelli che assicurino all'Agenzia del territorio la *governance* dei processi catastali in qualità di ente gestore della banca dati unitaria nazionale".

Il trasferimento delle funzioni catastali nelle regioni autonome

All'esigenza di non compromettere l'unitarietà del sistema catastale nazionale (ai fini, tra l'altro, della fruibilità dei dati da parte di diverse amministrazioni) sono connesse alcune problematiche sollevate dall'emanazione di specifiche normative in alcune regioni a statuto speciale.

In particolare in Valle d'Aosta e Friuli - Venezia Giulia il trasferimento delle funzioni catastali è stato avviato da due decreti legislativi e proseguito, nel caso della Valle d'Aosta, con l'emanazione di una legge regionale.

In Friuli - Venezia Giulia, con il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 29, sono state emanate le norme di attuazione dello statuto speciale della regione in materia di catasto e libro fondiario.

In Valle d'Aosta, con il decreto legislativo 3 agosto 2007, n. 142, la Regione è stata delegata a stabilire, in conformità ai criteri fissati dallo Stato e comunque in armonia con i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, le tipologie e gli importi dei tributi speciali catastali, nonché a provvedere alla loro riscossione. In materia è stata successivamente emanata la legge regionale 18 aprile 2008, n. 19.

Al riguardo la Ragioneria Generale dello Stato ha espresso il parere che tale nuovo assetto della Regione Valle d'Aosta, prefigurando maggiori oneri per la finanza pubblica, non sarebbe in linea con il principio generale dell'invarianza della spesa nel conferimento di funzioni amministrative.

Da parte sua l'Agenzia del territorio ritiene che i decreti legislativi sopra citati compromettano, di fatto, l'unitarietà del sistema catastale nazionale, punto centrale su cui è fondata la gestione integrata del sistema catastale e indispensabile per garantire la "perequazione tributaria".

² I dati sono stati illustrati dal direttore dell'Agenzia del territorio nel corso di una audizione, il 20 gennaio 2010, davanti alla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria.

Il modello unico digitale per l'edilizia (MUDE)

L'articolo 34-*quinquies*, comma 1, del decreto legge 10 febbraio 2006, n. 4 (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80) allo scopo di semplificare i procedimenti amministrativi catastali ed edilizi ha disposto l'istituzione di un modello unico digitale per l'edilizia (MUDE).

Il modello, da introdursi gradualmente, dovrà essere utilizzato per la presentazione ai comuni, in via telematica, di:

- denunce di inizio attività;
- domande per il rilascio di permessi di costruire;
- qualsiasi atto di assenso, comunque denominato, in materia di attività edilizia.

Il modello stesso verrà inoltre utilizzato in sostituzione delle dichiarazioni di variazione catastale e di nuova costruzione.

Con successivo D.P.C.M. 6 maggio 2008 (recante Approvazione del «Modello unico digitale per l'edilizia») sono state individuate le modalità tecniche e operative per l'istituzione del modello.

Per la definizione del MUDE il D.P.C.M. ha istituito una commissione paritetica composta da rappresentanti dell'ANCI, della Conferenza dei presidenti delle regioni e dell'Agenzia del territorio, oltre al presidente, scelto dal Ministro per gli affari regionali ed autonomie locali. Nella definizione del MUDE la commissione deve operare al fine di garantire la trasferibilità delle informazioni ivi contenute nei processi amministrativi collegati, con particolare riferimento all'integrazione sistemica fra i dati relativi agli adempimenti catastali, i dati relativi ai processi autorizzativi edilizi e i dati utili all'aggiornamento delle anagrafi territoriali comunali.

Entro il 31 gennaio 2009, con successivo D.P.C.M., andavano approvati il MUDE e le caratteristiche tecniche dell'infrastruttura per l'erogazione dei servizi; sul punto risulta che la commissione sia in procinto di concludere i propri lavori.

L'ultima nota breve:

La vigilanza sui mercati finanziari negli Stati Uniti: le istituzioni e le proposte di riforma
(n. 11 - gennaio 2010)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

Gli arretrati possono essere richiesti all'Archivio legislativo tel. 06 67062610
ArchivioLegislativo@senato.it
I testi sono disponibili alla pagina:
<http://www.senato.it> - leggi e documenti - dossier di documentazione. Servizio Studi - note brevi

progetto grafico the washing machine

www.senato.it