

# REPUBBLICA ITALIANA

N. 8138 REG. RIC.

ANNO 2007

## IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. REG. SENT..

### Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

ANNO 2008

#### Sezione Seconda

composto dai Signori:

Luigi TOSTI	Presidente
Carlo Modica de MOHAC	Componente;
Stefano TOSCHEI	Estensore;

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

sul ricorso n. R.g **8138** del **2007** proposto dalla

“CONFEDERAZIONE ITALIANA DELLA PROPRIETA’ EDILIZIA (CONFEDILIZIA)”, in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Vittorio Angiolini e Paolo Panariti ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest’ultimo in Roma, Via Celimontana n. 38;

#### contro

- il MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, domicilia per legge;
- la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, il MINISTRO PER LE RIFORME E LE INNOVAZIONI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, il MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI ED AUTONOMIE LOCALI e il MINISTRO DELL’INTERNO, non costituiti in

giudizio;

**e nei confronti**

- dell'AGENZIA DEL TERRITORIO, in persona del Direttore generale pro tempore,
  - del COMUNE DI NIBBIANO, in persona del Sindaco pro tempore,
- non costituiti in giudizio;

**nonché con l'intervento *ad adiuvandum* di**

- “ISIVI-ISTITUTO ITALIANO DI VALUTAZIONE IMMOBILIARE”, in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Raffaele Mario Vavalà e Maria Ida Orefice, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Roma, Circonvallazione Clodia n. 36;
- “GESTICOND-LIBERA ASSOCIAZIONE AMMINISTRATORI IMMOBILIARI”, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Sofia Pasquino presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Roma, Via dell'Acqua Bulicante n. 435;
- “FIAIP-FEDERAZIONE ITALIANA AGENTI IMMOBILIARI PROFESSIONALI” e “ASPESI-ASSOCIAZIONE NAZIONALE TRA SOCIETA' DI PROMOZIONE E SVILUPPO INDUSTRIALE”, in persona dei rispettivi rappresentanti legali pro tempore, rappresentati e difesi dall'avv. Luigi Tallarico, presso il cui studio sono elettivamente domiciliate in Roma, Piazza Istria n. 2;
- “ASSOUTENTI-ASSOCIAZIONE NAZIONALE UTENTI DI SERVIZI PUBBLICI”, in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Benito Panariti presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Roma, Via Celimontana n. 38;

**per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia**

- del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 14 giugno 2007 avente ad oggetto “decentramento delle funzioni catastali ai comuni di cui all’art. 1, comma 197, della legge 27 dicembre 2006 n. 296;
- e, per quanto occorrer possa, del protocollo di intesa tra l’Agenzia del Territorio e l’ANCI (Associazione nazionale Comuni italiani) del 4 giugno 2007;
- nonché di ogni altro atto antecedente e presupposto, attuativo, esecutivo e consequenziale e comunque connesso.

Visto il ricorso con i documenti allegati;

Vista la costituzione in giudizio dell’Amministrazione intimata e degli altri soggetti intervenuti ed i documenti prodotti;

Esaminate le memorie integrative depositate;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 6 febbraio 2008 il dott. Stefano Toschei; presente per la parte ricorrente l’avv. avv. P. Panariti e l’avv. V. Angiolini, e l’avv. dello Giacobbe per la difesa dell’Amministrazione intimata;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

### **FATTO**

Con il ricorso indicato in epigrafe la Confederazione italiana della proprietà edilizia (d’ora in poi, Confedilizia) ha impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 giugno 2007 avente ad oggetto “decentramento delle funzioni catastali ai comuni di cui all’art. 1, comma 197, della legge 27 dicembre 2006 n. 296”.

Lamenta la ricorrente che il predetto 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, si duole della 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 (come anche definito e specificato nel protocollo di intesa intervenuto tra l'Agenzia del Territorio e l'ANCI in data 4 giugno 2007, e qui pure impugnato dalla ricorrente) 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" (così alle pagine 8 e 9 del ricorso introduttivo del presente giudizio).

In ragione di quanto sopra e premettendo la sussistenza della propria legittimazione a proporre il gravame, la Confedilizia deduce 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 principalmente avverso 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 2007.

Si è costituito in giudizio l'intimato Ministero dell'economia e delle finanze eccependo, preliminarmente, il difetto di legittimazione a ricorrere in capo alla Confedilizia. Nel merito la difesa erariale ha contestato analiticamente la

fondatezza dell'interpretazione offerta dalla ricorrente delle norme regolanti il settore in questione, confermando la legittimità e correttezza degli atti impugnati e chiedendo, di conseguenza, la reiezione del ricorso proposto.

Sono intervenute nel giudizio, *ad adiuvandum*, altre associazioni ed enti esponenziali sostenendo la condivisibilità della interpretazione prospettata nell'atto introduttivo del presente giudizio 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'I.C.I..

In corso di giudizio sono state depositate ulteriori memorie con altri documenti e confermandosi le già rassegnate conclusioni.

Alla udienza pubblica del 6 febbraio 2008 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

## **DIRITTO**

1. - Viene all'esame del Tribunale il ricorso proposto da Confedilizia (e sorretto con intervento *ad adiuvandum* di altre associazioni ed enti esponenziali del settore della proprietà immobiliare) volto ad ottenere la dichiarazione di illegittimità ed il relativo annullamento del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 giugno 2007 recante "Decentramento delle funzioni catastali ai comuni, ai sensi dell'articolo 1, comma 197, della legge 27 dicembre 2006, n. 296".

Prima di esaminare le censure dedotte da parte ricorrente con il ricorso

introduttivo, giova riepilogare il quadro normativo nel quale va ad inserirsi il provvedimento qui impugnato in via principale.

2. – L'art. 65 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, recante Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n. 59, al comma 1, nell'indicare le funzioni che, piuttosto che essere trasferite ai Comuni, sono mantenute in capo allo Stato, testualmente recita:

“1. Sono mantenute allo Stato le funzioni relative:

- a) allo studio e allo sviluppo di metodologie inerenti alla classificazione censuaria dei terreni e delle unità immobiliari urbane;
- b) 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;
- c) alla disciplina dei libri fondiari;
- d) alla tenuta dei registri immobiliari, con esecuzione delle formalità di trascrizione, iscrizione, rinnovazione e annotazione, nonché di visure e certificati ipotecari;
- e) alla 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;
- f) all'individuazione di metodologie per l'esecuzione di rilievi e aggiornamenti topografici e la formazione di mappe e cartografie catastali;
- g) al controllo di qualità delle informazioni e dei processi di aggiornamento degli atti;
- h) alla gestione unitaria e certificata della base dei dati catastali e dei flussi di

aggiornamento delle informazioni di cui alla lettera g), assicurando il coordinamento operativo per la loro utilizzazione a fini istituzionali attraverso il sistema pubblico di connettività e garantendo l'accesso ai dati a tutti i soggetti interessati”.

Va specificato che il testo recato dalle lettere d), g) e h) è stato modificato dall'art. 1, comma 294, della legge 27 dicembre 2006 n. 296.

Con riguardo a tali disposizioni il testo precedente così riportava:

- lett. d), alla tenuta dei registri immobiliari, con esecuzione delle formalità di trascrizione, iscrizione, rinnovazione e annotazione di visure ipotecarie;
- lett. g), al controllo di qualità delle informazioni, e al monitoraggio dei relativi processi di aggiornamento;
- lett. h), alla gestione unitaria e certificata dei flussi di aggiornamento delle informazioni di cui alla lettera g), assicurando il coordinamento operativo per la loro utilizzazione attraverso la rete unitaria delle pubbliche amministrazioni e consentendo l'accesso ai dati ai soggetti interessati.

Il successivo art. 66 del decreto legislativo n. 112 del 1998, nell'indicare le funzioni conferite ai Comuni, dispone al comma 1 che:

“1. Sono attribuite, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59, ai comuni le funzioni relative:

- a) alla conservazione, alla utilizzazione ed all'aggiornamento degli atti catastali, partecipando al processo di determinazione degli estimi catastali fermo restando quanto previsto dall'articolo 65, comma 1, lettera h);
- b) alla delimitazione di zone agrarie interessate ad eventi calamitosi; (ma la lettera è stata abrogata dall'articolo 9 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 443);
- c) alla rilevazione dei consorzi di bonifica e degli oneri consortili gravanti

sugli immobili”.

Va anche qui specificato che il testo recato dall’art. 66, comma 1 lett. a), per come sopra riprodotto è stato modificato dall’art. 1, comma 294, della legge n. 296 del 2006.

Sulla scorta delle surriportate disposizioni del 1998, come modificate nel 2006, è stato adottato il qui impugnato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 giugno 2007 che, limitatamente al testo dell’art. 3 (avente ad oggetto “Funzioni e processi catastali gestibili in forma diretta dai Comuni”) in ordine al quale si appuntano le critiche della Confedilizia, per comodità e completezza si riporta integralmente :

“1. 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 di aggregazione di funzioni, in ordine progressivo di complessità ed eventualmente assunte con gradualità crescente, relative al territorio di propria competenza.

2. I Comuni possono optare per una delle seguenti aggregazioni di funzioni:

a) opzione di primo livello:

1. consultazione della banca dati catastale unitaria nazionale e servizi di visura catastale;

2. certificazione degli atti catastali conservati nella banca dati informatizzata;

3. 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;

4. riscossioni erariali per i servizi catastali.



b) opzione di secondo livello, oltre alle funzioni di cui alla lettera a):

1. verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento del Catasto fabbricati;

2. 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;

3. verifica formale e accettazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento geometrico del Catasto terreni;

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

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

1. verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento del Catasto fabbricati;

2. verifica formale, accettazione e registrazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento geometrico del Catasto terreni;

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

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

3. I Comuni assicurano la tenuta degli archivi cartacei relativi all'esercizio delle funzioni catastali gestite in forma diretta, a far data dall'avvio dell'operatività, secondo i parametri ed i livelli prestazionali recepiti nella convenzione prevista dall'art. 2, comma 5, nonché la conservazione degli atti secondo termini e modalità indicate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 1, comma 196, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

4. Al fine di assicurare la realizzazione degli obiettivi di miglioramento

della qualità della base dati catastale, l'Agenzia del territorio, nell'ambito delle proprie competenze di presidio dell'unitarietà del sistema catastale nazionale, formula programmi di intervento articolati per aree e macroaree territoriali, da realizzare con iniziative di cooperazione concordate in sede locale con i Comuni, indipendentemente dalle opzioni funzionali scelte ai sensi del precedente comma 2. I programmi di intervento saranno definiti in coerenza con gli obiettivi fissati nella convenzione tra Ministero dell'economia e delle finanze e la stessa Agenzia del territorio, nonché delle priorità definite nel Protocollo d'intesa concluso tra l'Agenzia del territorio e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani in data 4 giugno 2007.

5. L'espletamento delle funzioni catastali da parte dei Comuni avviene mediante la esecuzione delle attività previste dai corrispondenti processi operativi, che tengono conto delle opportunità connesse al rapporto telematico con l'utenza e fra le amministrazioni. Detti processi sono descritti nel Protocollo d'intesa concluso tra l'Agenzia del territorio e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani in data 4 giugno 2007”.

2. – Fin qui il contesto normativo nel quale si inquadrano le doglianze della Confedilizia, che si articolano su di un primo motivo complesso di merito ed un secondo di carattere formale.

Quanto al profilo sostanziale della censura principale, la contestazione di rilievo è costituita dall'erronea interpretazione operata nel provvedimento impugnato delle disposizioni normative sopra riprodotte e come modificate dalla legge n. 296 del 2006.

Appare evidente ai ricorrenti come il legislatore del 2006 abbia inteso meglio specificare la portata effettiva del decentramento amministrativo dallo Stato ai Comuni previsto, in materia catastale, dagli artt. 65 e 66 del decreto

legislativo n. 112 del 1998, limitandone la portata e lasciando anzi prevalere una tendenza al mantenimento in capo all'Amministrazione statale delle funzioni decisorie in materia, in particolare quelle relative al classamento dei singoli immobili, stante la diretta incidenza di una siffatta operazione (di classamento) sul calcolo della rendita da attribuirsi al singolo immobile, con immaginabili ripercussioni in tema di imposizione fiscale in genere e di I.C.I. in particolare. Da qui l'incongruenza normativa del decreto presidenziale avverso che, al contrario di quanto previsto dalla fonte primaria, polverizza in capo ai Comuni competenze funzionali decisive in materia di catasto e di estimo degli immobili.

In altri termini, Confedilizia sostiene che da sempre nel nostro ordinamento giuridico (si prendano ad esempio il testo unico delle leggi sul nuovo catasto, vale a dire il regio decreto 8 ottobre 1931 n. 1572 ed il successivo D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 650) in materia di catasto degli immobili è stata messa in luce l'esigenza di unitarietà ed uniformità delle relative valutazioni (di redditività degli immobili) su tutto il territorio nazionale. La ricorrente lamenta che tale orientamento tendenziale non è stato superato, ma semmai confermato sia dal decreto legislativo n. 112 del 1998 sia dalle modifiche intervenute ad opera della legge n. 296 del 2006, di talché le previsioni del decreto presidenziale qui impugnato, che invece esprimono l'intendimento a voler accentuare il carattere decisorio delle competenze trasferite ai Comuni, si pone in rotta di collisione con quanto espresso dal legislatore nazionale costantemente.

Da qui la richiesta di annullamento del ridetto provvedimento e degli altri richiamati in epigrafe.

La seconda censura ha ad oggetto il procedimento seguito per l'approvazione del provvedimento presidenziale del 14 giugno 2007.

Posto che esso deve ritenersi sostanzialmente un regolamento,

emergerebbe la mancata sottoposizione dello stesso al preventivo vaglio consultivo del Consiglio di Stato, per come richiesto dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988 n. 400.

3. – Il Collegio, prima di esaminare la vicenda nel merito, deve farsi carico di scrutinare la preliminare richiesta di verifica e dichiarazione del difetto di legittimazione a ricorrere in capo a Confedilizia, per come eccepito dalla difesa erariale.

Al riguardo è sufficiente riferirsi, per escludere la condivisibilità della suindicata eccezione, a quanto la stessa Sezione ha già sostenuto in occasioni analoghe a quella qui in esame (cfr., tra le ultime, T.A.R. Lazio, Sez. II, 10 ottobre 2006 10234), secondo cui:

- a) in via generale giova ribadire che le associazioni di utenti sono legittimate ad impugnare avanti al giudice amministrativo le disposizioni contenute in atti amministrativi generali, anche a contenuto normativo, ritenute lesive degli interessi sostanziali degli associati, laddove si tratti di disposizioni autoritativamente determinate dalla Pubblica amministrazione in virtù di specifici poteri ad essa attribuiti (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 23 maggio 2003 n. 2782);
- b) più nello specifico va confermato che la Confedilizia è abilitata ad agire in sede giurisdizionale avverso un provvedimento amministrativo che si ritenga ingiustamente pregiudizievole degli interessi unitari della categoria; ciò in ragione della legittimazione alla tutela - anche in via giudiziaria - della categoria che deriva all'organismo dalla sua rappresentatività, in forza di statuto, della proprietà immobiliare (cfr. T.A.R. Toscana, Sez. I, 2 luglio 1996 n. 601);
- c) al contrario, la Confedilizia, quale associazione rappresentativa degli

interessi dei proprietari di fabbricati, non è legittimata ad impugnare atti che non si riferiscono ai proprietari in quanto tali, ma ad alcuni di essi quali autori di abusi edilizi in aree soggette a vincolo paesaggistico (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. II, 21 giugno 1999 n. 1531).

Nel caso in esame si verte in ordine all'impugnazione di un atto amministrativo sicuramente di natura e a portata generale, ma nello stesso tempo con implicazioni anche in grado di incidere negativamente sugli interessi unitari della categoria rappresentata dalla Confedilizia, atteso che le applicazioni concrete che discendono dal provvedimento qui impugnato sono in grado di impingere sulle posizioni soggettive degli associati, coinvolgendo financo la stima del valore del singolo immobile.

Tali riflessioni, che conducono a ritenere non accoglibile l'eccezione sollevata in via preliminare, possono esportarsi, con identico esito in tema di ammissibilità, con riferimento alla posizione processuale delle associazioni ed enti esponenziali che hanno spiegato intervento *ad adiuvandum* nel presente giudizio.

4. – Può ora affrontarsi la questione di merito che attiene alla vicenda della quale è qui controversia, esaminando inizialmente il primo motivo di doglianza dedotto dalla Confedilizia.

Sinteticamente si rammenta che la ricorrente contesta la legittimità del DPCM 14 giugno 2007 in quanto il suo contenuto, in particolare con riferimento a quanto disposto nell'art. 3, non corrisponderebbe alla *voluntas legis* espressa negli artt. 65 e 66 del decreto legislativo n. 112 del 1998, così come modificati dall'art. 1, comma 194, della legge n. 296 del 2006. Più specificamente, Confedilizia sostiene che le disposizioni recate dal decreto impugnato determinerebbero un improprio ed illegittimo trasferimento “a tutto campo” delle funzioni amministrative ai Comuni in materia di catasto, in aperto contrasto con

l'intendimento legislativo volto a limitare il suddetto trasferimento ad alcune attività, sicuramente non decisorie e comunque circoscritte alla partecipazione al processo di determinazione degli estimi catastali, fermo restando il principio, discendente dall'art. 65 del decreto legislativo n. 112 del 1998, di gestione unitaria e certificata della base dei dati catastali e dei flussi di aggiornamento assicurata dall'Agenzia del territorio.

Ancor più in particolare, sostiene la Confedilizia, l'aver attribuito ai Comuni il compito di definire l'aggiornamento della banca dati catastale sulla base delle proposte di parte ovvero sulla base di adempimenti d'ufficio (come recita l'art. 3, comma 2 lett. c) del decreto presidenziale impugnato), da un lato condurrebbe ad attribuire a quegli enti locali una competenza connotata da un elevato margine di apprezzamento discrezionale che inciderebbe, evidentemente, sulla unitarietà del sistema catastale nazionale (soprattutto in alcuni casi come, ad esempio, relativamente agli immobili costruiti per speciali esigenze industriali o commerciali ovvero per quegli immobili che, per la peculiarità e singolarità delle loro caratteristiche, non si prestano ad essere inseriti in categorie e classi) nonché, per altro verso, provocherebbe anche il rischio di consentire determinazioni della rendita catastale con stima diretta per ogni singola unità, con evidenti ripercussioni non solo sul principio di uniformità del catasto ma sostanzialmente e concretamente in tema di eguaglianza tra cittadini.

5. - Vivisezionando figurativamente l'art. 3 del decreto impugnato e sottolineando le espressioni che più rilevano nell'ambito dell'indagine che deve essere qui svolta, emerge che i Comuni assumono la gestione diretta e completa di alcune aggregazioni di funzioni che vengono distinte in tre livelli di opzioni (art. 3, comma 1):

1) il primo livello (comma 2, lett. a) è caratterizzato dalla consultazione della

- banca dati catastale unitaria nazionale e servizi di visura catastale, dalla certificazione degli atti catastali conservati nella banca dati informatizzata e dall'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 nonché le riscossioni erariali per i servizi catastali;
- 2) il secondo livello (comma 2, lett. b) vede quali opzioni funzionali, in aggiunta a quelle indicate per il primo livello, la verifica formale, l'accettazione e la registrazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento del Catasto fabbricati; il 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; la verifica formale e l'accettazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento geometrico del Catasto terreni nonché la verifica formale, l'accettazione e la registrazione delle dichiarazioni di variazione colturale del Catasto terreni;
- 3) infine, quali opzioni funzionali di terzo livello (comma 2 lett. c), oltre alle funzioni di cui alla lettera a), sono indicate in capo ai Comuni le competenze in ordine alla verifica formale, l'accettazione e la registrazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento del Catasto fabbricati, la verifica formale, l'accettazione e la registrazione delle dichiarazioni tecniche di aggiornamento geometrico del Catasto terreni, la verifica formale, l'accettazione e la registrazione delle dichiarazioni di variazione colturale del Catasto terreni nonché la definizione dell'aggiornamento della banca dati catastale, sulla base delle proposte di parte, ovvero sulla base di adempimenti d'ufficio.

Nella riproduzione analitica delle previsioni contenute nell'art. 3, comma 2, del decreto impugnato spiccano, quindi, alcune competenze attribuite ai Comuni, anche in virtù dell'opzione che ciascun Comune, "in funzione della propria capacità organizzativa e tecnica" (così l'art. 3 comma 1), intende fare propria, che lette in un unico contesto tradiscono l'intendimento di attribuire ai Comuni qualcosa di più della semplice partecipazione al processo di determinazione degli estimi catastali, in ordine alla quale appare molto puntuale e non diversamente interpretabile la formulazione espressiva utilizzata dall'art. 65 del decreto legislativo n. 112 del 1998.

6. - In particolare, se l'art. 65, comma 1 lett. h), nella versione successiva alle modifiche del 2006, mantiene in capo allo stato le competenze in merito "alla gestione unitaria e certificata della base dei dati catastali e dei flussi di aggiornamento delle informazioni di cui alla lettera g), assicurando il coordinamento operativo per la loro utilizzazione a fini istituzionali attraverso il sistema pubblico di connettività e garantendo l'accesso ai dati a tutti i soggetti interessati" e se al successivo art. 66, comma 1 lett. a), si puntualizza che ai Comuni sono trasferite le funzioni amministrative in merito "alla conservazione, alla utilizzazione ed all'aggiornamento degli atti catastali, partecipando al processo di determinazione degli estimi catastali fermo restando quanto previsto dall'articolo 65, comma 1, lettera h)", può pianamente affermarsi che la sola interpretazione possibile delle norme primarie ora riprodotte va nel senso che allo Stato sono mantenute quelle funzioni necessarie a garantire il principio di uniformità nazionale del catasto, limitandosi l'operazione di decentramento ad attribuire ai Comuni una funzione esclusivamente istruttoria e partecipativa nel settore, ma certo non decisoria e provvedimentale.

Il decreto presidenziale del 14 giugno 2007 contiene, al contrario di quanto



è indicato nelle sopra riferite disposizioni di fonte primaria, aspetti di previsione normativa che debordano dai confini segnati dalla legge, attribuendo ai Comuni (specialmente nel caso in cui siano in grado di scegliere l'opzione c) indicata nell'art. 3 comma 2) la gestione diretta e completa di alcune aggregazioni di funzioni che vengono distinte nei tre livelli di opzioni elencati nel testo. Se poi si aggiunge che tra le funzioni opzionabili (anzi, tra quelle che sono indicate come di base nel primo livello) vi è la competenza in merito all'aggiornamento della banca dati del catasto mediante trattazione delle richieste di variazione delle intestazioni e delle richieste di correzione dei dati amministrativi, appare evidente che i compiti amministrativi che vengono trasferiti ai Comuni con il decreto presidenziale in questione costituiscono un pacchetto di funzioni tutt'altro che istruttorie o collaborative rispetto a quelle che restano di competenza statale, per caratterizzarsi in attività prodromiche ai fini dell'assunzione in forma diretta ed esclusiva delle competenze (e, conseguenti responsabilità) in ordine al classamento ed alla derivante individuazione della rendita catastale degli immobili.

In definitiva, per le specifiche espressioni letterali usate nel testo del DPCM 14 giugno 2007, il significato delle stesse, senza neppure troppa difficoltà interpretativa, non può che orientarsi verso una complessiva volontà di attribuire ai Comuni dei compiti definitivi ed esclusivi in materia di definizione ed aggiornamento della banca dati catastale anche sulla scorta di iniziative autonome e di adempimenti d'ufficio, compiti che – come si è detto – determinano un diretto coinvolgimento dei criteri e modalità di estimo dei singoli immobili, atomizzando in modo affatto unitario la funzione catastale.

7. – Della suindicata conclusione interpretativa e delle sue ineluttabili conseguenze è comprova il contenuto del 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.

In argomento va tenuto conto della duplice circostanza che:

- A) con un primo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato ai sensi del comma 196 del citato articolo 1 su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e previa intesa tra l'Agenzia del territorio e l'ANCI, si sarebbero dovuti individuare i termini e le 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; dalla data di adozione del predetto decreto si sarebbe prodotta l'efficacia dell'attribuzione della funzione comunale di conservazione degli atti del catasto terreni e del catasto edilizio urbano;
- B) ai sensi del successivo comma 197 e fatto salvo quanto previsto dal comma 196, è stabilita la facoltà dei Comuni di stipulare convenzioni (non onerose e con durata decennale, tacitamente rinnovabili) soltanto con l'Agenzia del territorio per l'esercizio di tutte o di parte delle funzioni catastali di cui all'articolo 66 del decreto legislativo n. 112 del 1998, come da ultimo modificato dal comma 194 del presente articolo. Per consentire effettivamente l'esercizio delle funzioni catastali trasferite ai Comuni, con

uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, attraverso criteri definiti previa consultazione con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e tenuto conto delle indicazioni contenute nel protocollo di intesa concluso dall'Agenzia del territorio e dall'ANCI, debbono essere determinati i requisiti e gli elementi necessari al convenzionamento e al completo esercizio delle funzioni catastali decentrate, ivi compresi i livelli di qualità che i Comuni devono assicurare nell'esercizio diretto, nonché i controlli e le conseguenti misure in caso di mancato raggiungimento degli stessi e, in particolare, le procedure di attuazione, gli ambiti territoriali di competenza, la determinazione delle risorse umane strumentali e finanziarie, tra le quali una quota parte dei tributi speciali catastali, da trasferire agli enti locali nonché i termini di comunicazione da parte dei Comuni o di loro associazioni dell'avvio della gestione delle funzioni catastali.

Il protocollo di intesa del 4 giugno 2007 costituisce, per l'appunto, la manifestazione di esercizio di quanto stabilito nell'art. 1, comma 197, della legge finanziaria per il 2007, necessaria per adottare uno o più DPCM (cfr. *supra*, sub B) contenenti le linee guida per l'effettivo esercizio delle funzioni catastali trasferite ai Comuni: il DPCM qui impugnato costituisce uno dei decreti indicati dall'art. 1, comma 197, della legge finanziaria per il 2007.

Infatti è sufficiente porre a confronto il testo del protocollo d'intesa del 4 giugno 2007 ed il testo del decreto presidenziale del 14 giugno 2007 per scoprire le molteplici affinità che essi recano, caratterizzate spesso da periodi identici nonché i richiami espliciti contenuti nel decreto rispetto al protocollo di intesa (si pensi, in particolare, all'art. 3, commi 4 e 5, del decreto).

8. - Orbene, le stesse incongruenze sopra 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).

Se poi si vanno ad esaminare gli allegati, la cui importanza è fissata nell'art. 4 del protocollo laddove si chiarisce che le funzioni catastali (trasferite dall'Agenzia del territorio e, quindi) esercitate dai Comuni sono (proprio quelle) descritte analiticamente nell'allegato A con i corrispondenti processi operativi, si

conferma il quadro di attribuzione di competenze conclusive e decisionali ai Comuni, affidando a tali Enti un ruolo ben superiore a quello partecipativo, istruttorio e procedimentale disegnato con riferimento alla funzione catastale dagli artt. 65 e 66 del decreto legislativo n. 112 del 1998.

Se è vero che nell'allegato-*slide* intitolato "Il macro-processo previsto dal D.Lgs. 112/98" si legge che ai Comuni sono affidate le funzioni di "conservazione, utilizzazione ed aggiornamento degli atti catastali, partecipando al processo di determinazione degli estimi catastali, ferma restando la gestione della base dei dati e dei flussi da parte dell'Agenzia (art. 66 c.1)" è poi sufficiente analizzare (ad esempio, tra gli altri) l'allegato-*slide* intitolato "Aggiornamento catasto urbano" per verificare (nella prima pagina dedicata a tale funzione) che con il decentramento nell'opzione c) - vale a dire l'ipotesi a contenuto più ampio - "tutte le attività sono assunte dai Comuni", chiarendosi in particolare (nella seconda pagina dedicata a tale funzione e contenente l'esplosione grafica dei singoli compiti attribuiti ai Comuni in materia catastale) che a costoro è affidata anche la "definizione dei classamenti", che si caratterizza "con l'attribuzione del classamento definitivo".

Ecco, quindi, dimostrato come l'interpretazione dell'intera operazione normativa di secondo livello qui fatta oggetto di gravame deponga verso un superamento (non autorizzato dalla legge) dei confini perimetrali dell'ambito delle funzioni amministrative da trasferirsi ai Comuni in materia di catasto, rispetto a quanto fissato dalle norme primarie contenute nel decreto legislativo n. 112 del 1998, soprattutto successivamente alle modifiche normative intervenute nel 2006.

Come si è già riferito, 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, atteso che tale assunzione diretta di competenze è esclusa dalla nuova formulazione degli artt. 65 e 66 del decreto legislativo n. 112 del 1998.

In siffatto contesto, emerge poi l'ulteriore incongruenza legata ai compiti lasciati all'Agenzia del territorio, che nei provvedimenti qui impugnati appaiono limitati ad una funzione di mero controllo, attribuendosi ad essa in alcuni casi un ruolo di semplice facilitatore dell'acquisizione dei dati in favore dei Comuni che dovranno utilizzarli, espropriandola – specialmente nell'opzione c), a contenuto più ampio, di cui sopra si è riferito – sostanzialmente delle funzioni decisionali ed autoritative che la legge ha manifestato di voler (ancora) confermare in capo ad essa.

9. – In ragione delle suesposte osservazioni il primo motivo di gravame deve ritenersi fondato.

A cagione dei contenuti del primo motivo di doglianza, caratterizzati da un peso specifico idoneo a travolgere il nucleo essenziale che qualifica gli atti impugnati, la rilevata fondatezza di tale profilo di illegittimità esenta il Collegio dall'esame del secondo motivo, che dunque diviene recessivo permettendone l'assorbimento in sede decisionale.

La peculiarità e la novità delle questioni trattate inducono il Collegio a disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti costituite ed intervenute.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda, pronunciando in via definitiva sul ricorso indicato in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del 6 febbraio 2008.

Il Presidente

Il relatore ed estensore

Luigi Tosti

Stefano Toschei