



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 8138/2007 RG, proposto dalla Confederazione italiana della proprietà edilizia – CONFEDILIZIA, con sede in Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Vittorio ANGIOLINI e Paolo PANARITI, con domicilio eletto in Roma, via Celimontana n. 38,

contro

- la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del sig. Presidente pro tempore, il MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, il MINISTERO DELL'INTERNO, il DIPARTIMENTO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE ed il DIPARTIMENTO PER I RAPPORTI CON LE REGIONI, in persona dei rispettivi sigg. Ministri pro tempore e l'AGENZIA DEL TERRITORIO, in persona del Direttore pro tempore, tutti rappresentati e difesi ope legis dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici si domiciliavano in Roma, via dei Portoghesi n. 12 e

- il COMUNE DI NIBBIANO (PC), in persona del sig. Sindaco pro tempore, non costituito nel presente giudizio e

nei confronti di

Associazione nazionale dei Comuni italiani – ANCI, con sede in Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, controinteressato, rappresentata e difesa dal prof. Vincenzo CERULLI IRELLI e dagli avvocati Harald BONURA ed Andrea MALTONI, con domicilio eletto in Roma, via Dora n. 1

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

- della Federazione italiana Agenti immobiliari professionali – FIAIP, con sede in Roma e della Associazione nazionale tra le società di promozione e sviluppo immobiliare – ASPESI, con sede in Milano, in persona dei rispettivi rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dall'avv. Francesco TALLARICO, con domicilio eletto in Roma, piazza Istria n. 2,
- dell'Associazione nazionale degli utenti dei Servizi pubblici – ASSOUTENTI, con sede in Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Benito PANARITI, con domicilio eletto in Roma, via Celimontana n. 38,
- della Libera associazione degli amministratori immobiliari – GESTICOND, con sede in Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Sofia PASQUINO, con domicilio eletto in Roma, via dell'Acqua Bulicante n. 435 e
- dell'Istituto italiano di valutazione immobiliare – ISIVI, con sede in Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Raffaele Mario VAVALÀ e Maria Ida OREFICE, con domicilio in Roma, Circ.ne Clodia n. 36,

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

A) – del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 14 giugno 2007, recante il decentramento delle funzioni catastali ai Comuni di cui all'art. 1, c. 197 della l. 27 dicembre 2006 n. 296; B) – ove occorra, del protocollo d'intesa tra l'Agenzia del territorio e l'ANCI in data 4 giugno 2007; C) – nonché d'ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni statali intimete e della controinteressata ANCI, nonché degli interventori ad adiuvandum

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2010 il Pres. (f.f.) dott. Silvestro Maria RUSSO e uditi altresì, per le parti, il prof. CERULLI IRELLI, gli avvocati ANGIOLINI, PANARITI (anche per delega dell'avv. Benito PANARITI), BONURA e MALTONI;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

La Confederazione italiana della proprietà edilizia – CONFEDILIZIA, con sede in Roma, rende noto che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 giugno 2007, s'è attuato il decentramento delle funzioni catastali ai Comuni, in applicazione dell'art. 1, c. 197, della l. 27 dicembre 2006 n. 296.

La CONFEDILIZIA si grava allora avverso detto decreto innanzi a questo Giudice, con il ricorso in epigrafe, deducendo vari profili di censura. Lamenta anzitutto la ricorrente che il citato DPCM avrebbe illegittimamente realizzato il decentramento delle funzioni catastali trasferendole dallo Stato ai Comuni, per come a suo tempo già previsto dagli artt. 65 e 66 del Dlg 31 marzo 1998 n. 112 (poi novellato appunto dalla l. 296/2006), manifestando un'evidente difformità

rispetto alla fonte primaria. Tanto nella considerazione che l'impugnato DPCM, ponendosi anche in contrasto con la novella recata dalla l. 296/2006 al Dlgs 112/1998, 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. Dal che, come s'evincerebbe, a detta della ricorrente, pure dal protocollo d'intesa intervenuto tra l'Agenzia del territorio e l'ANCI in data 4 giugno 2007 (gravato anch'esso in questa sede), l'arretramento dell'Agenzia stessa alle sole competenze di mero controllo e di stima dell'efficienza dell'attività dei Comuni in materia, competenti adesso sugli atti incidenti sulla stima dei singoli immobili come il classamento <<... comprese le attività di irrogazione di sanzioni e di gestione del contenzioso...>> (cfr. pagg. 8/9 del ricorso introduttivo). La ricorrente si duole altresì di vari altri profili sul procedimento di formazione dell'impugnato DPCM.

Resistono in giudizio le Amministrazioni statali intimata, che eccepiscono in primo luogo il difetto di legittimazione a ricorrere in capo alla CONFEDILIZIA e, nel merito, l'infondatezza della pretesa attorea. Intervengono nel presente giudizio, ad adiuvandum, altre associazioni ed enti esponenziali, in varia guisa sostenendo l'ineluttabile "smembramento" della funzione catastale a causa del DPCM impugnato che determinerebbe un esercizio con modalità differenziate da Comune a Comune, con irragionevoli e costituzionalmente dubbie (disparità di trattamento) ripercussioni sui criteri di computo della base imponibile ai fini ICI.

Con sentenza n. 4259 del 15 maggio 2008, la Sezione ha accolto la domanda attorea, annullando gli atti impugnati. Tuttavia, l'ANCI, non intimata nel giudizio di prime cure, s'è appellata nei confronti della sentenza n. 4259/2008, sicché il Consiglio di Stato (sez. IV), con decisione n. 2174 del 7 aprile 2009, l'ha annullata con rinvio <<... affinché –previa integrazione del contraddittorio da parte dell'originaria ricorrente– il ricorso sia deciso dal TAR in composizione diversa...>>.

In data 25 settembre 2009 la ricorrente ha notificato il gravame introduttivo a tutte le parti, compresa l'ANCI, riassumendo la causa con atto depositato il 2 ottobre 2009. Con memoria del 6 ottobre successivo, la controinteressata ANCI s'è costituita nel presente giudizio, deducendo sia l'inammissibilità del ricorso in epigrafe per difetto d'interesse e di legittimazione ad agire, sia, nel merito, l'infondatezza della pretesa attorea.

Con sentenza n. 10550 del 30 ottobre 2009, la Sezione ha ordinato alle Amministrazioni incumbenti istruttori, intesi a conoscere, anche per verificare l'attualità dell'interesse qui azionato, motivati e documentati chiarimenti in ordine all'attuazione del protocollo d'intesa ANCI – Agenzia del territorio ed ai lavori preparatori dell'impugnato DPCM.

Alla pubblica udienza del 27 gennaio 2010, su conforme richiesta delle parti, il ricorso in epigrafe è assunto in decisione dal Collegio.

DIRITTO

1. – Torna all'esame del Collegio l'impugnazione proposta dalla CONFEDILIZIA, sorretta da interventi ad adiuvandum di vari associazioni ed enti esponenti del settore della proprietà immobiliare, avverso il DPCM 14 giugno 2007 –recante il decentramento delle funzioni catastali ai Comuni a'sensi dell'art. 1, c. 197, della l. 27 dicembre 2006, n. 296–, dopo l'annullamento con rinvio, da parte del Supremo Consesso, della precedente pronuncia della Sezione sulla questione.

2. – Per una miglior comprensione delle vicende di causa, giova rammentare che oggidì l'art. 65, c. 1 del Dlg 31 marzo 1998 n. 112, recante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli ee.ll., ha mantenuto 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; ... 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...>>.

Tanto a differenza di quanto stabilito nel testo originario dell'art. 65, c. 1, lett. d), g) e h) del Dlg 112/1998. Questo, a suo tempo –prima, cioè, della novella all'uopo recata recata dall'art. 1, c. 197 della l. 296/2006–, aveva deciso di mantenere allo Stato la tenuta dei registri immobiliari, con esecuzione delle formalità di trascrizione, iscrizione, rinnovazione e annotazione di visure ipotecarie (lett. d), il controllo di qualità delle informazioni ed il monitoraggio dei relativi processi d'aggiornamento (lett. g), nonché la 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...>>.

L'art. 1, c. 294 della l. 296/2006 ha altresì novellato il successivo art. 66, c. 1, lett. a) del Dlg 112/1998, in virtù del quale sono devolute ai Comuni le funzioni relative <<... 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)...>>

In base a tali novelle, quindi, è stato emanato il DPCM 14 giugno 2007, il cui art. 3 (<<Funzioni e processi catastali gestibili in forma diretta dai Comuni>>), oggetto del gravame attoreo, dispone:

<<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 culturale 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...>>.

Questo essendo, per sommi capi, il quadro normativo di riferimento, la ricorrente si duole anzitutto dell'erronea interpretazione della l. 296/2006 da parte dell'art. 3 dell'impugnato DPCM, in quanto, a suo dire, la predetta novella avrebbe inteso meglio specificare il significato del decentramento catastale dallo Stato ai Comuni ex artt. 65 e 66 del Dlg 112/1998. Sostiene al riguardo la ricorrente che la novella del 2006 limita la portata del decentramento, nel senso d'una tendenza a mantenere in capo alla P.A. statale le funzioni decisorie, in particolare quelle relative al classamento dei singoli immobili, stante la diretta incidenza di tal operazione sul calcolo della rendita da attribuire a ciascun immobile, con immaginabili ripercussioni in tema d'imposizione (soprattutto per l'ICI). Da qui l'incongruenza dell'impugnato art. 3, laddove esso polverizza in capo ai Comuni, contro la scelta della fonte primaria, funzioni decisive in materia di catasto e di estimo degli immobili, per le quali da sempre nel nostro ordinamento (cfr. il t.u. delle leggi sul nuovo catasto, di cui al RD 8 ottobre 1931 n. 1572 ed il successivo DPR 26 ottobre 1972 n. 650) è stata messa in luce l'esigenza di unitarietà ed uniformità delle relative valutazioni (di redditività degli immobili) su tutto il territorio nazionale. Se, quindi, siffatta tendenza unitaria non è smentita, ma, anzi, è accentuata dal Dlg 112/1998 e dalla novella del 2006, illegittimo è allora l'impugnato art. 3 laddove vuol accentuare il carattere decisorio delle competenze trasferite ai Comuni in soggetta materia.

La seconda censura ha ad oggetto il procedimento seguito per l'approvazione del gravato DPCM. Poiché la ricorrente lo ritiene in sostanza un vero e proprio regolamento, ne emergerebbe la mancata sottoposizione al parere preventivo del Consiglio di Stato, come richiesto dall'art. 17 della l. 23 agosto 1988 n. 400.

3. – Ciò posto e prima d'esaminare la vicenda nel merito, deve il Collegio scrutinare la preliminare eccezione di difetto di legittimazione a ricorrere in capo alla ricorrente, qui sollevata da entrambe le parti resistenti.

L'eccezione non ha pregio e va disattesa.

Al riguardo, già la Sezione ha avuto modo di precisare (cfr., per tutti, TAR Lazio, II, 10 ottobre 2006 n. 10234) che, in via generale, le associazioni di utenti sono legittimate ad impugnare avanti a questo Giudice le disposizioni contenute in atti amministrativi generali, anche a contenuto normativo, ritenute lesive degli interessi degli associati, laddove si tratti di disposizioni determinate autoritativamente dalla P.A. in virtù di specifici poteri attribuitile.

Più nello specifico, la CONFEDILIZIA ben può agire, in questa sede giurisdizionale, nei confronti d'un atto amministrativo che ritenga ingiustamente pregiudizievole degli interessi unitari della categoria. Tanto in ragione della legittimazione alla tutela, anche in via giudiziaria, di quest'ultima, che deriva al predetto sodalizio dalla sua rappresentatività, in forza di statuto, della proprietà immobiliare. Viceversa, la CONFEDILIZIA, proprio in qualità d'associazione rappresentativa degli interessi unitari della categoria de qua, non è legittimata ad impugnare atti che si riferiscono non a tutti ed a ciascun proprietario in quanto tali, ma solo ad alcuni di essi quali destinatari di atti (p.es., repressivi di abusi edilizi in aree soggette a vincolo paesaggistico: cfr. TAR Lazio, II, 21 giugno 1999 n. 1531) relativi a loro specifici comportamenti non inerenti alle facoltà dominicali vere e proprie.

Poiché, nella specie, si controverte dell'impugnazione di un atto ad evidente efficacia generale, ma nello stesso tempo con implicazioni anche in grado d'incidere negativamente, ma in modo complessivo sulle posizioni soggettive di tutti e di ciascun associato e, quindi sugli interessi unitari della categoria medesima –coinvolgendo financo la stima del valore del singolo immobile–, allora la CONFEDILIZIA ha titolo a far constare tali interessi in via d'azione anche davanti a questo Giudice.

Tali riflessioni, che conducono a rigettare l'eccezione sollevata in via preliminare, possono essere adoperate, con identico esito in tema d'ammissibilità, con riguardo alla posizione processuale delle associazioni ed enti esponenziali che hanno spiegato intervento ad adiuvandum nel presente giudizio.

4. – Nel merito, con il primo mezzo di gravame, la ricorrente lamenta la violazione dell'intento legislativo volto a limitare il trasferimento delle funzioni catastali solo ad alcune attività, di certo non quelle a più spiccato contenuto decisorio e, comunque, circoscritte alla mera partecipazione al processo di determinazione degli estimi catastali.

Deve restar fermo, ad avviso della ricorrente, il principio, discendente dall'art. 65 del Dlg 112/1998, della gestione unitaria e certificata della base dei dati catastali e dei flussi di aggiornamento, assicurata dall'Agenzia del territorio. Ciò invece non s'evince, a detta della ricorrente, dalla devoluzione ai Comuni dell'aggiornamento della banca dati catastale sulla base o delle proposte di parte, o di adempimenti d'ufficio. Ciò condurrebbe: A) – ad attribuire ad essi una competenza connotata da un elevato margine d'apprezzamento discrezionale sì da minare l'unitarietà del sistema catastale nazionale; B) – a determinazioni della rendita catastale con stima diretta per ogni singola unità, con ripercussioni nocive non solo sul principio d'uniformità del catasto ma pure, in sostanza, sull'eguaglianza stessa dei cittadini.

Nei termini così esposti, la tesi non convince.

Già grazie alla novella del 2006, le funzioni di conservazione, utilizzazione ed aggiornamento di tutti i dati catastali (e non più solo degli atti del catasto edilizio urbano) sono esercitate dai Comuni, <<...partecipando al processo di determinazione degli estimi catastali...>>. Pari volizione della fonte primaria è la conservazione alle competenze statali, tra l'altro ed oltre alla tenuta dei registri immobiliari ed alle formalità relative, sia del controllo di qualità del monitoraggio dei processi d'aggiornamento, sia della gestione unitaria e certificata dei flussi di quest'ultimo, sì da assicurarne una un coordinato metodo d'utilizzazione e da consentirne l'accesso agli interessati.

Gli enti locali, quindi, sono necessariamente compartecipi nella costruzione del sistema catastale, in base ad una scelta non già del DPCM impugnato o del presupposto protocollo d'intesa tra l'Agenzia del territorio e l'ANCI, ma del legislatore ordinario. In sostanza, la legge ammette che, sia pur con diversi livelli di devoluzione in base alle effettive capacità ed alle scelte dei Comuni singoli o associati, tali enti s'occupino della conservazione e dell'aggiornamento dei dati catastali –compiti, questi, già esercitati in modo solitario dalla P.A. statale–, non come meri responsabili delle relative istruttorie, né attraverso una sorta d'avvalimento statale dei loro uffici, ma con competenze e potestà decisorie proprie. Ciò ben s'evince dall'art. 1, c. 197 della l. 296/2007, laddove si rinvia alla fonte secondaria, tenuto conto del citato protocollo d'intesa, <<... sono 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... >>. Restano fermi i compiti inderogabili dello Stato d'assicurare un livello comune ed essenziale di servizi sia di supporto ai Comuni per la gestione delle loro attribuzioni, sia per l'indirizzo sui processi ed il controllo dei dati processati da questi ultimi, sia, infine,

per la gestione unitaria dell'aggiornamento dei dati medesimi, ma ope legis l'aggiornamento in sé, interamente devoluto ai Comuni.

Si ha così un riparto tra i diversi livelli di governo, per cui a tali enti è direttamente dalla fonte primaria assegnata la gestione diretta e completa dei predetti insiemi di funzioni catastali (in particolare, tenuta e aggiornamento degli atti catastali), mentre allo Stato sono conservati i compiti di tenuta e di conservazione dei registri immobiliari e di controllo e verifica dei flussi gestiti dai Comuni. In applicazione, perciò, del principio direttivo ex art. 4, c. 1, lett. a) della l. 15 marzo 1997 n. 59, oltre alla vera e propria compartecipazione comunale alla fissazione degli estimi – questa competenza, sì, ripartita tra istruttoria e proposta comunale e definitiva deliberazione statale–, il combinato disposto dell'art. 65, c. 1, lett. g) e h) e dell'art. 66, c. 1, lett. a) del Dlg 112/1998 attua in materia catastale il principio di sussidiarietà, con attribuzione della generalità di compiti e funzioni amministrative ai Comuni e con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni territoriali di questi. Né basta: rettamente le parti intimate eccepiscono come, in applicazione pure del principio direttivo contenuto nel medesimo art. 4, c. 3, alla lett. e), a ciascun livello di governo sia stato attribuito un complesso omogeneo di funzioni e dei compiti connessi, per lo svolgimento dei quali il livello competente ha piena potestà, differente regime spettando, invece, per la partecipazione alla fissazione degli estimi.

Tutto ciò avviene non in modo arbitrario, bensì nei limiti della legge statale e delle fonti secondarie che, a seconda della capacità organizzativa di ciascun ente, forniscono livelli differenziati (e crescenti) di aggregati di funzioni che in concreto l'ente è in grado d'assicurare.

La devoluzione de qua, oltre ad esser commisurata alla scelta del livello organizzativo di servizi catastali gestibili dall'ente, non si risolve per forza nell'esclusiva ed onnicomprensiva (se non pervasiva) competenza dei Comuni in

tutta la materia catastale. Invero, quand'anche l'ente volesse scegliere il livello più elevato di competenze previsto dall'art. 3 del DPCM, in ogni caso tal scelta andrebbe effettuata, a pena d'inammissibilità, non ad libitum ma in specifica <<... funzione della propria capacità organizzativa e tecnica ...>> circa la gestione, informatica, organizzativa e giuridica, di tutti i rapporti connessi con le funzioni esercitate. La definizione dell'aggiornamento della banca dati catastale, ossia la competenza che più smuove le censure della ricorrente ancorché espressamente stabilita dal ripetuto art. 66, c. 1, lett. a), è sempre sulla base tanto o delle proposte di parte o di accertamenti d'ufficio, quanto dei criteri direttivi che lo Stato, per mezzo dell'Agenzia del territorio, detta agli enti in tema di classamento. Insomma, l'autonoma valutazione dei dati da aggiornare, funzione più rilevante nell'ambito del livello d'opzione "C" e pur se si snoda (per il catasto edilizio) nelle fasi di verifica dei classamenti dichiarati e di validazione o, se del caso, di rettifica del dichiarato, non consente ai Comuni, non essendovi alcuna regola al riguardo, di esercitare qualsivoglia discrezionalità in ordine sia alla determinazione degli estimi catastali, sia al classamento di ciascun immobile.

V'è un fraintendimento di fondo nelle doglianze attoree, quasi che il predetto aggiornamento si risolva in una sorta di accertamento tributario e, in ultima analisi, si confonda con la fissazione dell'estimo.

La tesi attorea, per vero, non considera che l'aggiornamento de quo ben può partire pure da un impulso d'ufficio dello stesso Comune, ma riguarda, in base al ripetuto art. 66, solo gli atti catastali già esistenti o, al più, quelli da formare per gli immobili di nuova costruzione o speciali. Esso, quindi, s'incentra nell'accettazione, nel controllo e nella registrazione degli atti che implicino variazioni nei dati fisici e reddituali dell'immobile. Non v'è, però, elemento testuale, nelle norme giuridiche o in quelle tecniche, per cui, ove mai totalmente assunto siffatto processo dai Comuni, si debba risolvere in un'autonoma definizione del classamento

dell'immobile così aggiornato che prescindendo dall'indirizzo e dal controllo statale, tanto da poter pervenire a stime singolari e arbitrarie.

Resta perciò ferma la competenza statale d'assicurare il supremo interesse (connesso all'unità ed all'indivisibilità della Repubblica, alla tutela della proprietà privata ed all'uguaglianza di tutti i soggetti, a parità di capacità contributiva, innanzi al prelievo fiscale) all'unitarietà del sistema catastale nella duplice sede della definizione del quadro generale e della verifica dei risultati raggiunti da ciascun Comune, a seconda del livello d'opzione prescelto.

5. – Dunque, l'impugnato DPCM, in base alla legge ed ai livelli di funzioni opzionabili, dà legittimo titolo ai Comuni in merito all'aggiornamento della banca dati del catasto, mercè la trattazione delle richieste di variazione delle intestazioni e delle richieste di correzione dei dati amministrativi.

Tuttavia, il punto di maggior criticità di tal vicenda s'appalesa essere non l'an, bensì il quid ed il quantum dei poteri di controllo statale sull'aggiornamento stesso, come facilmente evincesi più che detto DPCM, dalla descrizione della funzione di audit sulla qualità dei dati processati e sul processo in sé, di cui all'allegato A) al protocollo d'intesa tra l'Agenzia/ANCI. Quest'ultimo, in una con i suoi allegati A) e B) –la cui importanza è definita nell'art. 4 e che si manifestano come slides contenenti l'esposizione grafica dei processi operativi attribuiti ai Comuni ed i compiti trattenuti in capo all'Agenzia del territorio–, costituisce il presupposto per la successiva emanazione del DPCM. Esso descrive 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... (art. 2, c. 1, lett. a, punto 3), è devoluta ai Comuni pressoché integralmente.

Da un sereno raffronto della descrizione delle procedure tra il quadro ex ante alla novella del 2006 e quelle ex post il decentramento, come leggonsi in detto allegato A), si vede che, in sede accentrata, a fronte d'una rigorosa funzione d'indirizzo e controllo v'è un audit stretto, tra l'altro, sulla regolarità amministrativa e di processo delle varie attività di lavoro, per prevenire e correggere disfunzioni ed irregolarità. A seguito del decentramento, permane allo Stato sia la definizione delle linee-guida e delle metodologie per la gestione del catasto decentrato, sia il monitoraggio della corretta applicazione operativa di queste ultime. La funzione di controllo, aldilà dell'enfasi dei vocaboli adoperati, è sì rivolto alla qualità delle informazioni ed ai processi di aggiornamento degli atti, ma resta assai vago ed indeterminato, risolvendosi in una mera parafrasi dell'art. 65, c. 1, lett. g) del Dlg 112/1998.

La questione non sta tanto nel verificare se le potestà comunali d'aggiornamento degli atti catastali siano piene, o no; o se i Comuni decidano tutto o siano meri responsabili di un'istruttoria poi assunta e definita solo a livello centrale. I Comuni operano e decidono degli accertamenti, ma in base alle linee-guida giuridiche e tecniche che la legge riserva allo Stato, pure in tema di previa definizione delle metodologie inderogabili di classificazione.

Ma, se così è e così dev'essere in base al ripetuto art. 65, allora l'audit va commisurato, con pari forza di quello del sistema precedente, a siffatta potestà direttiva rimasta in capo all'Agenzia e va riempito di contenuti. Non spetta certo al Collegio indicare questi ultimi, altrimenti il presente scrutinio di legittimità trasmoderebbe in uno di merito. Nondimeno, non può il citato protocollo, a pena d'inficiare poi il DPCM impugnato e rendere inane lo stesso significato del decentramento, esimersi dal garantire l'effettività e la serietà del controllo di qualità in sé degli aggiornamenti svolti dai Comuni, secondo i ben noti criteri di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza. Tanto al fine, evidente e non

disatteso, anzi ribadito dal Dlg 112/1998, di garantire l'unità dell'ordinamento e di dare equilibrio ed efficacia alla sussidiarietà orizzontale che s'invera nel decentramento comunale del catasto.

Rettamente allora l'Associazione ricorrente evidenzia l'insufficienza dell'art. 3, c. 4 del DPCM –laddove è compito dell'Agenzia, al fine di meglio presidiare l'unitarietà del sistema catastale nazionale, di formulare <<... programmi di intervento articolati per aree e macroaree territoriali, da realizzare con iniziative di cooperazione concordate in sede locale con i Comuni...>>.

Per un verso, siffatto programma non indica con ragionevole esattezza i parametri essenziali minimi atti a garantire come i Comuni debbano conformarsi a tal unitarietà. Per altro verso, il riscontro delle eventuali loro criticità non implica un immediato allineamento degli enti alle linee-guida, a loro volta manifestazione della potestà statale d'indirizzo, ma, a'sensi dell'art. 9, c. 3 del protocollo, solo il coinvolgimento del Comitato paritetico ANCI/Agenzia per la risoluzione concordata dei problemi così evidenziati. Tuttavia, l'art. 1, c. 197 della l. 296/2006, fa sì salvi i contenuti di tal protocollo – tanto da individuarlo quale una delle regole direttive principali per l'emanazione dell'impugnato DPCM–, ma al contempo impone a quest'ultimo, tra l'altro congiuntamente, la fissazione e dei <<...livelli di qualità che i comuni devono assicurare nell'esercizio diretto...>> e dei <<... controlli e (del)le conseguenti misure in caso di mancato raggiungimento degli stessi...>>. Sicché non basta predicare l'obbligo dei Comuni di conformarsi alle linee-guida dell'Agenzia –anche e soprattutto per impedire forme d'accertamento catastale del tutto arbitrari–, all'uopo occorrendo quel medesimo rigore che detta Agenzia ha finora esercitato, alla luce di parametri prefissati ed obiettivi, nei confronti dei propri uffici nei medesimi casi di accertamenti catastali erronei, arbitrari ed illegittimi.

Nei soli limiti ed in ragione delle suesposte osservazioni, il primo motivo di gravame deve ritenersi meritevole d'accoglimento, perché la giustamente paventata arbitriarietà dell'accertamento catastale discende non già dal livello di governo (statale o comunale) in cui la legge lo colloca, né dalla (nella specie, invero copiosa) quantità di linee-guida che l'Agenzia del territorio è tenuta ad emanare per indirizzare e coordinare l'attività dei Comuni (tra cui, p.es., l'allineamento tra i dati catastali ed i flussi di informazione gestiti dai Comuni stessi; o il livello di corrispondenza dei dati catastali alla realtà fisica d'un dato territorio; ecc.), bensì dall'assenza di controlli e sanzioni (premiali ed afflittive) coerenti con siffatte premesse.

6. – A cagione dei contenuti di tal motivo, la sua rilevata fondatezza potrebbe esimere il Collegio dall'esame del secondo motivo, stante l'evidente recessività che ne permetterebbe l'assorbimento in sede decisionale.

Tuttavia, tale doglianza s'appalesa priva di pregio.

Erra l'Associazione ricorrente a voler qualificare l'impugnato DPCM –sì da renderlo soggetto alla procedura ex art. 17, c. 4 della l. 400/1988–, in quanto in nulla innova l'ordinamento generale e, in particolare, non nelle competenze gestionali dirette che l'art. 66 del Dlg 112/1998 e non esso attribuisce ai Comuni. Né basta: il contenuto del DPCM, ancorché carente sotto il profilo della serietà del controllo verso i Comuni stessi, opera l'esecuzione d'una scelta normativa di rango superiore e fissa i criteri per la gestione amministrativa, tecnica, finanziaria e delle risorse umane della competenza così devoluta, all'unico fine di renderla effettiva. Sicché non d'atto normativo, ma d'atto amministrativo generale si deve parlare riferendosi all'impugnato DPCM, giacché esso reca regole, anche d'un certo qual peso, ma di mera gestione amministrativa delle funzioni catastali, di natura ed oggetto sostanzialmente pari a quelle finora vigenti all'interno dell'Agenzia del territorio.

Non a diversa conclusione reputa il Collegio di pervenire con riguardo alle disposizioni del DPCM che indicano i tre livelli di funzioni opzionabili dai Comuni. Ferma la devoluzione a questi ultimi di potestà catastali nei limiti indicati dall'art. 66, c. 1 del Dlg 112/1998, la facoltà di scelta d'un livello o d'un altro non è innovativa dell'ordinamento, ma è solo la risultante delle capacità di ciascun ente o di associazioni di enti d'assumere e di saper gestire le funzioni corrispondenti al livello così prescelto. Il regime dei livelli opzionabili serve solo a rendere graduale l'assunzione, da parte dei Comuni, delle funzioni catastali loro commesse dalla legge, appunto in ragione della loro capacità organizzativa in materia e fermo l'ausilio che l'Agenzia è tenuta a fornire loro in fase d'avvio e d'implementazione.

7. – La peculiarità e la novità delle questioni trattate suggeriscono al Collegio di disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti costituite ed intervenute.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, sez. II, accoglie in parte il ricorso n. 8138/2007 RG in epigrafe e per l'effetto annulla, per quanto di ragione e nei soli sensi di cui in motivazione, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 14 giugno 2007 meglio indicato in premessa, con salvezza degli atti ulteriori in sede di riemanazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 27 gennaio 2010, con l'intervento dei sigg. Magistrati:

Silvestro Maria Russo, Presidente, Estensore

Salvatore Mezzacapo, Consigliere

Giampiero Lo Presti, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/03/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO