

# L'integrazione del sistema catastale e della pubblicità immobiliare a garanzia della certezza del diritto

*Luigi Russo*

Università degli Studi di Ferrara

## 1. QUALCHE CONSIDERAZIONE PRELIMINARE

Prima di entrare nel merito dell'argomento assegnatomi, è opportuno compiere qualche precisazione di carattere preliminare. Il titolo assegnato alla mia relazione contiene, infatti, un riferimento ad un valore di fondamentale importanza per ogni Stato di diritto, quale la "certezza del diritto".

Non vi è dubbio che l'attuale non comunicabilità tra la banca dati catastale e quella relativa alle formalità di pubblicità immobiliare costituisca una quotidiana fonte di incertezza per tutti gli operatori privati e pubblici interessati ai trasferimenti e, più in generale, ad operazioni immobiliari: si pensi, infatti, non solo ai notai, ai tecnici, ai legali, ma alla stessa amministrazione finanziaria, la quale si trova a dover utilizzare per i propri fini istituzionali dati – quelli catastali, appunto – che non infrequentemente risultano non corrispondenti al reale stato di diritto o di fatto del bene quale acclababile dalla consultazione dei registri della pubblicità immobiliare. Si assiste, così, ad una duplicazione del lavoro, posto che non è possibile operare con o sugli immobili utilizzando una sola delle due banche dati in oggetto, bensì con entrambe, e dovendo, peraltro, spesso provvedere al loro previo 'riallineamento' prima di poter porre in essere l'atto desiderato, così che per poter raggiungere l'obiettivo della certezza si rende necessario un aggravio di tempi e di costi per tutti gli operatori del settore. L'integrazione delle banche dati catastale e della pubblicità immobiliare aggiungerà dunque – quando diverrà realtà – un tassello assai utile al raggiungimento dell'obiettivo della (maggiore, non assoluta) certezza del diritto.

E tuttavia, è doveroso rammentare, ancora una volta, che nel nostro paese la certezza del diritto, come ogni giurista – ma anche, più semplicemente, la gran parte dei cittadini – sa, è un obiettivo estremamente ambizioso e, oserei dire, sostanzialmente irraggiungibile, stante la complessità dei rapporti sociali che il diritto è chiamato a regolare<sup>1</sup>.

1 Può ricordarsi, al riguardo, l'emblematico titolo del saggio di G. Alpa, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Ed. Scientifica, 2006, il quale conclude rilevando che, essendo ineliminabile l'incer-

Le nostre istituzioni producono annualmente non solo un numero inverosimile di norme giuridiche ma anche, molto spesso, prive di coordinamento con la normativa preesistente o comunque mal coordinate<sup>2</sup>; circostanza, questa, che impone un improbo lavoro di sistematizzazione e di interpretazione; l'incertezza del diritto è, inoltre, acuita da una moltitudine di circolari o di risoluzioni fornite dalla pubblica amministrazione che, molto spesso, aggiungono confusione più che, all'opposto, rappresentare uno strumento di semplificazione e di soluzione dei problemi; una non irrilevante fonte di incertezza del diritto è, infine, rappresentata dall'attività giurisprudenziale, posto che troppo frequentemente le decisioni giudiziarie – non solo di merito – sono prive di un minimo di uniformità e sono altresì sottoposte a rapidi *revirement*, impedendo la consolidazione di approcci ermeneutici stabili ai dettati normativi<sup>3</sup>.

Quand'anche, dunque, dovesse divenire operativa l'integrazione tra catasto e registri di pubblicità immobiliare si sarà fatto un indubbio passo avanti ma non si potrà, per ciò solo, dire di aver con ciò conseguito l'obiettivo della certezza del diritto.

Una seconda precisazione di carattere preliminare si impone; e riguarda l'avvertimento circa l'inadeguatezza della presente relazione nel fornire una rappresentazione esaustiva delle problematiche collegate con il sistema catastale. Un approccio esclusivamente giuridico non sembra, invero, sufficiente per poter dare conto di tutti i profili connessi con il sistema catastale e finanche con la programmata integrazione con altre banche dati, e segnatamente quelle della pubblicità immobiliare. Risultano parimenti necessari gli apporti dell'estimatore e dell'informatico, posto che se tale integrazione è ora possibile, ciò lo si deve esclusivamente ai progressi tecnologici dovuti allo sviluppo e alla diffusione dell'informatica anche presso la pubblica amministrazione.

## 2. I COLLEGAMENTI E LE CONSEGUENTI INTEGRAZIONI

### TRA INFORMAZIONI APPARTENENTI BANCHE DATI DISTINTE

L'integrazione delle banche dati è stata prevista già dall'art. 64, d. lgs. n. 300 del 30 luglio 1999, con il quale si è, tra l'altro, istituita l'Agenzia del territorio; tale disposizione prevede che

tezza che caratterizza il presente, è soltanto possibile determinare una soglia insuperabile oltre la quale l'incertezza non possa spingersi, «per non compromettere l'intero sistema» (p. 75). Mette in rilievo i collegamenti sussistenti tra la crisi della legge e l'incertezza del diritto ed il passaggio dallo stato di diritto allo stato sociale e il conseguente emergere del pluralismo degli interessi e dei corporativismi che portano ad una sempre maggiore frammentazione degli interessi e, conseguentemente, della normazione, M. Corsale, *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, 2° ed., Milano, 1979, pp. 232 sgg.

2 La c.d. ipertrofia legislativa non è, peraltro, un fenomeno recente, posto che esso è costituisce argomento di critica da parte dei giuristi da epoche molto remote: cfr. F. Lopez De Onate, *La certezza del diritto*, ristampa postuma a cura di G. Astuti, Roma, 1950 (1° ed. 1942), pp. 96 sgg., che rileva come «l'ipertrofia della legge è un fenomeno moderno, o meglio che si è nuovamente presentato nell'epoca moderna, dal seicento, il secolo della Ragion di Stato, in poi, in connessione con certi caratteri di essa [...] che si sono presentati già in altre epoche, ma che ora appaiono in proporzioni macroscopiche».

3 Sulla rilevanza del ruolo svolto dalla giurisprudenza ai fini del raggiungimento dell'obiettivo della certezza del diritto, cfr. M. Corsale, *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, cit., pp. 243 sgg.

1. L'agenzia del territorio è competente a svolgere i servizi relativi al catasto, i servizi geotopografici e quelli relativi alle conservatorie dei registri immobiliari, con il compito di costituire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale *sviluppendo, anche ai fini della semplificazione dei rapporti con gli utenti, l'integrazione fra i sistemi informativi attinenti alla funzione fiscale ed alle trascrizioni ed iscrizioni in materia di diritti sugli immobili*. L'agenzia opera in stretta collaborazione con gli enti locali per favorire lo sviluppo di un sistema integrato di conoscenze sul territorio<sup>4</sup>.

Conformemente a quanto previsto dalla norma primaria, lo statuto dell'Agenzia, al suo art. 2, rubricato "fini istituzionali", stabilisce che l'Agenzia del Territorio, tra l'altro, provveda alla costituzione dell'anagrafe integrata dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale.

Conseguentemente, è stata istituita una Direzione centrale dell'Agenzia con competenze sulla cartografia, catasto e pubblicità immobiliare<sup>5</sup>.

Peraltro, a fronte delle inequivoche previsioni, sopra rammentate, circa la progressiva integrazione delle banche dati in oggetto, non vi è dubbio che l'esperienza ha dimostrato come tale integrazione risulti, in concreto, estremamente difficile, tanto che ancor oggi essa risulta ben lungi dall'esser stata raggiunta.

La mancata realizzazione dell'integrazione non può neppure essere imputata a ritardi o negligenze dello Stato o dell'Agenzia: è sufficiente esaminare la normativa, primaria e secondaria entrata in vigore dal 2001 ad oggi per verificare come numerosi siano stati i provvedimenti assunti per cercare di raggiungere l'obiettivo<sup>6</sup>. Ed infatti, è ora possibile accedere alle banche dati gestite dall'Agenzia con assai maggiore facilità rispetto a pochi anni addietro: si pensi alla possibilità di eseguire visure *on line* tanto della banca dati catastale quanto di quella relativa alla pubblicità immobiliare, eliminando così la necessità di un accesso diretto presso gli uffici; alla introduzione del c.d. modello unico informatico, per richiedere la registrazione, la trascrizione, l'iscrizione, l'annotazione e la voltura catastale relative agli atti per i quali è utilizzata la procedura telematica<sup>7</sup>, progressivamente esteso quanto agli atti interessati e quanto alla sua obbligatorietà. Passi volti, in sostanza, al pur difficile completamento degli obiettivi posti dal legislatore circa la creazione di una anagrafe integrata immobiliare.

Oltre all'aspetto cruciale, di cui si è detto, della corrispondenza tra risultanze catastali e dei registri immobiliari, il catasto abbisogna altresì di un'attività di costante aggiornamento, dal momento che dalla consistenza dei diversi beni (siano essi fabbricati

4 Il secondo comma prosegue disponendo che «2. L'agenzia costituisce l'organismo tecnico di cui all'articolo 67 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e può gestire, sulla base di apposite convenzioni stipulate con i comuni o a livello provinciale con le associazioni degli enti locali, i servizi relativi alla tenuta e all'aggiornamento del catasto».

5 La quale si affianca alle Direzioni centrali deputate agli "affari generali e legali", all'"osservatorio del mercato immobiliare" e a quella su "consulenze e stime".

6 Invero non è una novità che il catasto sia oggetto di plurimi interventi normativi; cfr. S. Stanghellini, *Il nuovo catasto dei Comuni*, Rimini, 1999, pp. 19 sgg., che analizza l'evoluzione che ha caratterizzato il nostro sistema catastale dalle origini fino alla fine degli anni '90.

7 Cfr. l'art. 3-bis d. lgs. 18 dicembre 1997, n. 463, introdotto dal d. lgs. 18 gennaio 2000, n. 8, e al successivo regolamento emanato con D.P.R. 18 agosto 2000, n. 308 e al decreto interdirettoriale del 13 dicembre 2000.

o terreni) dipende l'attribuzione della relativa rendita e così, in ultima analisi, l'ammontare delle entrate fiscali dello Stato conseguenti al possesso di beni immobili.

Anche sotto questo versante, la progressiva informatizzazione è venuta incontro alle esigenze dell'amministrazione finanziaria, potendo contare su ulteriori banche dati estremamente utili anche ai fini fiscali e non più solo sulla tradizionale attività di verifica, caratterizzata da elevati costi in termini di tempo e di denaro.

Si pensi, al riguardo, alla recente interconnessione stabilita tra la banca dati catastale e quella dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) al fine di consentire l'acquisizione in catasto dei dati indicati dai beneficiari della gran parte degli aiuti comunitari erogati ai sensi e per gli effetti di cui al reg. CE n. 1782/03 del Consiglio, del 29 settembre 2003<sup>8</sup>, le cui domande, infatti, ai sensi dell'art. 44 del citato regolamento, devono essere abbinata non ad un qualunque terreno agricolo, ma ad una superficie c.d. ammissibile<sup>9</sup>.

Si pensi ancora al recente collegamento disposto tra la banca dati catastale e quelle Comunali, allo scopo tanto di agevolare l'attività impositiva di questi ultimi, atteso che i Comuni hanno un evidente interesse all'acquisizione delle rendite catastali per i propri fini impositivi quanto, al tempo stesso, per garantire al catasto un costante aggiornamento della propria banca dati, potendo attingere informazioni (si pensi, ad es., ai permessi di costruire rilasciati dai Comuni) da quella di ogni singolo Comune<sup>10</sup>. Interscambi sono previsti anche tra la banca dati ipotecaria e quelle dei singoli Comuni, sempre allo scopo di facilitare l'attività accertativa degli Enti territoriali, per i non infrequenti casi in cui atti trascritti nei registri immobiliari non siano stati oggetto di voltura catastale e risultino, dunque, sostanzialmente invisibili al fisco<sup>11</sup>.

8 Che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, in GUUE L 270 del 21.10.2003, su cui v. L. Costato, *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione dei fondi rustici*, *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, pp. 663 sgg.; Id., *La riforma della PAC del 2003 e i cereali (con particolare riferimento al grano duro)*, *Nuovo dir. agr.*, 2004: 79 sgg.; Id., *Sulla natura giuridica del regime di pagamento unico previsto dalla riforma della Pac, Agricoltura – Istituzioni – Mercati*, 2004: 41 sgg.; F. Albisinni, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola*, Viterbo, 2005; L. Russo, *Riforma della PAC e allargamento dell'Unione*, Roma, 2005; assai interessanti risultano gli Atti del Convegno tenutosi a Ferrara e Rovigo, 19-20 novembre 2004, pubblicati in *Il nuovo diritto agrario comunitario*, a cura di Casadei e Sgarbanti, Milano, 2005.

9 Ai sensi dell'art. 44, par. 1, reg. CE n. 1782/03, infatti, «ogni diritto all'aiuto, abbinato ad un ettaro ammissibile, conferisce il diritto al pagamento dell'importo fissato»; il paragrafo successivo reca la definizione di ettaro ammissibile.

10 Cfr. l'art. 1, comma 2, d.l. 30 settembre 2005, n. 196 (convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248): «Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, emanato, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabilite le modalità tecniche di accesso alle banche dati e di trasmissione ai comuni, anche in via telematica, di copia delle dichiarazioni relative ai contribuenti in essi residenti, nonché quelle della partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale di cui al comma 1 anche attraverso società ed enti partecipati dai comuni e comunque da essi incaricati per le attività di supporto ai controlli fiscali sui tributi comunali. Con il medesimo provvedimento sono altresì individuate le ulteriori materie per le quali i comuni partecipano all'accertamento fiscale; in tale ultimo caso, il provvedimento, adottato d'intesa con il direttore dell'Agenzia del territorio per i tributi di relativa competenza, può prevedere anche una applicazione graduale in relazione ai diversi tributi».

11 Cfr. l'art. 12, comma 3, del provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 3 dicembre 2007, intitolato «Modalità di partecipazione dei comuni all'attività di accertamento, ai sensi dell'ar-

Non va sottaciuto, inoltre, che la rilevanza delle rendite catastali è destinata ad aumentare la propria importanza per le entrate statali in conseguenza dei recenti provvedimenti normativi che rendono possibile anche alle società di capitali (con l'eccezione del tipo della società per azioni), qualora in possesso dello *status* di società agricola, di assoggettarsi a tassazione in base alle rendite catastali anziché in forza delle risultanze di bilancio<sup>12</sup>.

Né quelli ora esaminati rappresentano gli unici esempi di interconnessioni tra banche di dati: sono all'ordine del giorno provvedimenti normativi che progressivamente implementano le connessioni tra banche dati appartenenti a soggetti diversi. Basti pensare all'interconnessione recentemente disposta tra dati in possesso di AGEA e la banca dati dell'INPS, per consentire a quest'ultimo di incassare i propri crediti retributivi<sup>13</sup>, ovvero alla recente introduzione della norma secondo cui si dispone la sospensione di tutti i pagamenti pubblici in presenza di cartelle di pagamento inadempite a carico del beneficiario<sup>14</sup>.

ricolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248», secondo cui «L'Agenzia del territorio facilita l'accesso ai comuni, nell'ambito delle relative attività istituzionali di accertamento, alla consultazione della banca dati delle conservatorie dei registri immobiliari e, nel rispetto della vigente normativa, predispone le procedure di estrazione dei dati, da rendere disponibili ai comuni che ne faranno richiesta, utili per lo svolgimento dei controlli fiscali. Le modalità per la fruizione di tali informazioni e di quelle che i comuni dovranno interscambiare con l'Agenzia del territorio, a seguito delle attività di accertamento, vengono definite con determinazione del direttore della stessa Agenzia da emanare entro sei mesi dalla data di esecutività del presente provvedimento». La determinazione del Direttore dell'Agenzia del territorio è stata data con provvedimento del 16 giugno 2008, intitolato «Modalità di fruizione da parte dei Comuni delle informazioni inerenti la banca dati ipotecaria utili alla partecipazione all'attività di accertamento fiscale di cui all'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248».

- 12 *Ex art. 1, comma 1093, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)*; le modalità applicative di siffatta innovazione sono lasciate, *ex comma 1095 del medesimo articolo*, a successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle politiche agricole, sostanziatosi poi nel D.M. 27 settembre 2007, n. 213. Non è probabilmente un caso che nella rilevazione operata da Unioncamere per il 2° trimestre del 2008 emerga una crescita delle società agricole di capitali, a fronte di una sostanziale stasi del numero delle ditte individuali (cfr. *Agrisole*, 5-11 settembre 2008, p. 3). In dottrina cfr., da ultimo, G. Ferrara, *Società agricole, imposizione su base catastale ed elusione fiscale*, *Dir. giur. agr., al. e amb.*, 2008, 523 sgg.
- 13 In forza della quale è disposta la compensazione con i contributi PAC del primo e del secondo pilastro con i contributi dovuti dal beneficiario: «in sede di pagamento degli aiuti comunitari, gli organismi pagatori sono autorizzati a compensare tali aiuti con i contributi previdenziali dovuti dall'impresa agricola beneficiaria, già scaduti alla data del pagamento degli aiuti medesimi, compresi gli interessi di legge a qualsiasi titolo maturati e le somme dovute a titolo di sanzione. A tale fine l'Istituto previdenziale comunica in via informatica i dati relativi ai contributi previdenziali scaduti contestualmente all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, a tutti gli organismi pagatori e ai diretti interessati, anche tramite i Centri autorizzati di assistenza agricola (CAA)» (art. 01, comma 16, d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006, n. 81, secondo e terzo periodo, come sostituiti dall'art. 1, comma 66, legge 24 dicembre 2007, n. 247). L'art. 01, comma 16, nella parte precedente dispone che «16. Per le imprese agricole, le disposizioni contenute nell'articolo 10, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e nell'articolo 1, comma 553, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, si applicano limitatamente ai contributi dovuti per le prestazioni lavorative effettuate a decorrere dal 1° gennaio 2006».
- 14 Cfr. l'art. 48-*bis*, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, inserito dall'art. 2, comma 9, d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e successivamente mo-

Se, peraltro, le misure da ultimo ricordate appaiono inserirsi armonicamente in un sistema sempre più informatizzato, andando a verificare più da vicino la normativa di riferimento, si scopre, tuttavia, come esse spesso siano state introdotte con assai scarsa attenzione al perseguimento dell'obiettivo di fondo, ovvero di quella certezza del diritto di cui si è detto all'inizio del presente lavoro.

Ed invero, nel giro di pochissimo tempo, le norme che hanno introdotto molti dei *links* in oggetto sono state più volte oggetto di interventi modificativi o correttivi, con il risultato di rappresentare, più che una semplificazione, un groviglio talora inestricabile di norme giuridiche.

### 3. UN ESEMPIO PARADIGMATICO: I (DIFFICILI) RAPPORTI TRA CATASTO E LA BANCA DATI AGEA

Risulta quindi interessante esaminare gli sviluppi che hanno interessato la pur recente introduzione del collegamento tra i dati raccolti da AGEA a seguito della presentazione delle domande di pagamento unico di cui al reg. CE n. 1782/03 e la banca dati catastale.

Come detto, l'interesse e l'opportunità del collegamento trovano fondamento nella necessità di abbinare alla domanda di pagamento di titoli ordinari una superficie cui poter affiancare i titoli stessi, che possieda le caratteristiche previste dalla disciplina comunitaria per poter essere qualificata quale terreno c.d. ammissibile. E' dunque onere di ogni agricoltore che presenta domanda di pagamento quello di abbinare alla domanda la disponibilità di un terreno ammissibile cui, sostanzialmente, 'collegare' i titoli ordinari per cui richiede il pagamento.

Ai sensi dell'art. 44 del reg. CE n. 1782/03 (come modificato da regolamenti successivi ed integrativi dell'originario testo normativo), per poter essere considerato ammissibile un terreno agricolo deve avere determinate destinazioni, dovendosi trattare di superfici investite a seminativi, a luppolo, a oliveto, a banane, a vivai o a pascolo permanente, con l'esclusione delle superfici destinate a colture permanenti (ad eccezione di quelle ortofrutticole), a colture forestali o ad usi non agricoli. Ai sensi dell'art. 51, reg. CE n. 1782/03, inoltre, vengono poste limitazioni in ordine al concreto utilizzo delle superfici ammissibili. In conseguenza dell'applicazione del nuovo regime di aiuti disaccoppiati vi è dunque la necessaria presentazione, ogni qualvolta si presenti la domanda di pagamento – e dunque normalmente con cadenza annuale – di dati aggiornati sulle effettive coltivazioni o destinazioni impresse ai fondi rustici abbinati alle domande di pagamento<sup>15</sup>.

dificato, secondo cui «le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a diecimila euro, verificano, anche in via telematica, se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo e, in caso affermativo, non procedono al pagamento e segnalano la circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, ai fini dell'esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo».

15 Con la domanda di aiuto, l'agricoltore deve, tra l'altro, indicare tutte le parcelle agricole dell'azienda (così l'art. 22, reg. n. 1782/03); ai sensi dell'art. 20, reg. cit., «il sistema di identificazione delle par-

Orbene, il primo provvedimento volto alla creazione del collegamento tra le banche dati interessate è dato dal d.l. 3 ottobre 2006, n. 262 (convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286).

In realtà le innovazioni di cui si è detto e su cui si dirà più ampiamente in seguito trovano il loro fondamento non nel citato decreto legge ma nel successivo intervento del Parlamento in sede di approvazione della legge di conversione: la quale, come sovente accade<sup>16</sup>, contiene un gran numero di disposizioni aggiuntive rispetto a quelle inserite nel convertendo decreto legge.

Orbene, con il citato provvedimento il legislatore, preso atto che le domande di aiuto devono essere accompagnate dalla disponibilità di un terreno ammissibile, nozione su cui si è detto sopra, ha opportunamente inteso semplificare gli adempimenti a carico degli agricoltori interessati, disponendo, nel comma 33 dell'art. 2, che

a decorrere dal 1° gennaio 2007 le dichiarazioni relative all'uso del suolo sulle singole particelle catastali rese dai soggetti interessati nell'ambito degli adempimenti dichiarativi presentati agli organismi pagatori, riconosciuti ai fini dell'erogazione dei contributi agricoli, previsti dal regolamento (CE) n. 1782/03 del Consiglio, del 29 settembre 2003, e dal regolamento (CE) n. 796/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, esonerano i soggetti tenuti all'adempimento previsto dall'articolo 30 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. A tale fine la richiesta di contributi agricoli, contenente la dichiarazione di cui al periodo precedente relativamente all'uso del suolo, deve contenere anche gli elementi per consentire l'aggiornamento del catasto, ivi compresi quelli relativi ai fabbricati inclusi nell'azienda agricola, e, conseguentemente, risulta sostitutiva per il cittadino della dichiarazione di variazione culturale da rendere al catasto terreni stesso. All'atto della accettazione della suddetta dichiarazione l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) predispose una proposta di aggiornamento della banca dati catastale, attraverso le procedure informatizzate rilasciate dall'Agenzia del territorio ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701, e la trasmette alla medesima Agenzia per l'aggiornamento della banca dati. L'AGEA rilascia ai soggetti dichiaranti la ricevuta contenente la proposta dei nuovi redditi attribuiti alle particelle interessate, che ha valore di notifica. Qualora il soggetto dichiarante che riceve la notifica sia persona diversa dai titolari di diritti reali sugli immobili interessati dalle variazioni culturali, i nuovi redditi dovranno essere notificati a questi ultimi, utilizzando le informazioni contenute nelle suddette dichiarazioni. Tali redditi producono effetto fiscale, in deroga alle vigenti disposizioni, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno in cui viene presentata la dichiarazione (art. 2, comma 33).

Lo Stato ha dunque preso atto dei risvolti connessi alla riforma della politica agricola comunitaria, prevedendo l'utilizzabilità di quanto dichiarato nella domanda di pagamento unico, in ordine alle colture esistenti sui terreni collegati con i titoli di cui

celle agricole è costituito sulla base di mappe o estremi catastali o altri riferimenti cartografici». A sua volta, il reg. CE n. 796/04 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui al regolamento (CE) n. 1782/03 del Consiglio, definisce la "parcella agricola" come una porzione continua di terreno sulla quale è coltivato un solo gruppo di colture da un solo agricoltore (art. 2, par. 1 *bis*); il suo successivo art. 6 dispone poi che il sistema di identificazione delle parcelle agricole «è praticato a livello delle parcelle di riferimento, come la parcella catastale o l'appezzamento, in modo da garantire un'identificazione unica di ciascuna parcella di riferimento».

16 Con una prassi evidentemente contrastante con le esigenze di certezza del diritto.

si chiede il pagamento, anche per finalità diverse ed ulteriori rispetto a quelle proprie della domanda di pagamento, usufruendo così dell'avvenuta informatizzazione della banca dati catastale e di quella che caratterizza le domande di aiuto presentate agli organismi pagatori o all'AGEA.

In questo modo, quanto meno per i terreni, l'amministrazione fiscale può contare – almeno fino a che rimarranno in vigore gli aiuti così come disciplinati dal reg. n. 1782/03 – su procedure di aggiornamento costanti nel tempo (le domande di pagamento vanno, infatti, presentate annualmente<sup>17</sup>), di ampio respiro (numerose sono gli agricoltori che possono beneficiare degli aiuti), e tendenzialmente inoppugnabili, proprio perché fondate su dichiarazioni rese dai soggetti interessati, concorrendo efficacemente ad eliminare i sempre lamentati scollamenti tra le risultanze catastali e la realtà effettuale.

La 'scoperta' della possibilità di utilizzazione a fini fiscali dei dati provenienti dall'AGEA ha, peraltro, ingolosito il legislatore tributario, che ha stabilito una sorta di applicazione retroattiva di tali dati, stabilendo che essi producano effetti fiscali a far tempo dal 1° gennaio dell'anno in cui la domanda PAC è stata presentata.

Il comma successivo, a sua volta, si preoccupava di predisporre una disciplina transitoria, disponendo che

In sede di prima applicazione del comma 33, l'aggiornamento della banca dati catastale avviene sulla base dei dati contenuti nelle dichiarazioni di cui al medesimo comma 33, presentate dai soggetti interessati nell'anno 2006 e messe a disposizione della Agenzia del territorio dall'AGEA. L'Agenzia del territorio provvede a notificare i nuovi redditi ai titolari dei diritti reali sugli immobili oggetto delle variazioni colturali, anche sulla scorta delle informazioni contenute nelle suddette dichiarazioni. I nuovi redditi così attribuiti producono effetti fiscali, in deroga alle vigenti disposizioni, dal 1° gennaio 2006. In tale caso non sono dovute le sanzioni previste dall'articolo 3 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (art. 2, comma 34).

Sebbene risalente alla fine di novembre 2006, la disposizione chiariva che l'aggiornamento catastale derivante dalla connessione in oggetto era destinato ad operare anche per le domande di pagamento già presentate, con produzione di effetti fiscali dal 1° gennaio del 2006 ed escludendo, peraltro, l'applicabilità dell'apparato sanzionatorio che non avrebbe, invero, avuto giustificazione alcuna stante la disposta retroattività del meccanismo.

Il quadro normativo delineato dai commi 33 e 34, nella originaria formulazione, risultava dunque sufficientemente chiaro: prevista la necessità di inserire nella domanda di pagamento i dati necessari per poter provvedere agli aggiornamenti catastali, e disposto il collegamento tra i dati raccolti da AGEA con la banca dati catastale, si prevedevano distinte discipline di notificazione a seconda che si trattasse di dati raccolti anteriormente o successivamente all'entrata in vigore della legge. Nel primo caso – e, dunque, con riguardo alle domande di pagamento per l'anno 2006, già presentate al momento dell'entrata in vigore della legge – le nuove rendite sarebbero state oggetto di notifica

17 Ai sensi dell'art. 45, par. 1, reg. n. 1782/03, la mancata presentazione delle domande di aiuto per tre anni consecutivi comporta la perdita dei diritti all'aiuto.

ai singoli contribuenti; per le annualità successive, invece, si prevedeva che la notifica fosse rappresentata dalla ricevuta rilasciata da AGEA stessa ai dichiaranti se e in quanto coincidenti con i possessori delle particelle; nell'eventualità che i dichiaranti non fossero titolari di diritti reali sui terreni oggetto di aggiornamento, si sarebbe dovuto provvedere alla notifica ad essi delle nuove rendite, utilizzando al riguardo i dati contenuti nelle dichiarazioni relative all'uso del suolo contenute nella domanda di pagamento.

La disciplina concernente il meccanismo di notifica (sia per le domande del 2006, sia per quelle degli anni successivi) ha, tuttavia, avuto vita assai breve.

Poco dopo la conversione del d.l. (avvenuta, infatti, come detto, con la legge 24 novembre 2006, n. 286), il comma 339 (*sic*) della legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296), ha infatti modificato l'art. 2, comma 34, del d.l. n. 262 del 2006. Il nuovo comma, quale risultante dalle modifiche apportate, dispone, fermo il resto, che

in deroga alle vigenti disposizioni ed in particolare all'articolo 74, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 342, l'Agenzia del territorio, con apposito comunicato da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, rende noto, per ciascun comune, il completamento delle operazioni e provvede a pubblicizzare, per i sessanta giorni successivi alla pubblicazione del comunicato, presso i comuni interessati, tramite gli uffici provinciali e sul proprio sito internet, i risultati delle relative operazioni catastali di aggiornamento; i ricorsi di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni, avverso la variazione dei redditi possono essere proposti entro il termine di sessanta giorni decorrenti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del comunicato relativo al completamento delle operazioni di aggiornamento catastale per gli immobili interessati.

Viene, inoltre, ribadito che i nuovi redditi in tal modo attribuiti producono effetti fiscali dal 1° gennaio 2006 e che non sono dovute le sanzioni previste dall'articolo 3 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471.

Come è agevole osservare, l'innovazione normativa ha comportato l'eliminazione della previsione della notifica dei nuovi redditi ai titolari di diritti reali sui terreni interessati dall'aggiornamento, dal momento che la notifica individuale, quale strumento di comunicazione agli interessati delle nuove rendite, è sostituita dalla previsione di una comunicazione – da pubblicarsi in Gazzetta ufficiale, e da pubblicizzarsi successivamente, per i 60 giorni successivi alla detta pubblicazione, presso i Comuni interessati e a mezzo internet, attraverso il sito *web* dell'Agenzia del Territorio – dei risultati delle operazioni di aggiornamento catastale; al tempo stesso si è previsto che il termine per la proposizione di eventuali ricorsi alle Commissioni tributarie provinciali contro le nuove rendite attribuite dall'Agenzia decorresse dalla data di pubblicazione del suddetto comunicato (concernente l'avviso di avvenuto completamento delle operazioni di aggiornamento) dell'Agenzia in Gazzetta ufficiale<sup>18</sup>.

18 La tematica non è peraltro nuova: l'art. 74 della legge 21 novembre 2000, n. 342, recante misure in materia fiscale (c.d. collegato alla finanziaria 2000), derogato dalla disposizione riportata nel testo, stabilisce, infatti, che «a decorrere dal 1° gennaio 2000, gli atti comunque attributivi o modificativi delle rendite catastali per terreni e fabbricati sono efficaci solo a decorrere dalla loro notificazione, a cura dell'ufficio del territorio competente, ai soggetti intestatari della partita». La stessa giurisprudenza di legittimità aveva rilevato che «pur in mancanza di specifica previsione normativa valevole per

Successivamente, il comma 34 dell'art. 2, d.l. n. 262/06 è stato ulteriormente modificato dall'art. 15, comma 3, del d.l. 2 luglio 2007, n. 81 (convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2007, n. 127) stabilendo che i ricorsi tributari avverso le variazioni colturali potessero essere proposti (non più fino al 60° giorno dalla pubblicazione del comunicato sulla G.U. bensì) fino alla data del 30 settembre 2007.

Anche la disciplina della notificazione prevista dal comma 33 dell'art. 2 del d.l. n. 262/06 non è rimasta esente da successivi interventi di modifica: l'art. 26-*bis*, comma 1, del d.l. 1° ottobre 2007, n. 159 (convertito, con modificazioni, in legge 29 novembre 2007, n. 222) ha così modificato la norma in esame:

33. Al fine di consentire la semplificazione degli adempimenti a carico del cittadino ed al contempo conseguire una maggiore rispondenza del contenuto delle banche dati dell'Agenzia del territorio all'attualità territoriale, a decorrere dal 1° gennaio 2007 le dichiarazioni relative all'uso del suolo sulle singole particelle catastali rese dai soggetti interessati nell'ambito degli adempimenti dichiarativi presentati agli organismi pagatori, riconosciuti ai fini dell'erogazione dei contributi agricoli, previsti dalla normativa comunitaria relativa alle Organizzazioni comuni di mercato (OCM) del settore agricolo, esonerano i soggetti tenuti all'adempimento previsto dall'articolo 30 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. A tale fine la richiesta di contributi agricoli, contenente la dichiarazione di cui al periodo precedente relativamente all'uso del suolo, deve contenere anche gli elementi per consentire l'aggiornamento del catasto, ivi compresi quelli relativi ai fabbricati inclusi nell'azienda agricola, e, conseguentemente, risulta sostitutiva per il cittadino della dichiarazione di variazione colturale da rendere al catasto terreni stesso. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano anche alle comunicazioni finalizzate all'aggiornamento del fascicolo aziendale costituito a norma del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1999, n. 503. All'atto della accettazione delle suddette dichiarazioni l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) predispose una proposta di aggiornamento della banca dati catastale, attraverso le procedure informatizzate rilasciate dall'Agenzia del territorio ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701, e la trasmette alla medesima Agenzia per l'aggiornamento

tutti i tributi nei quali la base imponibile è basata sull'atto catastale, l'atto medesimo deve essere notificato o comunicato all'interessato. Ciò sia in conformità al principio secondo cui i provvedimenti amministrativi sono notificati ai soggetti che in essi sono direttamente contemplati (per consentire la sua eventuale e diretta impugnazione), sia – e comunque – in attuazione dell'art. 11, commi terzo e quarto del d.l. n. 70 del 1988 e della regola generale (da esso esprimentesi) della necessità della notificazione o comunicazione degli atti di classamento relativi alle unità immobiliari urbane»: così Cass., sez. V, 10 aprile 2000, n. 4509, *Riv. notariato*, 2001, II: 182; similmente, per i casi di stima diretta (e non anche in caso di revisione generale, per la quale è ritenuta sufficiente la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale del nuovo prospetto delle tariffe), Cass., sez. V, 30 luglio 2002, n. 11211. In senso diverso, peraltro, Cass., sez. V, 18 gennaio 2002, n. 506, secondo cui «il certificato di attribuzione di rendita catastale, ai fini della determinazione della base imponibile delle imposte di registro ed IN-VIM, non deve essere comunicato o notificato al contribuente, il quale può sempre impugnare l'atto di classamento nell'ambito del giudizio di impugnazione dell'avviso di riliquidazione dell'imposta». Dopo l'entrata in vigore dell'art. 74, legge n. 342 del 2000, la S.C. sembra orientata nell'attribuire a tale disposizione portata innovativa, stabilendo che solo a decorrere dal 1° gennaio 2000 gli atti di attribuzione o di modifica della rendita catastale sono efficaci dal giorno della loro notificazione e rilevando che, ai sensi del 3° comma dell'art. 74, cit., gli atti impositivi fondati sulle attribuzioni di rendita adottate entro il 31 dicembre 1999 costituiscono a tutti gli effetti anche notificazione di dette rendite (Cass. 29 aprile 2005, n. 8932).

della banca dati. L'Agenzia del territorio, sulla base delle suddette proposte, provvede ad inserire nei propri atti i nuovi redditi relativi agli immobili oggetto delle variazioni colturali. In deroga alle vigenti disposizioni ed in particolare all'articolo 74, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 342, l'Agenzia del territorio, con apposito comunicato da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, rende noto, per ciascun comune, il completamento delle operazioni e provvede a pubblicizzare, per i sessanta giorni successivi alla pubblicazione del comunicato, presso i comuni interessati, tramite gli uffici provinciali e sul proprio sito internet, i risultati delle relative operazioni catastali di aggiornamento. I ricorsi di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni, avverso la variazione dei redditi possono essere proposti entro centoventi giorni dalla data di pubblicazione del comunicato di cui al periodo precedente. Qualora i soggetti interessati non forniscano le informazioni previste ai sensi del comma 35 e richieste nelle dichiarazioni relative all'uso del suolo ovvero le forniscano in modo incompleto o non veritiero, si applica la sanzione amministrativa da euro 1.000 ad euro 2.500; all'irrogazione delle sanzioni provvede l'Agenzia del territorio sulla base delle comunicazioni effettuate dall'AGEA.

Successivamente, il comma 33 è stato ulteriormente modificato dall'art. 1, comma 273, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), a decorrere dal 1° gennaio 2008<sup>19</sup>, inserendo la previsione che i nuovi redditi «producono effetto fiscale,

19 Per chiarezza, si ritiene opportuno riportare integralmente il testo attualmente vigente del comma 33 dell'art. 2, d.l. n. 262 del 2006: «33. Al fine di consentire la semplificazione degli adempimenti a carico del cittadino ed al contempo conseguire una maggiore rispondenza del contenuto delle banche dati dell'Agenzia del territorio all'attualità territoriale, a decorrere dal 1° gennaio 2007 le dichiarazioni relative all'uso del suolo sulle singole particelle catastali rese dai soggetti interessati nell'ambito degli adempimenti dichiarativi presentati agli organismi pagatori, riconosciuti ai fini dell'erogazione dei contributi agricoli, previsti dalla normativa comunitaria relativa alle Organizzazioni comuni di mercato (OCM) del settore agricolo, esonerano i soggetti tenuti all'adempimento previsto dall'articolo 30 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. A tale fine la richiesta di contributi agricoli, contenente la dichiarazione di cui al periodo precedente relativamente all'uso del suolo, deve contenere anche gli elementi per consentire l'aggiornamento del catasto, ivi compresi quelli relativi ai fabbricati inclusi nell'azienda agricola, e, conseguentemente, risulta sostitutiva per il cittadino della dichiarazione di variazione colturale da rendere al catasto terreni stesso. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano anche alle comunicazioni finalizzate all'aggiornamento del fascicolo aziendale costituito a norma del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1999, n. 503. All'atto della accettazione delle suddette dichiarazioni l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) predispone una proposta di aggiornamento della banca dati catastale, attraverso le procedure informatizzate rilasciate dall'Agenzia del territorio ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701, e la trasmette alla medesima Agenzia per l'aggiornamento della banca dati. L'Agenzia del territorio, sulla base delle suddette proposte, provvede ad inserire nei propri atti i nuovi redditi relativi agli immobili oggetto delle variazioni colturali. In deroga alle vigenti disposizioni ed in particolare all'articolo 74, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 342, l'Agenzia del territorio, con apposito comunicato da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, rende noto, per ciascun comune, il completamento delle operazioni e provvede a pubblicizzare, per i sessanta giorni successivi alla pubblicazione del comunicato, presso i comuni interessati, tramite gli uffici provinciali e sul proprio sito internet, i risultati delle relative operazioni catastali di aggiornamento. Tali redditi producono effetto fiscale, in deroga alle vigenti disposizioni, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno in cui viene presentata la dichiarazione. I ricorsi di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni, avverso la variazione dei redditi possono essere proposti entro centoventi giorni dalla data di pubblicazione del comunicato di cui al periodo precedente. Qualora i soggetti interessati non forniscano le informazioni previste ai sensi del comma 35

in deroga alle vigenti disposizioni, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno in cui viene presentata la dichiarazione».

Il legislatore si è evidentemente accorto che nella riformulazione del comma 33 operata con l'art. 26-*bis*, comma 1, del d.l. 1° ottobre 2007, n. 159 (convertito, con modificazioni, in legge 29 novembre 2007, n. 222) era stata dimenticata la previsione – presente nell'originaria versione della norma – dell'applicabilità delle nuove tariffe a decorrere dal 1° gennaio dell'anno in cui viene presentata la domanda di contributi comunitari.

Per completezza e per una migliore comprensione della disposizione da ultimo riportata, va rammentato che il comma 35 dell'art. 2, d.l. n. 262 del 2006, stabilisce che

con provvedimento del Direttore dell'Agenzia del territorio, sentita l'AGEA, sono stabilite le modalità tecniche ed operative di interscambio dati e cooperazione operativa per l'attuazione dei commi 33 e 34, tenendo conto che l'AGEA si avvarrà degli strumenti e delle procedure di interscambio dati e cooperazione applicativa resi disponibili dal Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN)<sup>20</sup>

e che il comma 1 dell'art. 74, legge 21 novembre 2000, n. 342<sup>21</sup> – cui il comma 33 espressamente deroga – dispone che

A decorrere dal 1° gennaio 2000, gli atti comunque attributivi o modificativi delle rendite catastali per terreni e fabbricati sono efficaci solo a decorrere dalla loro notificazione, a cura dell'ufficio del territorio competente, ai soggetti intestatari della partita. Dall'avvenuta notificazione decorre il termine di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni, per proporre il ricorso di cui all'articolo 2, comma 3, dello stesso decreto legislativo. Dell'avvenuta notificazione gli uffici competenti danno tempestiva comunicazione ai comuni interessati.

Questi i termini della fattispecie, da ritenersi del tutto paradigmatica (non della certezza quanto piuttosto) della 'incertezza' del diritto che caratterizza – e non da oggi – il nostro ordinamento.

Solamente nel breve volgere di un anno il legislatore è riuscito a modificare più volte, con quattro distinti provvedimenti, i commi 33 e 34 dell'art. 2 del d.l. n. 262 del 2006. Già questo primo e banale rilievo dà conto delle difficoltà cui è chiamato a far fronte qualsiasi operatore del diritto, spesso incapace di seguire le evoluzioni della normativa, non di rado contenuta in provvedimenti, quali i decreti legge, assoggettati alla successiva conversione a pena di decadenza e le cui norme, dunque, risultano sottoposte ad un periodo di osservazione in attesa di sapere se le medesime verranno confermate dalla legge di conversione, ovvero modificate se non cancellate. Il tutto con l'incognita, prima ancora, che la stessa conversione venga posta in essere.

e richieste nelle dichiarazioni relative all'uso del suolo ovvero le forniscano in modo incompleto o non veritiero, si applica la sanzione amministrativa da euro 1.000 ad euro 2.500; all'irrogazione delle sanzioni provvede l'Agenzia del territorio sulla base delle comunicazioni effettuate dall'AGEA».

20 Le modalità tecniche per l'interscambio dei dati sono state fornite dal provvedimento del Direttore dell'Agenzia del territorio, sulla scorta di quanto stabilito dal comma 35 dell'art. 2, d.l. n. 262 del 2006, reso in data 29 dicembre 2006.

21 Intitolata *Misure in materia fiscale*, pubblicata in G.U. 25.11.2000, n. 276, Supplemento Ordinario.

A fronte della prima normativa sul collegamento tra le banche dati di AGEA e del catasto, caratterizzata da meccanismi tutto sommato lineari e di agevole interpretazione, anche se magari non del tutto condivisibili (quale la previsione dell'efficacia retroattiva – a far tempo dall'inizio dell'anno – per i dati raccolti successivamente<sup>22</sup>), e dalla opportuna previsione, conformemente a quanto stabilito pochi anni prima dall'art. 74 della legge n. 342 del 2000, della necessità di notifica dei risultati dell'aggiornamento delle rendite catastali, il legislatore ha però presto potuto constatare l'incapacità della macchina statale nella gestione di un così ingente quantitativo di dati da elaborare e, soprattutto, da notificare.

L'informatizzazione dei dati e le connessioni tra banche dati conducono all'aggiornamento con cadenza annuale di una ingentissima mole di posizioni, aggiornamento lasciato in precedenza all'iniziativa degli interessati *ex art.* 30 T.U. delle imposte sui redditi<sup>23</sup>, ovvero alle sporadiche attività di verifica da parte dell'amministrazione<sup>24</sup>.

L'eccesso di dati ha conseguentemente indotto il legislatore ad alleviare il lavoro degli uffici, sacrificando il livello di tutela originariamente previsto in favore dei contribuenti, e segnatamente eliminando lo strumento della notificazione individuale in favore di una modalità del tutto atipica – e di dubbia legittimità – di comunicazione collettiva e impersonale, rappresentata dalla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale di un comunicato dell'Agenzia del Territorio con cui si rende manifesta l'avvenuta conclusione delle operazioni di aggiornamento delle rendite catastali.

Nel bilanciamento degli opposti interessi – quello dello Stato a poter contare su maggiori entrate fiscali il prima possibile, e quello dei contribuenti di vedersi salvaguardato il proprio diritto di difesa – il legislatore non ha avuto dubbi nel privilegiare il primo, introducendo una assolutamente singolare forma di notifica, sempre che la pubblicazione in Gazzetta ufficiale di un comunicato, di contenuto oltre tutto indeterminato, possa dirsi tale<sup>25</sup>. Ed infatti l'innovazione non è risultata indolore, così che a

22 In arg., cfr. F. Tesaurò, *Limiti costituzionali delle leggi tributarie interpretative*, *Corr. trib.*, 2007: 1967 sgg.

23 D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, il quale prevede che Le variazioni del reddito dominicale debbano essere denunciate dal contribuente entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello in cui si sono verificati i fatti indicati nell'art. 26 (ora 29) del medesimo T.U., secondo cui «dà luogo a variazioni del reddito dominicale in aumento la sostituzione della qualità di coltura allibrata in catasto con altra di maggiore reddito», mentre «danno luogo a variazioni del reddito dominicale in diminuzione: a) la sostituzione della qualità di coltura allibrata in catasto con altra di minore reddito; b) la diminuzione della capacità produttiva del terreno per naturale esaurimento o per altra causa di forza maggiore, anche se non vi è stato cambiamento di coltura, ovvero per eventi fitopatologici e entomologici interessanti le piantagioni».

24 In tema di attribuzione del classamento merita di essere segnalato quanto recentemente deciso dalla S.C. con la sentenza 8 settembre 2008, n. 22557, secondo cui – respingendo la tesi sostenuta dall'Agenzia del territorio che sosteneva l'ammissibilità al riguardo di sole misure di carattere generale – ai possessori di immobili dev'essere sempre riconosciuta, in conformità al principio di cui all'art. 53 Cost., la possibilità di chiedere una diversa classificazione catastale se il classamento non è più attuale e, in caso di risposta negativa da parte dell'amministrazione, di rivolgersi al giudice.

25 Merita di essere segnalata la recente decisione della C.T.P. di Ravenna, del 22 aprile 2008, pubblicata in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2008: 648 sgg., con nota di A. Ghetti, la quale da un lato ha respinto le doglianze del ricorrente volte a contestare la retroattività del provvedimento e la carenza di notifica

fronte delle legittime rimostranze dei contribuenti e delle loro associazioni il legislatore è nuovamente intervenuto non per modificare la modalità di comunicazione delle innovazioni catastali bensì allungando i termini per la proposizione del possibile (e talora necessitato, come si vedrà) ricorso dinanzi ai giudici tributari. Introducendo, ancora una volta, una eccezione alla regola generale: quest'ultima prevede che i ricorsi tributari debbano essere proposti in un termine di 60 giorni decorrenti dalla notificazione dell'atto da impugnare<sup>26</sup>, mentre la disposizione in esame ha previsto il maggior termine di 120 giorni, decorrenti, però, come si è visto, non da quello della notifica (inesistente, nel caso di specie) ma da quello della pubblicazione del comunicato dell'Agenzia sulla Gazzetta ufficiale. Ulteriore eccezione è rappresentata dalle fattispecie relative alla prima applicazione del sistema, concernenti le domande presentate nel 2006, per le quali l'ultima versione del comma 34 dell'art. 2, d.l. n. 262/06 (a seguito delle modifiche apportate dall'art. 15, comma 3 del d.l. 2 luglio 2007, n. 81, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2007, n. 127) stabilisce che i ricorsi tributari avverso le variazioni colturali potevano essere proposti entro il 30 settembre 2007: senza alcun riferimento, dunque, alla data della pubblicazione del comunicato sulla G.U.

Non è neppure chiaro quale sia il ruolo assegnato dal legislatore ad AGEA: il comma 33 dell'art. 2, d.l. n. 262 del 2006 prevede, tra l'altro, che «all'atto della accettazione delle suddette dichiarazioni l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) predispone una proposta di aggiornamento della banca dati catastale, attraverso le procedure informatizzate rilasciate dall'Agenzia del territorio ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701, e la trasmette alla medesima Agenzia per l'aggiornamento della banca dati. L'Agenzia del territorio, sulla base delle suddette proposte, provvede ad inserire nei propri atti i nuovi redditi relativi agli immobili oggetto delle variazioni colturali».

Se è vero che formalmente l'aggiornamento della banca dati avviene ad opera dell'Agenzia del territorio, non è men vero che quest'ultima sembra operare un mera attività di inserimento dei dati proposti dall'AGEA. In altri termini, dalla lettura del testo normativo non pare che l'Agenzia del territorio abbia propri poteri di sindacato nella valutazione delle proposte di aggiornamento provenienti dall'AGEA ma che, nella sostanza, l'intera opera di aggiornamento ricada sulle spalle di AGEA, posto che l'Agenzia del territorio viene chiamata a svolgere solo la parte formale e terminale di essa.

La procedura delineata dal comma 33 può far sorgere più di un dubbio sulla sua rispondenza alle fonti normative primarie, e segnatamente alla legge istitutiva dell'Agenzia, le quali prevedono e stabiliscono che sia compito precipuo dell'Agenzia del territo-

(trattandosi di effetti disciplinati da una norma di legge che, in quanto posteriore al c.d. Statuto del contribuente, prevale su quest'ultimo, a parità di forza gerarchica), mentre dall'altro ha comunque annullato la classificazione attribuita a terreni del ricorrente per ritenuta carenza di motivazione dell'atto impugnato: «difatti, ove anche si ritenesse che la mancanza di motivazione sia conseguenza necessitata del sistema di comunicazione previsto dal d.l. in questione [ovvero il d.l. 262/06], ciò non basterebbe a superare la constatazione essenziale che la motivazione inerisce al diritto di difesa del cittadino, diritto di rilevanza costituzionale. Ne discende l'illegittimità del provvedimento impugnato per mancanza di motivazione [...]».

26 Cfr. l'art. 21 del d. lgs. n. 546 del 1992, legge sul processo tributario.

rio quello di provvedere alla gestione del catasto; la disposizione legislativa esaminata sembra, al contrario, comportare l'emersione di un nuovo soggetto (ovvero l'AGEA) rilevante nella gestione del sistema catastale, svuotando così, seppure parzialmente, le attribuzioni originariamente previste in via esclusiva per l'Agenzia del territorio, ed introducendo ancora una volta elementi di confusione ed incertezza quanto alla individuazione delle competenze nella moltitudine di Enti o di Agenzie pubbliche.

A ciò si è aggiunta l'emersione di un problema affatto secondario, probabilmente passato in secondo piano rispetto all'enfasi per il nuovo strumento di aggiornamento catastale: nonostante le nuove rendite fossero conseguenza di dichiarazioni provenienti dai titolari di diritti reali sui terreni ovvero dagli utilizzatori dei questi ultimi – e dunque, in linea di principio, derivanti da dichiarazioni sostanzialmente confessionarie degli interessati – l'aggiornamento si è rivelato ben presto in una moltitudine di casi fallace, in conseguenza anche della diversa strutturazione delle banche dati interessate allo scambio di informazioni: da un lato, la banca dati di AGEA, che contempla ca. 700 specie colturali; dall'altra, quella catastale, che era in grado di gestire ca. 100 qualità. Già questo semplice dato dà conto della inevitabilità della moltitudine di approssimazioni che si sono dovute operare in sede di attribuzione delle nuove rendite e, conseguentemente, degli errori e delle incongruità che hanno caratterizzato gran parte delle attribuzioni di nuove rendite<sup>27</sup>.

Tant'è che, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 2 aprile 2007 il comunicato di cui è detto in precedenza, già il giorno successivo l'Agenzia del territorio emanava un proprio comunicato stampa per avvertire gli interessati che «ferma restando la proposizione degli ordinari rimedi giurisdizionali, i soggetti interessati possono chiedere, in via di autotutela, all'Agenzia del Territorio, attraverso moduli reperibili sul sito internet di quest'ultima, la correzione di eventuali anomalie riconducibili all'utilizzo di procedure automatizzate che, per il 2006, hanno dovuto correlare le oltre 700 specie colturali dichiarate alle circa 100 qualità catastali vigenti».

Come purtroppo con eccessiva frequenza accade, il legislatore ha introdotto novità, anche di grande rilievo per i cittadini, senza una adeguata ponderazione degli effetti che tali innovazioni sono destinate a comportare anche nel breve periodo, così che l'originario provvedimento normativo è stato fatto oggetto, nel volgere di pochissimo tempo, di un profluvio di modificazioni, anch'esse troppo spesso non sufficientemente frutto di adeguata meditazione, così che per giungere ad una sistemazione quasi definitiva della novità normativa sembra quasi obbligatorio dover passare per un cammino caratterizzato da un affastellamento di provvedimenti e da un inevitabile stato di grande incertezza riguardante non solo la fase attuativa ad opera degli operatori interessati e, in ultima analisi, anche dei cittadini ma, prima ancora, la stessa individuazione della concreta disciplina applicabile.

Al momento, peraltro, non è neppure chiaro quali saranno i soggetti chiamati a gestire la banca dati catastale, posto che il legislatore ha incluso tra i compiti e funzio-

27 Per alcuni esempi di errori che hanno caratterizzato questa prima fase, cfr. G.P. Tosoni, *Nuove rendite catastali: ricorso e istanza di autotutela*, in *Guida ai controlli fiscali*, n. 5, maggio 2007, Il Sole 24 Ore, pp. 19 sgg. (segnatamente p. 20).

ni amministrative da trasferire ai Comuni, *ex artt.* 65 e 66 d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112<sup>28</sup>, anche quelle relative alla conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti catastali inerenti terreni e fabbricati, nonché la partecipazione al processo di determinazione degli estimi catastali<sup>29</sup>.

Il d.p.c.m.<sup>30</sup> emanato in attuazione di tale previsione è, infatti, stato recentemente annullato da una sentenza del TAR Lazio<sup>31</sup>, che ha condiviso le censure promosse avverso il decreto dalla Confedilizia, la quale lamentava che il detto decreto, in violazione di quanto previsto dalle norme di rango primario, avesse attribuito ai Comuni non solo le competenze sopra indicate, ma anche poteri di classamento degli immobili, «atomizzando in modo affatto unitario la funzione catastale» (così nel punto 6 della sentenza).

#### 4. CONCLUSIONI

Da tutto quanto esposto nei paragrafi che precedono, è possibile cercare di trarre qualche conclusione.

Non vi è dubbio che l'informatizzazione galoppante rappresenti una opportunità da cogliere per l'amministrazione finanziaria, e per l'Agenzia del territorio in particolare. Negli ultimi tempi il legislatore ha, in effetti, dimostrato di saper apprezzare le possibilità offerte dalle nuove tecnologie che consentono indubbi risparmi in termini di tempi e di costi nella gestione e nell'aggiornamento dei dati a disposizione dell'amministrazione, dati destinati ad aumentare anche in quantità in conseguenza e della sempre maggior complessità della realtà e del maggior numero di atti di cui si prevede l'inserimento nelle banche dati. Per quanto qui più interessa, nella gestione e nell'aggiornamento delle banche dati dei registri della pubblicità immobiliare e di quella catastale, due facce di un'unica medaglia, ovvero dell'anagrafe integrata degli immobili.

Le novità, invero, si susseguono con rapidità incalzante, e concernono non solo il settore catastale (il che trova spiegazione nello stretto collegamento tra catasto ed esigenze fiscali dello Stato, che spesso impongono veloci aggiornamenti e modifiche) ma, pur se con assai minore portata, anche quello della pubblicità immobiliare: non solo gli atti negoziali, ma anche le formalità suscettibili di pubblicità immobiliare aumentano progressivamente di numero, anche perché in una realtà come quella odierna, caratterizzata da un intensissimo traffico giuridico che coinvolge a vario titolo e in varia misura i beni immobili, risulta sempre più necessario assicurare adeguata pubblicità a tutto ciò che interessa il patrimonio immobiliare<sup>32</sup>.

28 Contenente le norme delegate dal legislatore con la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

29 Art. 66, comma 1, lett. a), d. Lgs. n. 112 del 1998.

30 Del 14 giugno 2007, in GU n. 154 del 5 luglio 2007.

31 TAR Lazio, II sezione, 15 maggio 2008, n. 4259.

32 Così che appare sempre meno giustificata la sopravvivenza di quelle disposizioni, come quella di cui all'art. 41 legge n. 203 del 1982, posto che il quadro della contrattazione agraria è radicalmente mutato rispetto a 25 anni fa e che le esigenze di certezza del diritto spingono, al contrario, per una

Nell'ultimo decennio sono, invero, aumentati gli atti suscettibili di pubblicità nei registri immobiliari: si pensi all'introduzione dell'art. 2645 *bis*, in tema di trascrizione del contratto preliminare<sup>33</sup> e alle connesse modifiche degli artt. 2659, 1° co., n. 4), e 2668, u.c., c.c., nonché all'introduzione dell'art. 2645 *ter*<sup>34</sup> che prevede la trascrizione degli atti di destinazione di immobili per la realizzazione di interessi meritevoli di tutela riferibili a persone con disabilità, a pubbliche amministrazioni o ad altri enti o persone fisiche; non mancano, inoltre, novità di rilievo anche circa le modalità con cui eseguire determinate formalità pubblicitarie, basti pensare alle recenti innovazioni normative in tema di cancellazione delle ipoteche e di portabilità dei mutui.

Quanto alla banca dati catastale, si è già detto dei recenti collegamenti operanti con altre banche dati, come quelle dei Comuni e dell'AGEA, finalizzati all'ottenimento di dati sempre più ancorati alla realtà effettuale.

Gli obiettivi di sempre, ovvero una tenuta efficiente dei registri immobiliari e dei catasti dei terreni e dei fabbricati ed il loro aggiornamento tempestivo e corretto, potranno invero essere più facilmente raggiunti attraverso l'informatizzazione, destinata a coinvolgere anche tutto ciò che sta a monte dell'inserimento delle informazioni nelle banche dati: basti pensare, al riguardo, al c.d. "modello unico informatico" che consente, con un unico modello da inoltrare telematicamente, di richiedere una serie di formalità quali la registrazione, la trascrizione e la voltura catastale di ogni atto, tant'è che l'interventismo normativo registrato negli ultimi anni ha consentito al catasto di conoscere una nuova vitalità e ottenere aggiornamenti impensabili in assenza di informatizzazione dei dati.

Non da ultimo, l'informatica consentirà lo scambio di dati tra catasto e registri immobiliari, eliminando finalmente le incongruenze che troppo spesso complicano la vita agli operatori del settore.

Vero è, tuttavia, che l'informatica è uno strumento e non un fine, e che la stessa – e le possibilità cui la medesima consente di accedere – non può considerarsi quale elemento risolutore di tutti i problemi del sistema: essa può e deve essere utilizzata coerentemente con le risorse umane, logistiche e finanziarie a disposizione delle amministrazioni coinvolte.

Occorre, in altri termini, evitare di farsi prendere da eccessi di entusiasmo per le nuove tecnologie e, soprattutto, decidere di intervenire introducendo nuovi *links* solo dopo aver valutato con ponderazione tutte le possibili ricadute, onde evitare l'usuale profluvio di norme rettificative o modificative di altre disposizioni appena entrate in vigore.

E, ancora più, tenere presente che le esigenze dello Stato non possono comportare indebiti sacrifici a carico dei cittadini – cui, peraltro, non può essere addebitata alcuna responsabilità dell'inadeguatezza del sistema impositivo statale – non solo in termini

sempre maggiore pubblicità degli atti o dei contratti che possono rappresentare vincoli o ostacoli alla circolazione degli immobili.

33 *Ex* d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1997, n. 30.

34 *Ex* art. 39 *novies* d.l. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2006, n. 51.

di incertezza del diritto<sup>35</sup> ma anche in conseguenza di evidenti lesioni a diritti – come quello di difesa – costituzionalmente garantiti.

Se, infatti, da un lato, la ‘poca’ ed inadeguata informatizzazione è fonte di disservizi e di inefficienza, dall’altro anche la ‘troppa’ informatizzazione può condurre, come si è visto, a risultati a volte ancora più insoddisfacenti, al punto che appare doveroso domandarsi se non si sia superata quella soglia minima, cui si accennava all’inizio del presente lavoro, al di sotto della quale l’incoerenza e la asistematicità delle norme diventano intollerabili per uno Stato di diritto.

## BIBLIOGRAFIA

- Alpa G. (2006). *La certezza del diritto nell’età dell’incertezza*, Roma, Ed. Scientifica.
- Corsale M. (1979). *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, 2<sup>a</sup> ed., Milano, Giuffrè.
- Lopez De Onate F. (1950). *La certezza del diritto*, ristampa postuma a cura di G. Astuti, Roma, (1<sup>a</sup> ed. 1942).
- Stanghellini S. (1999). *Il nuovo catasto dei Comuni*, Rimini.
- Costato L. (2003). *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione dei fondi rustici*, *Dir. giur. agr. amb.*: 663 sgg.
- Costato L. (2004). *La riforma della PAC del 2003 e i cereali (con particolare riferimento al grano duro)*, *Nuovo dir. agr.*: 79 sgg.
- Costato L. (2004). *Sulla natura giuridica del regime di pagamento unico previsto dalla riforma della Pac*, *Agricoltura – Istituzioni – Mercati*: 41 sgg.
- Albisinni F. (2005). *Profili di diritto europeo per l’impresa agricola*, Viterbo.
- Russo L. (2005). *Riforma della PAC e allargamento dell’Unione*, Roma, Aracne.
- Casadei e Sgarbanti (a cura di) (2005). *Il nuovo diritto agrario comunitario*, Atti del Convegno tenutosi a Ferrara e Rovigo, 19-20 novembre 2004, Milano, Giuffrè.
- Ferrara G. (2008). *Società agricole, imposizione su base catastale ed elusione fiscale*, *Dir. giur. agr., al. e amb.*
- Tesaro F. (2007). *Limiti costituzionali delle leggi tributarie interpretative*, *Corr. trib.*: 1967 sgg.
- Tosoni G.P. (2007). *Nuove rendite catastali: ricorso e istanza di autotutela*, in *Guida ai controlli fiscali*, n. 5, maggio, Il Sole 24 Ore, pp. 19 sgg.

35 Se il cortese lettore ha avuto la pazienza di leggere anche le note del presente lavoro ben comprenderà come l’obiettivo della certezza del diritto sia ancora molto lontano da raggiungere, tenendo altresì presente che – per semplicità – volutamente non si è dato conto delle vicende che negli ultimi anni hanno interessato la tematica dell’acatastamento dei fabbricati rurali, di cui ai commi 36 e 38 dell’art. 2, d.l. n. 262 del 2006, recentemente modificato dall’art. 26-bis del d.l. n. 248/07, convertito in legge 28 febbraio 2008, n. 81.