

# EL CATASTRO ITALIANO

Julio César Muñiz Pérez

Investigador Universidad Bolonia, juliocesarmunniz@hotmail.com

**RESUMEN:** Se realiza un breve repaso a la historia catastral de Italia desde fines del siglo XVIII a la actualidad. Italia, como estado recién creado se encuentra con múltiples catastros que siguen vigentes y regulan la tributación de los bienes inmuebles de formas distintas que implicaban una desigualdad en la distribución de las cargas públicas. Se hace necesario para la reciente Italia la creación de un Catastro único, y más en un Estado con amplias regiones fundamentalmente agrícolas en las que la principal fuente de recaudación es la imposición de la riqueza inmueble. La creación de este catastro es compleja, tanto por motivaciones políticas como técnicas, y en ese proceso de creación se produce la división del sistema catastral italiano en dos catastros que en las sucesivas reformas y modificaciones han dotado de mayor autonomía, siendo sin embargo complementarios. Una vez conseguida la aprobación de las leyes de creación del catastro único se tardará mucho en conseguir su aplicación. Por otro lado, tras la II Guerra Mundial nuevas provincias se incorporan a Italia portando con ellas el catastro Austriaco de modelo germánico. Este modelo sigue hoy en vigor, siendo esa breve historia catastral italiana muestra tanto del esfuerzo por la unificación de la institución como de la capacidad de coordinar y hacer convivir modelos distintos. A continuación, y siguiendo la cronología, comentaremos algunos aspectos sobre los órganos administrativos que se ocupan de la gestión catastral en Italia en la actualidad y sus reformas. Finalizamos con una brevísima referencia a algunos puntos de comparación con España y algunas consideraciones sobre Europa

**Palabras clave:** Unificación, libro inmobiliario, modelo catastral, parcela catastral, Unificación, *Perequazione* o distribución equitativa.

## 1. BREVE HISTORIA DEL CATASTRO DE ITALIA

El proceso que lleva a la unificación de Italia, tal y como la conocemos hoy, es un proceso lento y paulatino que termina alcanzando su configuración actual tras la primera guerra mundial, cuando se integran las provincias de Bolzano, Trento (ahora trentino-alto Adige) Trieste, Gorizia, Pola, Fiume y Zara (Venecia Julia), mediante el tratado de Saint Germain en Laye. Pero vayamos por partes.

Durante el siglo XIX se produce la creación de Italia como Estado, dejando de ser un término meramente geográfico. En este proceso tiene en origen un papel especialmente importante el reino de Piamonte, que podemos considerar es el que realiza la unificación. De hecho se establecen tradicionalmente tres fases en ese proceso de unificación de Italia, la primera se produce cuando la Lombardía es cedida por Napoleón al Piamonte, más algunos ducados del norte. En 1860 Garibaldi se dirige al Sur y termina con la unión de Nápoles, Sicilia y Estados Pontificios. En 1870 se incorporan los últimos restos de los Estados Pontificios. Finalizará por completo una vez que en 1919 consiguen una parte de los territorios fronterizos del Imperio austrohúngaro.

En este contexto encontramos la Ley 3682/1886, con ley Messedaglia, por la que nace el catastro único italiano, pero veamos primero la situación previa.

Desde 1861 cada vez que uno de los Estados preunitarios entraba a formar parte del Estado italiano mantenía su propio catastro, con lo que a pesar del proceso de unificación persistían en vigor todos los sistemas catastrales precedentes de cada uno de los distintos territorios<sup>1</sup>. Esto dio lugar a la existencia de 24 catastros diferentes, catastros que Magni los estructura en nueve

compartimentos catastrales<sup>2</sup>, departamentos que sin embargo presentan diversidad entre los catastros que en cada uno se pueden encontrar. Estos departamentos son: el de Piamonte y Liguria, el Lombardo-Véneto, Ducado de Parma y Piacenza, Ducado de Módena y Reggio, Toscana, de los antiguos Estados Pontificios, del antiguo Estado Napolitano, más los insulares de Sicilia y Cerdeña. Estos catastros componen el catastro rústico de Italia.

Esta diversidad crea algunos grandes problemas de homogeneidad, por la diversidad de tipos de catastro, (sólo 15 de 24 eran geométricos parcelarios, pero sólo uno con relieve a vista), diversidad de métodos e instrumentos de relieve, diferentes unidades de medida, tipologías de estimación e incluso de moneda.

Hagamos un análisis propio de las características de cada uno de esos diferentes catastros, del que podemos considerar el más importante el Catastro Teresiano.

Por un lado encontramos la estimación de Pallavicino, en el ducado de Mantua, fue ordenado por María Teresa al conde Pallavicino. En un primer momento, en 1771, se debía proveer de toda una serie de datos, superficie, valor, calidad de terrenos, productos, especies de cultivo, medidas agrícolas locales, salarios de funcionarios, órganos administrativos, tasas,... En un segundo momento se añaden varios grados de fertilidad según los tipos de terreno, igualmente se realiza la valoración del capital pero la estimación se hacían en base al valor de los productos y no al valor de los terrenos. El procedimiento se articulaba en dos fases, la primera se hacía una tarifa con los productos principales (arroz, mijo, vid, heno, trigo y centeno), distinguiendo entre precio máximo, medio y mínimo, de la media de los último 30 años, calculados sobre el mercado de Milán y en moneda de Milán<sup>3</sup>. Sigue las mismas disposiciones que el milanés, pero con alguna diferencia, como el diferente valor de la moneda.

Este catastro resulta de gran importancia por la fidelidad con la que se registraron los datos, lo que creó la oposición de la nobleza milanese.

El Censo nuevo lombardo-veneciano. En 1817 un manifiesto de los Habsburgo, de 23 de diciembre, decreta la formación de un nuevo catastro para todas las provincias del imperio, adoptado como unidad monetaria la lira austriaca. Los mapas mantienen la escala “milanesa” de 1/2000, salvo para los terrenos más divididos que adoptaron la 1/1000 e incluso la 1/500 por ayuntamiento censario, que no siempre se correspondían con los ayuntamientos administrativos. En 1818 se constituye la junta del censo para controlar las operaciones de valoración. De estas actividades se decretó en 1825, en beneficio de la distribución equitativa de los impuestos, que se seguirían las mismas normas del censo milanés (por ejemplo la estimación del impuesto se realiza a través de clases y tarifas, con indicación de la renta en lugar del valor capital, como en el Teresiano. Al diferenciar el impuesto en función de los precios conseguía cierta igualdad entre el peso de los impuestos entre las distintas provincias. Este censo se fue extendiendo a otras zonas, en 1854 sustituye al mantuano, en 1864 se encuentra en 25 ayuntamientos, en 1873 en 209 del alto milanese, y en 1876 en la provincia de Como. Este censo supuso un mayor agravio impositivo, que se intentó atenuar con la ley 23 de junio de 1877 n. 3904 para la baja Lombardía.

El catastro de los Estados pontificios<sup>4</sup>. Por el edicto del 15 de febrero de 1777 Pío VI ordenó la “universal anotación de los terrazgos” para todas las provincias de la Iglesia, para constituir el catastro. Se llevó a término en 1781, en 1783 ordenó la constitución del “catastro annonario”, que en 1801 se transformó en catastro dacial<sup>5</sup>. En 1816 el 6 de julio, Pío VII ordenó, mediante *motu proprio*, que se realizase en todo el Estado la compilación de los nuevos catastros teniendo en cuenta las mejoras del catastro lombardo-veneto. Se forma bajo la dirección de la Congregación del Censo y está activa en 1835 en todo el antiguo Estado pontificio, incluidos los ducados del Benevento y Pontecorvo. Se conoce más como Catastro Gregoriano, por el

pontífice Gregorio XVI que terminó los trabajos. Se trataba de un catastro geométrico parcelario, fundado bajo el sistema de clases y tarifas; los mapas utilizados, preparados por el gobierno italiano entre 1809 y el 1814 a escala 1/2000. En 1817 el gobierno pontificio se anticipó a su época adoptando el sistema métrico-decimal, (mucho antes que Piamonte, Lombardía y la misma Austria-Hungría, al igual que con el uso de la tablilla pretoriana. A la estimación siguió el examen pericial para la valoración de los productos, recurriendo a los precios del decenio 1785-1794, pero no se determinó situación de cultivos. Se evalúan tierras estériles, casas rurales según superficie. La renta imponible fue capitalizada por los terrenos al 4% para los terrenos y al 8% para las edificaciones.

Los catastros de Toscana se ven influenciados igualmente por Austria, que también influye en el milanés y que a través de Lombardía continúa en el Reino de Italia esa obra catastral. Originariamente el territorio era censado de cuatro formas diferentes que dan lugar a otros cuatro respectivos catastros, el de Terraferma (tierra firme) el de la islas de Elba y Pianosa, el de la isla de Giglio y el catastro reformado o reciente de Lucca.

El catastro de Terraferma fue ordenado por edicto del Gran Duque el 17 de octubre de 1817, formado del 1818 al 1830 y activo del 1832 a 1834. Era un catastro geométrico parcelario incluyendo terrenos y edificaciones, con estimación de la renta en liras florentinas. La cartografía tenía por base la triangulación general. Los mapas a escala desde 1/5000 hasta 1/625 respondiendo a la alta división de los cultivos. Para la estimación se adoptó el análisis pericial directo y no aquel de las clases y tarifas, parcela por parcela, con referencias al estado material del fundo y de los cultivos. Para evaluar los productos se hace mediante la estimación, como en los otros casos, con referencia a la media de los precios mínimos anuales de los cuarenta años entre 1768/1807, excluyendo los años 1799 al 1802 por las circunstancias de inestabilidad política y social. Los registros se formaron siguiendo el modelo del catastro, con indicación de cada poseedor de la superficie, cultivo y renta de los bienes poseídos, repertorio de poseedores y tabla indicativa de las parcelas catastrales dispuestas por orden progresivo de sección.

El catastro de Elba y Pianosa, islas del archipiélago toscano estaban exentas del impuesto inmobiliario hasta la ley de equiparación del 14 de julio de 1864, pero ambas islas tenían formas locales de catastro, y en servicio de éste en 1840 se había ordenado el Catastro de Elba, completado dos años más tarde, y en 1842 el de Pianosa, terminado en cuatro meses. Se hicieron al mismo tiempo la medición y la estimación, El levantamiento topográfico se realiza con el apoyo de una red trigonométrica y de conexiones entre redes gráficas, creando la cartografía a escala 1/2500 para terrenos y construcciones rurales, y a escala 1/1250 para las construcciones urbanas. En la estimación se usa el sistema de clases y tarifas, fijando la parcela-tipo por cada calidad de terreno y tipo de cultivo. Igualmente el estado de las fincas se establece referido a la fecha de creación. Los registros idénticos al caso anterior.

La isla de Giglio estuvo desprovista de cualquier género de tasa ligada a la tierra y fue censada en 1845 a petición de los poseedores con el, presumiblemente, único objeto de determinar el derecho electoral respecto a los ayuntamientos. Cesa con la ley de equiparación de 1864 el privilegio de la exención del impuesto, utilizándose el catastro ya existente. Más tarde, en el bienio 1873-1874 la isla es dotada de un catastro regular, geométrico parcelario, siguiendo las normas del de Elba, siendo el más reciente de los anteriores a la reforma de 1886 (ley Messedaglia), con el Real Decreto 17 de diciembre de 1874 n. 2286, con estimación del valor capital en liras florentinas y la presencia de un único registro.

El catastro de Lucca es reformado el primero de noviembre de 1829 por decreto del Duque Carlo Ludovico, producido tras la anexión de Lucca al territorio de la Toscana. En 1860 se retomó en 1860, bajo los Saboya, realizándose la estimación también conjuntamente con el

elevamiento, siguiendo las normas del catastro toscano las de las islas. El estado de las fincas estaba referido a 1829 y con estimación de rentas en liras florentinas.

El Catastro de Parma es también geométrico parcelario y modelado completamente sobre el francés, el cuál por su parte tenía mucho que ver con el teresiano, resultando casi una copia. Su actualización se ordena mediante decreto imperial del 3 de noviembre de 1802 y del 20 de octubre de 1803. Una vez hecha la delimitación de los ayuntamientos y de las propiedades con el concurso de los interesados, y a los solos efectos catastrales, en 1809 se comenzó la formación de los mapas mediante una red trigonométrica para cada ayuntamiento, con escala 1/2500 para terrenos y edificaciones rurales y de 1/1250 para edificaciones urbanas. Completado en 1825 los mapas, se pasó a la operación de estimación, mediante el sistema de clases y tarifas, más el cotejo de los precios de alquiler y venta. El producto de las fincas se determinó en base a la media de los quince años anteriores a la estimación, y según el estado de los cultivos. Los precios de los productos se refirieron al período de 1787 a 1808, excluyendo los años 1800 a 1807. Los trabajos de este catastro se realizaron con lentitud y muchas interrupciones, debido a la caída del imperio, en 1830 se termina la fase de estimación que tras las revisiones será definitiva en 1849.

Los catastros de Módena<sup>6</sup> sumaban un total de diez, el extenso con estimación de llanura, el extenso con estimación de montaña, el catastro de la Garfagnana, el massese (del gentilicio de Carrara), el Lunigianese, el Lucchese antiguo y el lucchese reciente, el mantuano, el toscano y el parmense. Los últimos cuatro pertenecía a fracciones de territorios de otros estados y que conservaban las estimación originaria.

El catastro extenso con estimación de llanura de Módena y Reggio fue renovado en 1786 por petición de los poseedores, y del que debía obtenerse la superficie y los lindes de cada una de las parcelas así como el tipo de cultivo; la estimación fue hecha directamente por los peritos adecuados que en primer lugar realizaron una división de los terrenos en buenos, mediocres, inferiores e ínfimos, en base a lo cual determinaron la renta normal de cada uno de los fundos en base a la media entre la renta efectiva y el alquiler, capitalizando el importe restante al 5% con algunas detracciones variables. La superficie se expresa en “*biolche*”, unidad de superficie y que parece corresponder al *iugera* romano, pero cuya dimensión varía en función de la zona en la que nos encontramos (así una *biolcha*<sup>7</sup> de Módena corresponde a 2836,47 metros cuadrados, mientras la de Parma son 3081,439, la de Mantua 3138,5969, la de Padua 3863, la de Ferrara 6523). Igualmente las rentas de los productos referidos al precio medio de diferentes años, pero con un procedimiento complejo que dio lugar a desigualdades que motivaron posteriores reformas.

El catastro extenso con estimación de montaña, ejecutado entre 1808 y 1817, llamado compuesto (*composto*) o acordado. También realizado a petición de los poseedores, en el que se tenía que incluir la denominación de la parcela, sus límites, la extensión presunta y el valor consuetudinario a partir del cual se debía realizar la estimación. Por ello sin estimación de peritos, al limitarse todo al control de las denuncias de los poseedores. Las edificaciones rurales no fueron censadas.

El catastro del ayuntamiento de Massa y Carrara fue realizado por agentes del gobierno de forma geométrica y con estimación pericial, determinando la renta imponible en base al producto medio de un decenio, con algunas detracciones.

Sobre los catastros de Garfagnana, Lunigianese y Lucchese antiguo señalar que el primero de ellos es el más antiguo, de 1533, catastro de masas de propiedad con expresión de su valor capital. El de Luca antiguo es de 1803. Fueron realizados por peritos, en parte motivados por las denuncias de los poseedores.

Esta diversidad de catastro en el territorio de Módena condujo a desigualdades fiscales entre ayuntamientos lo que motivó que el 4 de enero de 1880, con la ley n. 5222 que disponía para este territorio un nuevo catastro geométrico parcelario creado sobre las medidas y las estimaciones por clases y tarifas.

Los censos piamonteses<sup>8</sup> buscaban, al igual que en Liguria, imitar el catastro Milanés, iniciando una relevación de las parcelas y un catastro geométrico en 1739, con mapas a escala de, aproximadamente, 1/2376 para fincas y 1/1728. Se pueden detectar varios tipos de catastros que podemos subdividir en los catastros antiguos del Piamonte, los catastros de censo milanés y catastros franceses.

Los catastros antiguos piamonteses, eran de origen remoto, desde el siglo XV, y sin embargo permanecieron vigentes hasta el siglo XIX. Los más antiguos eran descriptivos y no indicaban la superficie de las parcelas; otros estaban basados en medidas geométricas, con mañás verificados por peritos oficiales e inscritos en un libro ilustrado (el *campagnolo*) en el que se describían los bienes. La valoración general era el valor capital, pero no venía determinado con criterios uniformes en todos los ayuntamientos; la unidad monetaria fue el “soldo”, de la que se ignora su valor en relación con la lira italiana. Además las casas rurales no estaban censadas.

Las zonas cuyo catastro se asemejaba al censo milanés eran las circundantes a Novara, Pallanza, Tortona, Voghera, Alessandria e Lomellina (algunas de ellas pertenecientes al ducado de Milán). Fue creado en 1775, fundiendo en un único impuesto varios tipos de prestaciones debidas a los ayuntamientos. Se componía de los mapas y de un registro denominado “Catastro” donde se indicaban poseedores y la descripción de los bienes y en el libro denominado *colonnario* las inscripciones. La unidad de medida era la “pertica milanese” y la moneda el escudo. La valoración catastral era el valor capital deduciendo la renta, que se componía de calidad y clase.

Finalmente los catastros franceses piamonteses fueron ejecutados entre 1804 y 1807 los de masas de cultivo y entre 1808 y 1813 los mapas parcelarios. Un caso de catastro francés lo tenemos en el ayuntamiento de Turín, que al ser muy imperfecto se sustituyó de otro parcelario creado en los años 1820 a 1830, renovando medidas y mapas, pero sin variar la valoración y las tarifas anteriores. Estos censos estaban formados de la matriz, en la que se anotaban todos los poseedores con indicación de sus bienes, de la tabla indicativa o sección, en la que se describían los bienes, y del libro de las inscripciones y los mapas. La valoración era un valor capital en liras y superficie en hectáreas. La ley de 4 de junio de 1855, para evitar la grave desigualdad fiscal existente, ordenó la creación de un catastro geométrico parcelario, incluyendo edificaciones y fincas para toda la provincia de Terraferma del antiguo reino subalpino. De hecho se producía una fuerte desigualdad impositiva entre las distintas partes de Liguria y Piamonte, que motivaron diversas leyes.

Los catastros de Liguria vienen recogidos en la Ley de la República de 7 de mayo de 1798, formados a partir de las denuncias de los poseedores. Presentaba dos registros, uno de los bienes y otros de los poseedores, sin distinguir cultivos o señalar superficie, y en otro la modificación de la propiedad o del poseedor. La valoración era el valor capital.

El Catastro de Cerdeña, antes de la reforma era un catastro geométrico por zonas territoriales o masas de bienes, no por parcelas. El levantamiento topográfico se inició en 1839, siguiendo el sistema de la triangulación y duró, bajo el gobierno de Piamonte, hasta 1851. Los mapas generales, sin distinción de parcelas ni cultivos, se hicieron a escala 1/10000, y posteriormente los mapas parcelarios a escala 1/5000, 1/1000 y 1/5000. La superficie fue calculada sobre los mapas generales, la medida de las fincas individuales no fue realizada por los técnicos, dejada en manos de los poseedores o de la autoridad local. . Una vez completos los mapas en 1850, se

pasó a las operaciones de estimación, terminadas cinco años más tarde. Se utilizó el sistema de tarifas de calidad y clases, determinándose con análisis de peritos el producto neto.

El catastro del Reino de Nápoles<sup>9</sup> tiene como antecesor el censo de Carlos III de Borbón (futuro Carlos III de España) a través de un Decreto del año 1740, y que todavía estaba vigente en el siglo XIX, lo que creaba problemas con la nueva regulación de la propiedad, eliminadas las jurisdicciones, los fideicomisos... Por ello, en opinión del citado Croce, el viejo catastro resultaba inservible. Ante estas necesidades una ley del 7 de agosto de 1806 se decreta la abolición de veintitrés impuestos que son fusionados en un único impuesto sobre los bienes inmuebles. En este caso se repartía la cantidad que se deseaba recaudar, siete millones de ducados, entre todas las propiedades inmuebles del reino en proporción del término medio de su renta.

El nuevo catastro, iniciado en 1806, con ley del 8 de noviembre denominada “para la contribución fundiaria”, será continuado por los Borbones tras su regreso en 1817, pero sin regularizar la topografía, de lo que se ocuparán, aún los Borbones en 1857.

El catastro napolitano era puramente descriptivo, bastante desordenado (piense el lector las 123.327 hectáreas de un total de 951.489 de terrenos censables que escapaban a la tributación), faltando la representación planimétrica de la superficie de las posesiones singulares por faltar una regularización de las medidas. Por ello resultaba imposible la distribución de los tributos de forma equitativa. A esto no ayudaba que la extensión de los fundos se obtuviese de la declaración de los poseedores. Ante la existencia de errores los poseedores podrían reclamar, ya que las omisiones en el catastro debían rebelarse con un plazo de un año. Para lograr la credibilidad de los datos se creía en la denuncia de terceros a los que se les animaba entregándose la mitad de la multa, así como en la obligación de los notarios.

En la valoración del imponible se sigue el sistema de las clases y tarifas, en base al valor locativo o venal de las fincas, y no por análisis de peritos, obtenido de los contratos de alquileres o compra-venta del decenio 1798-1807. Faltaban sistemas de para garantizar la distribución equitativa de los tributos. Por ello se había previsto realizar una catastro geométrico pero la anexión de la provincia napolitana al Reino d Italia impidió la realización del proyecto.

El Catastro Siciliano<sup>10</sup>, a pesar de los esfuerzos de Caracciolo, entre 1781 y 1786, de imponer un catastro geométrico como el Teresiano, sólo podrá desarrollarse en 1810, cuando abolidos los “donativos” el gobierno fue capaz de superar el sistema feudal de imposición y poner las bases de un catastro. Se ordena la realización de un censo general en 1815. El catastro siciliano se construye a partir del ejemplo del Napolitano, puramente descriptivo y con ausencia de mapas (Lo que es coherente ya que tanto Nápoles como Sicilia constituían el reino de las Dos Sicilias). Para determinar el imponible se toma como base los años 1821 a 1830, a los que se referirían los productos, y la estimación por clases y tarifas. Las operaciones catastrales iniciadas en 1835 se vieron interrumpidas por los sucesos del 48, año en el que a causa de un incendio cuando estaban cercanos a finalizar, tuvieron que recomenzar desde el principio el catastro, no siendo completado hasta 1852.

Queremos destacar que a través de la aplicación del catastro realmente se estaba gravando mucho más que el derecho real correspondiente sobre el inmueble, buscando también gravar las rentas obtenidas de dicho inmueble. Esto lo podemos poner en relación con algunas iniciativas que se producirán tras la unificación, en la búsqueda por una mayor igualdad en la distribución de las cargas fiscales de los ciudadanos, conforme a la renta de cada uno (cuestión que era una exigencia derivada del Estatuto Albertino, que exigía por ejemplo la legalidad en la creación de impuestos, artículo 30), con el intento de desarrollar el Catastro mueble<sup>11</sup>, como vía para hacer tributar la totalidad de las rentas y como intento de crear un impuesto personal y progresivo en

función de las rentas y que se enmarca dentro del esfuerzo por conseguir un impuesto único. En la determinación de este impuesto influyen los modelos francés y, especialmente, la *income tax* inglesa, pero termina fracasando al convertirse en un tributo esencialmente residual en relación al impuesto inmobiliario, lo que es debido a las dificultades de determinación y la facilidad de evasión.

Puede resultar de ayuda el cuadro realizado por Magni<sup>12</sup> esquematizando este conjunto de catastros y agrupándolos según los distintos departamentos:

En Piamonte Liguria:

| Catastro                            | Periodo                                    | tipo                                                                                        |
|-------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Censo piamontés antiguo          | Siglos XVI-XVIII                           | Descriptivos los más antiguos, geométricos (parcelarios o por masas de cultivos) los otros. |
| 2. Censo Milanés (Antiguo y nuevo)  | s. XVIII (1760) y napoleónico-restauración | Geométrico parcelario                                                                       |
| 3. Catastros Ligures                | s. XVIII                                   | Descriptivos                                                                                |
| 4. Catastros franceses napoleónicos | Napoleónico                                | Geométricos (parcelarios o por masas de cultivos)                                           |

En Lombardía y Véneto:

| Catastro                                         | Periodo                                       | tipo                  |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------|
| 5 Antiguo censo milanés (Carlos VI o teresiano). | Siglo XVIII (1760) y Napoleónico-restauración | Geométrico parcelario |
| 6 Censo de Mantua                                | s. XVIII                                      | Geométrico parcelario |
| 7 Nuevo censo milanés (Lombardo-véneto)          | Napoleónico-restauración                      | Geométrico parcelario |

En los antiguos Ducados de Parma y Piacenza:

| Catastro                        | Periodo                  | tipo                  |
|---------------------------------|--------------------------|-----------------------|
| 8 Catastro Parmense-piacentino. | Napoleónico-restauración | Geométrico parcelario |
| 9 Catastro Guastallese          | Napoleónico-restauración | Geométrico parcelario |

En los antiguos Ducados de Módena y Reggio:

| <b>Catastro</b>                 | <b>Período</b>           | <b>tipo</b>                       |
|---------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| 10 Catastro extenso de llanura  | s. XVIII                 | Descriptivo                       |
| 11 Catastro extenso de montaña. | s. XVIII                 | Descriptivo                       |
| 12 Catastro de Garfagnana       | s. XVI                   | Geométrico por masas de propiedad |
| 13 Catastro de Luca antiguo     | Napoleónico              | Geométrico por masas de propiedad |
| Catastro de Lunigiana           | Napoleónico-restauración | Geométrico por masas de propiedad |
| Catastro de Massa               | Napoleónico-restauración | Geométrico por masas de propiedad |

En la Región de Toscana:

| <b>Catastro</b>                            | <b>Periodo</b>           | <b>tipo</b>           |
|--------------------------------------------|--------------------------|-----------------------|
| 16 Catastro Toscano                        | Napoleónico-restauración | Geométrico parcelario |
| 17 Catastro de las islas de Elba y Pianosa | Restauración             | Geométrico parcelario |
| 18 Catastro de Luca reciente               | Postunitario             | Geométrico parcelario |
| 19 Catastro de la isla de Giglio           | Napoleónico              | Geométrico parcelario |

En los antiguos Estados Pontificios:

| <b>Catastro</b>                                          | <b>Periodo</b>                  | <b>tipo</b>           |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------|
| 20 Catastro Gregoriano o Romano (con estimación antigua) | Napoleónico-restauración (1833) | Geométrico parcelario |
| 21 Catastro romano (con estimación revisada)             | Postunitario (1875)             | Geométrico parcelario |

Finalizando con los tres últimos territorios que tenían una mayor homogeneidad:

| Departamento      | Catastro               | Período                  | Tipo                                        |
|-------------------|------------------------|--------------------------|---------------------------------------------|
| Estado Napolitano | 22 Catastro Napolitano | Napoleónico-restauración | Descriptivo                                 |
| Sicilia           | 23 Catastro siciliano  | Restauración             | Descriptivo                                 |
| Cerdeña           | 24 Catastro sardo      | Restauración             | Geométrico parcelario (con relieve a vista) |

Ante esta diversidad de catastros se presentaban para el reciente Estado italiano una variedad de sistemas catastrales con enormes diferencias, no sólo porque algunos eran geométricos, otros descriptivos y otros en parte geométricos y en parte descriptivos, sino porque las épocas en las que se habían realizado y aquello a lo que se referían, los criterios de valoración que seguían, los resultados más o menos satisfactorios de cada uno, creaban la necesidad de realizar la unificación catastral, lo que aparecía como una empresa verdaderamente compleja, tanto por las preocupantes desigualdades fiscales, la forma de aplicar el impuesto, la diversidad de unidades de medida y monetaria y la grave desigualdad entre ayuntamientos y también entre unos inmuebles y otros, desigualdad que era reflejo de la desemejanza de los distintos territorios que venían a formar parte, ahora, de un Estado común, diferencias reflejo de las diferentes condiciones históricas, políticas y económicas que había conducido a cada uno de los antiguos Estados hacia un modelo de catastro.

De este modo encontramos diversos intentos de equiparación, como la ley de 1864 de equiparación provisional del impuesto inmobiliario, número 1831. Las principales disposiciones fueron la sujeción a un único tributo inmobiliario de todas las propiedades rústicas y urbanas, (con la excepción de los impuestos sobre construcciones rurales en Piamonte y en las zonas del viejo censo de Lombardía), la abolición de privilegios y exenciones hasta entonces existentes (limitadas taxativamente a los inmuebles estatales de servicios públicos gratuitos, los edificios destinados a culto, los cementerios, las calles, plazas, puentes, ríos y otros bienes demaniales) el reparto de un monto total de 110 millones de liras a recaudar de los 9 departamentos y su validez temporal, hasta febrero de 1867 cuando el gobierno debería presentar un nuevo proyecto de equiparación. En el debate parlamentario ya manifestó Gionabola la decisión de crear un catastro único nacional.

Las necesidades de crear un impuesto único, y de abolir los antiguos privilegios, tributando todo el territorio nacional a una presión fiscal uniforme pasaban por la creación de un catastro único basado sobre los mismos criterios en representación gráfica, con la renta neta a tasar y el propietario. Pero en este proceso, y debido en parte a las resistencias de algunos sectores, se instaurarán por separado el impuesto sobre edificios y el de terrenos, separación que todavía se mantiene en la ordenación de la información italiana estructurada en dos catastros, de edificaciones (asimilable al urbano de España) y el catastro de terrenos, para los bienes rústicos. En realidad el tributo era el mismo hasta 1865, dividiéndose de hecho en rustico y urbano, al considerarse la edificación un elemento accesorio de la tierra o, mejor dicho, una mejora del terreno. Esta concepción cambia con el crecimiento de las ciudades y el desarrollo de la construcción para alquilar viviendas. Ya no podía considerarse el edificio como un accesorio del suelo, y el impuesto no podía seguir siendo tratado analógicamente con el impuesto sobre terrenos. En 1864 todavía no era conveniente realizar esta separación entre la propiedad urbana de la rústica, en vistas a lograr la citada equiparación, pero esta separación ya empezaba a tomar forma cuando, por ejemplo, en el proyecto de ley presentado a la Cámara el 18 de abril de 1864

Minguetti señaló que a la hora de avanzar hacia la mayor distribución equitativa de los impuestos debía destacarse la necesidad de separar la propiedad inmueble urbana y rústica, entre otras cosas porque existían dos sistemas distintos de tasación, el de los edificios por reglas periciales, mientras en los terrenos rústicos el impuesto se constataba a través de la petición de los propietarios.

La ley 26 de enero de 1865, número 2136 separa el impuesto edilicio (*fabbricati*) del agrícola (*terreni*), disponiendo que se distinguieran los impuestos rústicos de los urbanos y determinando la unificación del impuesto edilicio en todo el reino. Así sanciona la distinta imposición de los edificios sobre la base de los imponibles declarados. El imponible debía ser constatado con el sistema de “la denuncia controlada”, los interesados debía especificar todos los aspectos para la descripción del edificio así como la renta de ellos obtenida por alquiler o, en su ausencia, la renta presunta o el valor locativo que el propietario habría podido obtener de su alquiler, calculado por comparación con otros edificios en situaciones y condiciones análogas<sup>13</sup>.

La ley 26 de enero de 1865 n. 2136 fue una ley de impuestos reconocida también como creadora del catastro edilicio (*dei fabbricati*) del reino, aunque su nacimiento formal se producirá en 1871. Esta ley contenía algunos aspectos importantes, como la indicación de los edificios exentos del impuesto (o con beneficios fiscales), que era aquellos indicados en la anterior ley de equiparación, a los que se añadía la de aquellas construcciones rurales que sirven para la explotación de las tierras agrícolas, bien a vivienda de los agricultores, bien como cuadras para los animales o a la conservación y/o primera transformación de los productos agrícolas. Teniendo por ello el impuesto naturaleza objetiva y por ello aplicable a los portadores de derechos reales, en proporción con su participación en la renta del producto. Era una exención temporal inicial para las nuevas construcción que, por oposiciones, fue reducida a una duración de dos años.

El catastro edilicio general para toda Italia se instituye con el Real decreto de 5 de junio de 1871, número 267, (posteriormente modificado por el real Decreto de 4 de julio de 1897 para su conservación). Se organizaba por ayuntamientos, constituía un inventario general de los bienes rústicos y urbanos existentes (denominado *tavola censuaria*) de un registro de inscripción, límites, denominación o ubicación y descripción, también con expresión de la renta (podríamos quizá hablar de valor catastral).

Se trataba de un catastro urbano con fines administrativos y fiscales, sin valor probatorio alguno, es decir, de modelo francés. Además la renta no se actualizaba de año en año sino que permanecía invariable hasta la realización de una revisión general o parcial. En definitiva el impuesto edilicio (*imposta sui fabbricati*) era un impuesto sobre la renta, de carácter directo, real y proporcional; el catastro representaba el medio de aplicación del impuesto pero a diferencia de aquel se crearía para los terrenos del Reino era sólo descriptivo ya que no había un sistema oficial para establecer la renta de los edificios.

Mientras tanto, permanecían los distintos catastros rústicos italianos, con acciones de modificación parcial o temporal de los catastros de algunos departamentos, como en junio de 1877 sobre trabajos de inscripción catastral en Lombardía o en 1880 en el departamento de Módena, o el de junio de 1882 que permitía a los ayuntamientos de Liguria y Piamonte volver a sus antiguo sistema de anotación.

La necesidad de crear un ordenamiento para este sector se hacía tanto más urgente cuanto más rápidamente se transformaban las regiones o el entorno, por ejemplo con la supresión en los primeros veinte años de las barreras aduaneras entre los antiguos reinos, nuevos métodos agrícolas, los problemas de desigualdad impositiva, desamortizaciones,...

Por ello se suceden diferentes intentos de creación. El primero, el proyecto del ministro Cambray-Digny en 1869. El artículo 14 de la ley de equiparación señalaba la obligación del ministro de finanzas de presentar un proyecto definitivo de reordenación del tributo, pero con la guerra austro-prusiana de 1866, con la que Italia anexiona Venecia, se retrasaron estas actividades impidiendo cumplir esta disposición. En 1869 el ministro Cambray-Digny podrá presentar a la cámara de diputados un proyecto de ley sobre la distribución equitativa tributaria inmobiliaria, en cuyo título II presentaba un vasto proyecto de reordenación de todos los impuestos indirectos. Pero no podía tener fortuna ya que aparecía como una duplicación de la imposición sobre la riqueza territorial, vinculándose a su vez con la creación del catastro de bienes muebles, creando múltiples problemas.

El proyecto Depretis sigue el camino del anterior, realizando estudios sobre las características del tributo en las distintas regiones de Italia, pensados para la preparación de la propuesta. Por ello, el Real Decreto de 12 de marzo de 1871 nombraba una comisión que tenía el encargo de compilar todas las investigaciones y estudios con motivo de la igualdad fiscal en el tributo sobre bienes inmuebles. Las conclusiones de esta comisión darían lugar a la propuesta del ministro Mingueti, que tampoco tendría éxito.

El proyecto Depretis buscaba transformar el impuesto sobre inmuebles de un conjunto de procedimientos que buscaban transformar el impuesto en un impuesto sobre la renta, a un verdadero impuesto catastral. Procediendo de Lombardía, donde todavía se alababa la labor del catastro teresiano y de la Junta del censo, no creía este ministro que fuese posible otro ordenamiento tributario sin una base catastral hecha con las normas del Catastro de Lombardía. Buscó nuevamente resolver la cuestión de crear ese ordenamiento definitivo previsto por la ley de 20 de marzo de 1864, proponiendo un nuevo diseño de catastro. Para ello creía que se debía equiparar el impuesto entre los contribuyentes, imponiendo a las administraciones locales, en un plazo de cinco años desde la publicación de la ley, la formación de un catastro regular geométrico referido a ese momento y estableciese las normas para esas operaciones, pero sin alterar el volumen del impuesto de 1877. Fue discutido y aprobado pero al dejar el puesto Depretis se estancó el trabajo.

El proyecto Magliani continúa la búsqueda de reducir los impuestos inmobiliarios. Se presentó en noviembre de 1885, proponiendo la reducción en un décimo de ese impuesto. Magliani insiste en el concepto de la *"perequazione del tributo"*, la igualdad del tributo, que se solucionaría con la creación de un catastro, basado en la determinación de la renta de los inmuebles por medio de la valoración de los productos en ella cultivados o sobre la base de su alquiler real o presunto. Las rentas así determinadas se revisarían cada treinta años, quedando sin variación en ese periodo. El viejo impuesto debía ser abolido con la creación del nuevo.

Este proyecto presentaba los mismos defectos que otros anteriores, pero se diferenciaba en la igualdad de las relaciones entre los propietarios contribuyentes, gravando el producto real de la tierra, cosa bien distinta a la intención de gravar la renta del propietario (recordemos el intento de crear un catastro mobiliario para gravar las rentas personales de todo tipo, no sólo las derivadas del agro y que, en el marco del crecimiento industrial italiano del XIX estaban siendo cada vez mayores, aunque en otras zonas siguiese siendo la fuente principal de riqueza el sector primario, especialmente en el sur).

El primero de marzo de 1886 se consigue la aprobación de la ley n. 3682, denominada de la igualdad fiscal y que supone la institución del Catastro italiano. La Ley dispuso la formación de un catastro nuevo para toda Italia, creado en base a criterios uniformes de medida y valoración, geométrico porque dispone una representación geométrica en la planimetría de las parcelas catastrales, ya que medida y valoración se refieren a las parcelas catastrales.

La creación de ese catastro tenía dificultades no sólo técnicas, también respecto a la aplicación del tributo y su gestión. Se retrasó más de lo esperado su aplicación a toda Italia, veintiocho años más tarde sólo estaba activado en 21 de las 69 provincias italianas. Los contribuyentes se sintieron amenazados por unas medidas y una estimación más exacta de sus propiedades. Parece que finalmente hubiese sido más adecuadas las medidas de Sella, que proponía que el impuesto sobre los terrenos variase proporcionalmente al variar la renta y seguir sus vicisitudes, a semejanza del impuesto sobre la riqueza móvil. Además un impuesto sobre la renta agrícola efectivo habría gravado rápidamente los bienes no censados, porque los sujetos censados de un Ayuntamiento habría tenido interés en denunciar a los propietarios que no figurase como contribuyentes<sup>14</sup>.

Como señala Foglio<sup>15</sup> el carácter revolucionario de esta ley reside en la comprobación de la propiedad inmobiliaria teniendo en cuenta sus transformaciones, afrontando de raíz el problema de la diversidad catastral precedente y de las desigualdades fiscales que se producían, razón por la que la ley hace referencia en su título a la igualdad de las prestaciones individuales en el impuesto territorial.

En suma, con la Ley 3682/1886 nace el catastro único italiano, geométrico parcelario, instituyendo, en concreto el *catasto dei terreni* que sustituye los catastros preunitarios, y unos años antes, se había instituido el catastro *edilizio urbano*, evolución del catastro urbano de 1877. Siendo características la separación de ambos catastros, la tipología geométrica parcelaria, y estar basado en la valoración y la medida mediante un sistema de clases y tarifas. Además, ninguno de los dos tiene carácter probatorio.

A partir de aquí se producen diferentes transformaciones<sup>16</sup>. En 1887 se hace depender la Comisión censuaria central directamente del ministro de finanzas que la preside. En 1901 nace la Dirección general del Catastro y de los servicios técnicos y en 1903 las oficinas técnicas de finanzas adquirirían la gestión técnica y la administración de los canales demaniales que hasta entonces realizaba una administración general especial.

En 1914 resulta inscrito en el catastro el 43% del territorio nacional, en 1918, tras la guerra mundial, se suman las provincias de la Venecia Tridentina, (Bolzano y Trento) y de la Venecia Julia (Trieste, Gorizia, Fiume, Pola y Zara). En ellas se mantiene el catastro austriaco, con carácter probatorio, que permanece en vigor junto al italiano. Nace pues el décimo departamento catastral.

Con esta incorporación se incluye el catastro austriaco y la institución del libro tabular o inmobiliario, que se acepta en el ordenamiento italiano a través del Real Decreto 28 de marzo 1929, n. 499, por el que se constituye la ley general sobre los libros inmobiliarios. Este libro se utiliza en la constitución y transferencia de los derechos reales, es decir, con carácter probatorio, y basado sobre tres principios fundamentales, el de inscripción, por el que los derechos de propiedad y otros derechos reales se adquieren sólo a través de la inscripción en el libro, operación denominada intabulación, que es el verdadero acto traslativo del dominio. El de legalidad, por el que ninguna inscripción puede inscribirse sin la orden de ejecución del juez tabular (actividad que en el ordenamiento español corresponde al registrador de la propiedad), que controla la validez del título en base al que se solicita la inscripción. Y el de fe pública, que hace que la inscripción tenga fuerza ante terceros con los mismos efectos que en el ordenamiento español. En 1932 el ministerio de finanzas reconoce oficialmente mediante circular administrativa la existencia y operatividad en todo el territorio nacional del catastro austriaco, así como su completa autonomía del italiano, y por ello no sujeto a la misma legislación.

El carácter probatorio del catastro austriaco deriva de la estrecha vinculación con el libro inmobiliario, que tiene valor probatorio. El catastro austriaco además de ser rústico, geométrico-parcelario, basado sobre calidad, clases y tarifas como el Nuevo catastro rústico italiano, registra las variaciones de la propiedad y de los derechos reales, por el pleno valor probatorio del libro inmobiliario. Por tanto el catastro austriaco no es probatorio *per se*, sino que tiene una capacidad probatoria indirecta, por su estrecha conexión con el susodicho libro, que tiene plena eficacia jurídica, y ello se observa cuando vemos que los mapas no tienen valor jurídico.

En 1923 se realiza la primera revisión general del catastro, sin modificaciones sustanciales excepto en los periodos de referencia para la determinación de las tarifas, pasando del 1874-1886 al 1904-1913.

En los años 1931 a 1933 se reordena la normativa catastral precedente, con el texto único de las leyes del nuevo catastro (Real Decreto 8 de octubre de 1931 n. 1572, con la definición de las fases necesarias para la realización del catastro) y el reglamento de ejecución de ese texto.

En 1936 nacen las oficinas técnicas del erario que sustituyen a las Oficinas Técnicas de Finanzas, que dependían de la dirección general del catastro y de los servicios técnicos del erario, a su vez parte de la dirección central de personal técnico.

En 1939 la ley 11 de agosto de 1939, n. 1249, instituye el nuevo catastro edilicio urbano, que aparece con el objeto de actualizar y sustituir el viejo catastro edilicio urbano, siendo geométrico, por parcelas catastrales y sin carácter global, al centrarse en la unidad inmobiliaria urbana. En ese mismo año se produce la segunda revisión general del catastro, con la Ley de 1939 número 976, que introduce importantes innovaciones respecto a las operaciones de valoración, como que el presupuesto de la hacienda no deberá ser determinado en referencia a la parcela abstracta, sino a sus características reales y ordinarias, o al considerar la renta como la suma de la renta dominical y de la renta agraria.

En 1941 se hace oficial el método de la fotografía aérea o aerofotogramétrica para la representación gráfica del terreno y la obligación de la carta Gauss-Boaga y no de la Cassini-Soldner.

En 1956 el nuevo catastro rústico entra en vigor definitivamente.

En 1962 ocurre lo mismo, la sustitución del antiguo por el nuevo catastro edilicio urbano, a excepción de Trieste, donde se producirá en 1965. Adquiere además mayor autonomía el catastro edilicio.

En 1984, tras la circular de 20 de enero n. 2, el Nuevo Catastro edilicio Urbano obtiene plena autonomía respecto al rústico y se estructuran definitivamente las relaciones entre ambos. Existen pues dos catastros separados y autónomos, el catastro edilicio urbano, en el que se inscriben todos los bienes urbanos, con su representación gráfica o la planimetría o con un cuadro denominado “elaborado planimétrico”.

Tras 1984 continuó su evolución hacia una mayor automatización, en 1987 se avanza en la informatización del catastro, la institucionalización del catastro rústico, la apertura al profesional privado de la gestión del catastro y la redefinición de los órganos centrales y la descentralización en beneficio de los entes locales.

## 2. LA AGENZIA DEL TERRITORIO

La Agencia del Territorio fue constituida con el decreto legislativo 30 de julio de 1999, n. 300. En dicho decreto se reforma la organización del Gobierno conforme al artículo 11 de la ley n. 59 de 15 de marzo de 1997. En él se especifican las funciones de los distintos ministerios, dispone que serán 12 ministerios, artículo : Ministero degli affari esteri (ministerio de asuntos exteriores), Ministero dell'interno (ministerio de interior), Ministero della giustizia (ministerio de justicia), Ministero della difesa (Ministerio de defensa), Ministero dell'economia e delle finanze (Ministerio de economía y finanzas), Ministero delle attività produttive (Ministerio de actividades productivas), Ministero delle politiche agricole e forestali (Ministerio de políticas agrícolas y forestales), Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (Ministerio de medio ambiente y tutela del territorio), Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Ministerio de fomento y transportes), Ministero del lavoro (Ministerio del trabajo), della salute e delle politiche sociali (Ministerio de sanidad y política social), Ministero dell'istruzione (Ministerio de instrucción, de universidades e investigación), dell'università e della ricerca (Ministerio de universidades), Ministero per i beni e le attività culturali (Ministerios para bienes y actividades culturales). En el artículo 8 habla en general de las Agencias, definidas en 8.1 como “estructuras que, según las previsiones del presente Decreto legislativo, desarrollan actividades y características técnico operativas de interés nacional, en acto ejercitado por el ministerio y entes públicos. Operan al servicio de la administración pública, incluyendo la regional y local”. En el apartado segundo señala que “las Agencias tienen plena autonomía en los límites establecidos por la ley y están subordinadas al control del tribunal de cuentas, en el sentido del artículo 3, punto 4, de la ley 14 de enero de 1994, número 20. Están subordinados a los poderes de dirección y de vigilancia de un ministro según las disposiciones del siguiente punto cuarto, y según las disposiciones generales de los artículos 3 apartado primero y 14 del Decreto Legislativo n. 29 del 1993 y modificaciones posteriores”. El encargo del director de la Agencia se confiere de acuerdo con las disposiciones del artículo 5, a cargo del jefe del departamento ministerial. En el apartado cuarto se dice, que derivado del artículo 17.2 de la ley 23 de agosto de 1988, n. 400, de esta normativa deben señalarse los estatutos de las agencias instituidas, a propuesta del presidente del consejo de ministros y de los ministros competentes, de acuerdo con el ministro del tesoro, del balance y de la programación económica, en particular las definiciones de las atribuciones del director general de la agencia, también sobre la base de las previsiones contenidas en el anterior artículo 5, sobre las competencias del jefe de departamento ministerial; las atribuciones del director general y a los dirigentes de la agencia de los poderes y de la responsabilidad de la gestión, la previsión de un comité directivo, compuesto de dirigentes de los principales sectores de actividad de la agencia, en número no superior a cuatro, con el cometido de ayudar al director general en el ejercicio de las atribuciones a él conferidas. Definición de los poderes ministeriales de vigilancia, que deben comprender en todo caso (y además de los expresamente expresados en el apartado 2, la aprobación de los programas de actividad de la agencia e de aprobación de los balances y control de cuentas, según la modalidad idónea para garantizar la autonomía de la agencia; la emanación de directivas con las indicaciones de los objetivos a alcanzar; la adquisición de datos e informaciones y la realización de inspecciones para comprobar que se observan las prescripciones y las indicaciones de eventuales actividades a emprender. Igualmente deben definir los objetivos, el ámbito y misión de la agencia, los resultados y el plazo para lograrlos, las atribuciones de la agencia en cuanto autonomía de balance y un largo etcétera.

De la Agencia del Territorio nos habla específicamente el artículo 57, dentro del capítulo segundo relativo a la reforma del ministerio de finanzas y administración fiscal. En él se transmiten las funciones de antiguos departamentos a nuevas agencias, en nuestro caso del departamento del territorio a la Agencia del territorio. Añade en un según epígrafe que las regiones y los entes locales podrán atribuir a las Agencias fiscales, en todo o en parte, la gestión de las funciones que les corresponden regulándolo de forma autónoma.

En el artículo 64 se establece explícitamente la Agencia del territorio. En él se dice que es competente para desarrollar los servicios relacionados con el catastro, los servicios geotopográficos y aquellos relativos a la conservación de los registros mobiliarios, con la misión de constituir el registro de los bienes inmobiliarios de todo el territorio nacional desarrollando la integración entre sistemas informáticos en relación a las funciones fiscales y a las transcripciones e inscripciones en materia de derecho inmobiliario, así como a la simplificación de las relaciones con el ciudadano. Además, se determina que la Agencia opera “en estrecha colaboración con los entes locales para favorecer el desarrollo de un sistema integrado de conocimiento del territorio”.

En el apartado segundo se dice que la Agencia constituye un organismo técnico que puede gestionar los servicios relacionadas con la actualización del catastro, cosa que hará sobre la base de las convenciones estipuladas con los ayuntamientos o, a nivel provincial con las asociaciones de los entes locales. Además, la agencia gestiona el observatorio del mercado inmobiliario y los servicios de estimación que puede ofrecer directamente sobre el Catastro.

A partir del artículo 66 se habla de cuestiones generales a ésta y otras agencias del susodicho ministerio, tales como sus estatutos, artículo 66, (reguladas por ese decreto, que hacen referencias diversas a las competencias de los órganos de dirección de la agencia, instituyendo estructuras de control interno, a los principios generales respecto a la organización y al funcionamiento de la Agencia, señalando que se deberán establecer formas de consulta con organizaciones sindicales; también se refiere someramente a la articulación de los oficios, a nivel central y periférico, que se establecerá con disposiciones internas, que se adecuarán a las exigencias de la hacienda favoreciendo la descentralización de las responsabilidades operativas, las simplificaciones de las relaciones con los ciudadanos y la satisfacción de las necesidades de los contribuyentes para ser más compatibles con los criterios de economía y eficiencia de los servicios), los órganos, 67, (Director, comité directivo y el colegio de revisores de cuentas), el 68 funciones (De esos órganos), y otras figuras como el comisario extraordinario o en relación a la financiación y balance, cuestiones que son compartidas por todas las agencias dependientes del ministerio de finanzas, como son la Agencia de entradas (*Agenzia delle entrate*) la Agencia de aduanas (*Agenzia delle dogane*), o la agencia del demanio (*Agenzia del demanio*), que se ocupa de la gestión de los bienes demaniales.

Respecto a los órganos, el director de la agencia, es elegido en base a criterios de profesionalidad, capacidad y experiencia. El director se nombra mediante Decreto del Presidente de la República previa deliberación del consejo de ministros y a propuesta del ministro de finanzas, y oída la conferencia unificada Estado-Regiones-entes locales. El periodo máximo son cinco años, renovable e incompatible con otros puestos subordinados y con cualquier otra actividad profesional pública o privada. Su función es representar y dirigir a la agencia, produciendo todos los procedimientos que no están atribuidos a otros órganos.

El comité directivo, con máximo seis miembros, presidido por el director, se nombra por cinco años también por Decreto del Presidente, previa deliberación del consejo de ministros y a propuesta del ministro de finanzas. La mitad de los componentes pueden ser elegidos entre dependientes de las administraciones públicas dotados de competencia cualificada en el sector de la agencia. El resto de miembros son elegidos entre los dirigentes de los principales sectores de la Agencia. Tampoco pueden desarrollar ninguna otra actividad profesional ni ser administradores o dependientes de sociedades o empresas en los sectores afectados por la agencia. El comité directivo delibera, a propuesta del presidente, el estatuto, los reglamentos y el resto de actos de carácter general que regulan el funcionamiento de la agencia, el plano de financiación y equilibrio.

El colegio de revisores de cuentas está compuesto por el presidente, dos miembros efectivos y dos suplentes inscritos en el registro de revisores contables, nombrados por decreto del ministerio de finanzas de acuerdo con el ministro del tesoro, del balance y de la programación económica. Este puesto también tiene una duración de cinco años y sólo pueden ser confirmados una vez. Las retribuciones de los órganos colegiados se establecen igualmente por decreto del ministro de finanzas de acuerdo con el ministro del tesoro. Sus funciones están ínsitas en el artículo 2403 del Código civil, vigilar el cumplimiento de la ley y de los estatutos, en especial en el orden administrativo, organizativo y contable.

En el plano organizativo es de especial interés la cuestión de la descentralización<sup>17</sup> a los ayuntamientos. Ya sabemos que la Agencia del Territorio es el órgano encargado de la gestión, actualización y conservación del catastro. Que es un ente público dotado de personalidad jurídica y amplia autonomía reglamentaria, administrativa, patrimonial, organizativa, contable y financiera. Está inscrita dentro del Ministerio de economía y finanzas desde su constitución el primero de enero de 2001. Está organizada de forma centralizada, situándose en la cima la Dirección central (Direzioni Centrali) con sede en Roma, Direcciones regionales, que coordinan las actividades de las oficinas provinciales y gestionan las relaciones con los entes regionales y realiza labores de coordinación entre entes locales y asociaciones, y las Oficinas provinciales, con sede en cada capital de provincia. Su misión es asegurar al ciudadano y profesionales, a las administraciones públicas, entes públicos y privados, una gestión correcta y eficaz del registro de bienes inmuebles a través de los servicios catastrales, la publicidad inmobiliaria y la cartografía, guiando la evolución del sistema catastral en el respeto del proceso de descentralización y garantizando la constitución de un observatorio del mercado inmobiliario fiable y la oferta de servicios estimativos. Destaquemos que entre sus funciones encontramos “la guía de la evolución del sistema catastral dentro del respeto al proceso de descentralización”. El proceso de descentralización se basa esencialmente en la institución de nuevas oficinas locales, “polos catastrales”, que son los competentes de una parte de las funciones operativas del catastro<sup>18</sup>, en concreto la gestión de los actos de ambos catastros, su conservación y su actualización. Mientras a la Agencia le corresponderá la determinación de rentas, la clasificación censuaria urbano y rústica, la revisión de las valoraciones, la actualización de la topografía con la elaboración de mapas catastrales digitalizados y de la gestión de los registros inmobiliarios.

Esta descentralización se inicia con el Decreto legislativo de 31 de marzo de 1998, n. 112, denominado decreto Bassanini, por el que se confieren a los ayuntamientos las funciones de conservación, utilización y actualización de los actos catastrales. Esto se verá especificado por el Decreto ministerial de 2 de enero de 1998, n. 28, regulador de la descentralización del catastro urbano.

Tres años después comienza a ser operativa esa descentralización, con la publicación del decreto del Presidente del Consejo de Ministros (D.P.C.M.) de 19 de diciembre del 200 en el que se fija el 26 de febrero de 2004 como fecha límite para finalizar el proceso de descentralización, mientras tanto se realizaron fases de experimentación en varios ayuntamientos. El D.P.C.M. de 21 de marzo de 2001 establece los recursos necesarios para llevar a cabo el proceso.

También inciden los artículos 1.195 a 1.200 de la Ley *finanziaria* de 2007, que define las funciones catastrales de los entes locales. En dicha Ley de 27 de diciembre 2006, n. 296, en el artículo 196 se señala la función del ayuntamiento de conservar los actos del catastro rústico y urbano, pero teniendo en cuenta la informatización de los datos catastrales, de hecho, en el párrafo 198 dispone que la Agencia del Territorio garantizará la accesibilidad y la interoperabilidad del banco de datos catastral, asegurando la plena cooperación aplicativa entre los entes interesados y la unidad del servicio en todo el territorio nacional. Igualmente la Agencia salvaguarda los niveles de servicio actuales.

Como señala Antonio Iovine<sup>19</sup> de estos artículos se pueden extraer algunos principios sobre ese proceso de descentralización, como la conservación de los criterios de unidad nacional del sistema catastral, el acercar el servicio a los ciudadanos y proveer a los usuarios de las especialidades técnicas sobre el territorio, el principio de no crear agravios económicos entre Estado y entes locales, mantener y mejorar el nivel de calidad de los servicios catastrales, adquirir y/o adoptar las aportaciones y mejoras que realice cada ayuntamiento, incluyendo aquellos que se limiten a la asunción de forma directa de los servicios catastrales. Más específicos resultan los artículos 65 y 66 donde se hace una enumeración específica de las funciones que mantiene el Estado y las que son transferidas a los entes locales. Se mantiene el estudio y desarrollo de la metodología inherente a la clasificación censal de los terrenos y de la unidad inmobiliaria urbana, la organización de los libros, la gestión unitaria de los datos catastrales y de los ríos y su actualización informática, la determinación de la metodología para la ejecución del relieve y la actualización topográfica y la formación de mapas y cartografía catastral, es el encargado de garantizar el acceso a los datos a todos los sujetos interesados, la ordenación del impuesto hipotecario y catastral, de las tasas hipotecarias y los tributos especiales,... Y como funciones de los ayuntamientos, conforme a la ley n. 59 de 15 de marzo, artículo 4.2, la conservación, utilización y actualización de los actos catastrales rurales y urbanos, así como la revisión de los valores y la clasificación, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 65.1, h sobre las competencias estatales. También la delimitación de zona agraria para declaración de zona catastrófica entre otras. Se pueden resumir en conservación, participación en el proceso de atribución de las estimaciones y los aspectos relacionados con el saneamiento y de los gravámenes sobre inmuebles.

Este proceso está todavía activo. El reciente D.P.C.M. de 14 de junio de 2007 sobre la “descentralización de las funciones catastrales a los ayuntamientos, en el sentido del artículo 1.197 de la ley de 27 de diciembre de 2006 n. 296” que hemos citado, prevé que las administraciones locales expresen la forma de gestión que eligen a la hora de realizar los objetivos previamente fijados en los diversos modelos que se han experimentado.

De hecho los ayuntamientos pueden elegir entre la opción cero, que mantiene las funciones en la Agencia del territorio, o bien elegir entre tres niveles (A-B-C) de descentralización de las funciones, caracterizadas por las progresivamente mayor autonomía de gestión, desde la función de ventanilla, la más básica, el nivel A, a la más completa del nivel C, en la que el ayuntamiento también gestiona el contencioso aunque limitado, por razones obvias de uniformidad, continua siendo la Agencia del territorio la depositaria de las inscripciones inmobiliarias nacionales.

La fecha para que los ayuntamientos señalen su elección se ha fijado el 3 de octubre de 2007, pero el D.P.C.M. prevé la opción de recibir decisiones posteriores hasta el 15 de julio de 2009. Este proceso no ha sido sin embargo pacífico. La Confederación Italiana de la Propiedad Edilicia, asociación constituida en 1945 por todas las asociaciones de propietarios, y heredera directa de la Federación de Asociaciones de propietarios de casas, impugnó este decreto del 14 de junio de 2007, por haber realizado ilegítimamente la descentralización de las funciones catastrales, al transferirlas del Estado a los ayuntamientos. La Sentencia n. 4259 de 15 de mayo de 2008 aceptó el recurso, anulando el susodicho decreto, y bloqueando la operación de transferencia de competencias. Esta sentencia llevó a la A.N.C.I., (Asociación nacional de ayuntamientos italianos) a recurrir a la sección cuarta del Consejo de Estado, que, por sentencia 2174/2009, anulaba la anterior sentencia del T.A.R. del Lacio.

### 3. POSIBLES PARALELISMOS Y DIVERGENCIAS CON EL CATASTRO ESPAÑOL

Sólo nos referiremos con brevedad a algunas cuestiones de interés. Adquieren una importancia especial las diferencias motivadas por la diferente trayectoria histórica de ambos países. Podemos ver cómo Italia realiza en cierto modo un proceso que va desde la absoluta diversidad catastral de los inicios, derivada de la división política previa del territorio italiano, hacia la unificación del sistema catastral. En los últimos años vemos cómo la trayectoria varía potenciándose nuevamente la descentralización mediante la cesión de competencias a los ayuntamientos, aunque todo ello dentro de la dirección central que garantiza la unidad de criterios, de aplicación, la igualdad fiscal entre los ciudadanos, la cooperación,....

Esta es aparentemente una de las principales diferencias a nivel organizativo con el caso español, en el que la gestión del catastro es competencia exclusiva estatal en virtud del artículo 149.1.14 como ya señalé, entre otras, la sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999 de 16 de diciembre sobre haciendas locales, donde se dice: *la organización del Catastro, justamente por tratarse, como hemos indicado ya, de una institución común e indispensable para la gestión de alguno de los impuestos estatales más relevantes, es una competencia que ha de incardinarse sin lugar a dudas en la de Hacienda general del art. 149.1.14 C.E., correspondiendo, por tanto, de manera exclusiva al Estado, como ya indicamos en el fundamento jurídico 4.º. Y, en segundo lugar, porque, si bien es cierto que el art. 48.2 E.A.C. prevé que una ley del Estado establezca un sistema de colaboración entre los Entes Locales, la Generalidad y el Estado, no lo es menos que, en su inciso final, el referido precepto circunscribe la existencia de dicho sistema a la gestión, liquidación, recaudación e inspección «de aquellos tributos que se determinen», enunciado éste ambiguo pero que, en cualquier caso, deja en última instancia al propio legislador estatal la posibilidad de limitar su establecimiento a los que estime conveniente, sin que entre las alegaciones de los órganos recurrentes se encuentre ninguna en orden a justificar la necesidad de que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, dentro del que se incardina la regulación catastral, tenga que ser necesariamente uno de ellos, más allá de la naturaleza compartida de una materia que, como ya hemos indicado, no posee tal carácter.*

Esta divergencia se debe a la propia estructuración administrativa del Catastro español, que en realidad está en un régimen de descentralización desde mucho antes. Se da la circunstancia de que en España por descentralización se entiende la transferencia de competencias legislativas a las Comunidades Autónomas, ya que los ayuntamientos no pueden legislar, mientras en Italia vemos que se refiere a cuestiones de gestión y relación con el ciudadano. Debido a esto en otro lugar hablamos de aparente mayor descentralización, y decimos aparente, ya que mientras los italianos ante un fenómeno similar hablan de descentralización, en España por contra se habla de competencia exclusiva estatal cuando se tiene un nivel similar o mayor de descentralización, lo que en un primer momento puede dar lugar a falsas impresiones.

Por otro lado es interesante ver cómo tanto Italia como España tienen dos sistemas catastrales diferentes vigentes, debido a la incorporación de territorios, tras la II Guerra Mundial, con el Catastro austriaco. Este caso se da en España con las competencias sobre esta materia de las Comunidades Autónomas de País Vasco y Comunidad Foral de Navarra. A diferencia del caso italiano en España la diversidad existente es menor, ya que los catastros no nacionales, gestionados por las diputaciones provinciales, no son otro modelo, como ocurre en el caso italiano con el modelo germánico, con el catastro austriaco, y el modelo francés en la mayor parte del territorio. (esta similitud entre ambos catastros se puede observar en la Norma Foral 9/1989 de 30 de junio, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, o la ley foral 12/2006 de 21 de noviembre del Registro de riqueza territorial y de los catastros de Navarra, donde en su artículo

2.3 nos dice que *Lo dispuesto en esta Ley Foral se entenderá sin perjuicio de las competencias y funciones del Registro de la Propiedad y de los efectos jurídicos sustantivos derivados de la inscripción de los inmuebles en dicho Registro.*

Vemos cómo la evolución de los sistemas catastrales responde a las necesidades de cada momento, siendo un instrumento para el Estado de recaudación y también, en el modelo germánico, de protección de la Propiedad. La historia catastral de Italia es un ejemplo de las necesidades de unificación del catastro, siendo uno de los elementos que más se pone en juego el de la igualdad de los ciudadanos ante el fisco, la distribución equitativa de los impuestos. De este modo vemos cómo la historia del catastro italiano muestra cómo se hace posible tanto la unificación catastral como la convivencia de sistemas completamente diferentes en un mismo país, fenómeno que también ocurre en España.

El final de la historia del catastro está todavía por escribir, una historia que pasa no ya por las necesidades de distribución equitativa de los recursos o las necesidades económicas de los estados, sino por la globalización, en un mundo globalizado, de la información, las técnicas y las garantías, el intercambio de experiencias y modelos entre Estados. El caso italiano puede resultar especialmente sugestivo por mantener los dos modelos clásicos de catastro en funcionamiento dentro del mismo territorio, muestra de cómo, en el ámbito interno, un Estado puede respetar las características propias de algunas regiones manteniendo modelos catastrales distintos, igualmente fiables, sin contradicción con su unidad territorial, lo que nos lleva a cómo, en el ámbito externo, también es posible la colaboración y la coordinación entre Estados en materia catastral, cosa que ya se está produciendo, pero también ir más allá, si así lo desean los Estados Miembros, y poder alcanzar, por ejemplo en el ámbito de la Unión Europea (ya que en el ámbito latinoamericano queda más por recorrer) un mayor grado de integración e incluso la integración en materia catastral, obteniendo la Unión Europea competencias para regular aquellos ámbitos en los que su participación implique una mejora del servicio a los ciudadanos y una mejor utilización del dinero público con respeto, al mismo tiempo con el máximo respeto al principio de subsidiariedad. Hemos visto de forma esquemática una pequeña parcela de la historia del catastro en Europa, hemos visto cómo las necesidades de un Estado recién creado para lograr la distribución equitativa de las cargas fiscales entre los ciudadanos le llevaron a buscar la unificación catastral, y cómo en ese mismo estado se supo, llegado el momento, compaginar dos sistemas catastrales distintos dejando a salvo esa misma distribución equitativa. Puede resultar tentador el comparar ese proceso con la creación de Europa, pero la realidad es que Europa hoy no plantea esas mismas exigencias, hacia dónde se dirija el futuro de los catastros europeos es difícil determinarlo, se está incrementando la cooperación y el interés científico por el ámbito catastral y la puesta en común de experiencias y modelos, pero esto no tiene porqué implicar la creación de un único modelo catastral, pero sí deberá implicar que todos respondan de una forma satisfactoria a las necesidades de administraciones y ciudadanos y que sean capaces de poner en común datos y recursos. Como última reflexión, creemos que los intentos de mejora catastral, e incluso la mayor integración dentro de la Unión Europea en materia catastral, no deberá plantearse en desde posiciones de enfrentamiento, (aunque sí de comparación) entre los modelos catastrales existentes, no se trata de imponer el mejor modelo, sino de ser capaces de mejorar e interrelacionar todos ellos en beneficio de la eficiencia y la eficacia de las administraciones y de los ciudadanos.

<sup>1</sup> **Mattia, S.; Bianchi, R. (1997).** *Forma e struttura di catasti antichi*. Città Studi Edizioni. Milano.

<sup>2</sup> **Magni, D. (2002).** *Storia del Catasto*. Roma. p. 16/L1.

<sup>3</sup> **Pirovano, A. M. Del censo mantovano. Informazioni dell'ingegnere Pirovano Antonio Maria.** Biblioteca Ambrosiana di Milano.

<sup>4</sup> **Bofondi Card. V. Breve memoria dei catasti dello Stato pontificio.**

<sup>5</sup> **Pascarella, C. (1942).** *I catasti pontifici dell'agro Romano*. *Rivista del Catasto*, 3.

<sup>6</sup> **Rumboldt, T.** *Catasto. Novissimo Digesto italiano*, pág. 7.

---

<sup>7</sup> Pfister, M. (2002). *LEI: Lessico etimologico italiano*. Reichert.

<sup>8</sup> Nervo, L. (1867). *Riordinamento del sistema tributario in Italia*. Torino.

<sup>9</sup> Croce, B. (1944). *Storia del Regno di Napoli*. Laterza e Figli, p. 246.

<sup>10</sup> Basile, V. M. *I catasti d'Italia e l'economia agricola in Sicilia*, y Alessio G., *Saggio sul sistema tributario e sui suoi effetti economici e sociali*, vol. I: Le imposte dirette; vol. II: le imposte indirette e le tasse, Ed. Bocca, Torino 1883 y 1887, p. 219.

<sup>11</sup> Belluci, C. (2009). *La Tassazione della ricchezza mobiliaria*. Ferrar.

<sup>12</sup> Magni, D. (2002). *Storia del Catasto*. Roma, p. 16/L1., p. 18/L1.

<sup>13</sup> Galdi, A. (1995). Il catasto nella storia. *Ascotributi inserto*, fasc. 10,7.

<sup>14</sup> Marongiu, G. (1995). *Storia del fisco in Italia*. Einaudi. Torino. 2 vols, Vol. I: La politica fiscale della destra storica (1861-1876); Vol. II: la politica fiscale della sinistra storica (1876-1896).

<sup>15</sup> Foglio, F. (2009). *Il catasto dei fabbricati e il catasto dei terreni*. Casa editrice stamperia Nazionale. oma 2009, p. 19.

<sup>16</sup> Macchia, M.; Granato, G. (1957). L'attività catastale e tecnica erariale in Italia dalle sue lontane origini sino alla chiusura definitiva degli ultimi Uffici tecnici del Catasto. *Rivista del Dipartimento del Territorio*, di E. Vitelli, n° 1/2000.

<sup>17</sup> Foglio, F. (2009). *Il catasto dei fabbricati e il catasto dei terreni*. Casa editrice stamperia Nazionale, oma, p. 5 y ss.

<sup>18</sup> Magni. *Corso di sistemi catastali*. Laboratorio de geomatica del Politecnico di Milano. Polo regionale di Como, 2004/2005, p. 6/L2 y ss.

<sup>19</sup> Iovine, A. (2007). *La gestione del catasto ed i Comuni*. Editorial Sistema editoriali. Nápoles, pág. 53.