COMMISSIONE VI
FINANZE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

23.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 APRILE 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIANFRANCO CONTE**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Conte Gianfranco, *Presidente* 3

Audizione del direttore dell'Agenzia del territorio, sulle tematiche relative allo stato di attuazione del trasferimento delle funzioni catastali ai comuni *(ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento)***:**

Conte Gianfranco, *Presidente* . 3, 7, 8, 11, 13, 14

PAG.

Alemanno Gabriella, *Direttore dell'Agenzia del territorio* 3, 7, 11, 14

Barbato Francesco (IdV) 8

Causi Marco (PD) 9, 13, 14

Comaroli Silvana Andreina (LNP) 10

Fogliardi Giampaolo (PD) 13

ALLEGATO: Documento consegnato dal direttore dell'Agenzia del territorio 15

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Repubblicani, Regionalisti, Popolari: Misto-RRP; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Noi Sud/Lega Sud Ausonia: Misto-NS/LS Ausonia.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANFRANCO CONTE

La seduta comincia alle 14,40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del direttore dell'Agenzia del territorio, sulle tematiche relative allo stato di attuazione del trasferimento delle funzioni catastali ai comuni.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del direttore dell'Agenzia del territorio sulle tematiche relative allo stato di attuazione del trasferimento delle funzioni catastali ai comuni.

Sono presenti, inoltre, il dottor Silvio Caldarone, direttore della Direzione centrale sistemi informativi, l'ingegner Franco Maggio, direttore della Direzione centrale catasto e cartografia, il dottor Aldo De Luca, direttore della Direzione centrale per la pubblicità immobiliare e gli affari legali, e il dottor Mario Occhi, responsabile dell'Area comunicazione e relazioni internazionali.

Do ora la parola alla dottoressa Alemanno.

GABRIELLA ALEMANNO, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. Ringrazio per questa opportunità, signor presidente, lei e gli onorevoli deputati della Commissione finanze.

Con riferimento al tema principale dell'odierna audizione, rappresentato dalle tematiche relative allo stato di attuazione del trasferimento delle funzioni catastali ai comuni, ritengo utile evidenziare che il predetto trasferimento rappresenta un processo parallelo, ma distinto e indipendente dall'attuazione del federalismo fiscale delineato dalla legge n. 42 del 2009, recante, appunto, delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

In tale ambito, dopo una preliminare relazione sul patrimonio informativo gestito dall'Agenzia, il mio intervento sarà mirato a illustrare gli attuali rapporti tra l'Agenzia stessa e gli enti locali, con particolare riferimento all'interscambio informativo, anche nell'ottica del federalismo fiscale.

Cercherò, inoltre, di evidenziare la flessibilità dell'attuale sistema infrastrutturale, che garantisce la fruibilità delle informazioni gestite dall'Agenzia e la disponibilità delle stesse a diversi livelli di governo, in un quadro che assicuri, al contempo, la *governance* del sistema unitario nazionale catastale.

Illustrerò, quindi, lo stato di attuazione del decentramento delle funzioni catastali ai comuni.

Vorrei iniziare con una sintetica descrizione del patrimonio informativo dell'Agenzia, che, nell'ambito del sistema informativo della fiscalità e con il supporto del *partner* tecnologico Sogei gestisce una serie di informazioni relative al patrimonio immobiliare nazionale, registrando i dati censuari e tecnici degli immobili (ai fini fiscali), i diritti reali sugli immobili (ai

fini della pubblicità immobiliare), nonché i dati relativi al mercato immobiliare.

Si evidenzia che le province autonome di Trento e Bolzano, ove vige il sistema tavolare, esercitano direttamente le funzioni catastali per delega dello Stato.

Il sistema informativo catastale è costituito da quattro settori completamente informatizzati e strettamente correlati tra loro.

Il settore censuario del catasto terreni è costituito da circa 83 milioni di particelle catastali, di cui 60 milioni soggette a tassazione (le residue particelle concernono aree occupate da fabbricati ed altre aree esenti da estimo catastale).

Il settore censuario del catasto edilizio urbano è costituito da circa 66 milioni di unità immobiliari urbane, di cui circa 58 milioni con rendita catastale (le residue unità immobiliari concernono beni comuni non censibili o unità non produttive di reddito).

Il settore planimetrico completa il catasto edilizio urbano con informazioni di tipo grafico relative a ciascuna unità immobiliare (peculiarità, quest'ultima, che caratterizza pochissimi sistemi catastali in ambito internazionale).

Il settore cartografico è costituito da circa 340.000 *file* cartografici. La cartografia catastale conferisce al sistema informativo la caratteristica di essere geograficamente referenziato.

Il sistema informativo della pubblicità immobiliare è costituito dalla raccolta degli atti e delle relative note (trascrizioni, iscrizioni e domande di annotazione), riguardanti prevalentemente il trasferimento delle proprietà e i diritti reali sugli immobili, ovvero l'iscrizione o la cancellazione delle ipoteche.

Con riguardo al contenuto, si segnalano circa 45 milioni di note meccanizzate, acquisite a partire dal processo di automazione iniziato negli anni Ottanta, e circa 40 milioni di note relative al ventennio pre-automazione, acquisite in formato digitale.

Con riferimento ai servizi di consultazione ipotecaria, nel corrente mese di aprile 2010 è in corso di avvio l'acquisizione in formato digitale di ulteriori 13 milioni di note di trascrizione, per l'arco temporale intercorrente tra gli anni Settanta e la pre-automazione, e 60 milioni di pagine dai repertori delle trascrizioni, dal 1957 al momento dell'automazione, che attualmente sono disponibili solo in materiale cartaceo. Nel biennio 2010-2011, tale attività riguarderà 6 milioni e mezzo di note e 33 milioni di pagine di volumi di repertori.

In coerenza con quanto disposto dall'articolo 64 del decreto legislativo n. 300 del 1999, che attribuisce all'Agenzia del territorio il compito di integrare i sistemi informativi della funzione fiscale con quelli delle trascrizioni e iscrizioni in materia di diritti sugli immobili, nel 2008 è stata realizzata la struttura informatica necessaria per la costituzione della banca dati integrata e centralizzata, della quale, per logica espositiva, si daranno più ampi cenni nel prosieguo dell'audizione.

L'Agenzia, inoltre, gestisce l'Osservatorio del mercato immobiliare, che ha il duplice obiettivo di concorrere alla trasparenza del mercato immobiliare e di fornire elementi informativi utili alle attività nel campo dei processi estimativi. In particolare, tali attività sono rese possibili attraverso la gestione di una banca dati delle quotazioni immobiliari, che fornisce una rilevazione indipendente delle quotazioni dei valori mobiliari e delle locazioni sull'intero territorio nazionale, valorizzando, al tempo stesso, a fini statistici e di conoscenza del mercato immobiliare, le banche dati disponibili e, più in generale, assicurando la realizzazione di analisi e di studi.

L'efficacia con la quale l'Agenzia assolve i propri compiti istituzionali è strettamente correlata alla qualità delle basi informative da essa gestite. I servizi resi alle istituzioni, ai professionisti – in particolare, a notai e geometri – e ai cittadini hanno un valore connesso al grado di completezza e di coerenza dei dati gestiti in relazione alla realtà territoriale.

Si ricorda, altresì, che sono stati recentemente siglati accordi quadro con il Consiglio nazionale dei dottori commer-

cialisti e degli esperti contabili e con l'Associazione bancaria italiana, finalizzati ad instaurare una concertazione e una collaborazione atte ad individuare e ad espletare attività di reciproco interesse istituzionale.

Nell'ambito descritto, l'Agenzia ha introdotto un modello di valutazione della qualità delle banche dati idoneo a pianificare gli interventi di miglioramento delle stesse, anche al fine di monitorarne i risultati.

Per quanto riguarda la nostra infrastruttura tecnologica, l'Agenzia ne ritiene fondamentale il continuo adeguamento, per garantire un'erogazione di servizi sempre più qualificati e specializzati attraverso canali e modalità differenziati, ivi compreso il perfezionamento di accordi e collaborazioni con i propri *stakeholder*.

Per il perseguimento di tali obiettivi, l'Agenzia ha elaborato, di concerto con il *partner* tecnologico Sogei, piani di investimento pluriennali per lo sviluppo informatico, impegnando significative risorse umane e finanziarie; ciò al fine di consentire una sempre maggiore accessibilità e fruibilità dei dati e il miglioramento della qualità degli stessi.

In tale ambito, ha assunto particolare rilievo lo sviluppo dei processi telematici, che hanno permesso di offrire, attraverso il portale dell'Agenzia, servizi per la consultazione delle banche dati e la realizzazione di procedure informatiche per la trasmissione degli atti di aggiornamento catastale e di pubblicità immobiliare. Tali attività rientrano nel più ampio progetto di dematerializzazione che sta interessando tutta la Pubblica Amministrazione e che, con particolare riferimento alle attività dell'Agenzia, consentirà, una volta a regime, di eliminare completamente il flusso di documenti cartacei per l'aggiornamento delle banche dati. In tal senso, è significativo il processo di telematizzazione per la presentazione delle formalità ai servizi di pubblicità immobiliare (attraverso il cosiddetto modello unico informatico, il cui utilizzo è obbligatorio per i notai), che consente la registrazione, la trasmissione e la voltura degli atti di trasferimento dei diritti reali.

Si segnala, inoltre, che è in fase di sperimentazione la trasmissione telematica del trasferimento dei diritti reali e che, entro il corrente anno, la procedura entrerà a regime.

Con riferimento alle procedure di aggiornamento telematico delle banche dati catastali, sono attualmente circa 58.000 i tecnici professionisti (quali geometri, ingegneri, architetti e via elencando) abilitati all'utilizzo delle procedure Docfa, per la presentazione delle dichiarazioni di nuove costruzioni o di variazione del catasto edilizio urbano, e Pregeo, utilizzata per l'aggiornamento della banca dati cartografica del catasto terreni.

Sono circa 5.000 i notai che utilizzano il modello unico informatico per l'aggiornamento delle banche dati di pubblicità immobiliare e circa 700 gli istituti di credito che utilizzano la procedura semplificata di cancellazione delle ipoteche, ai sensi del decreto legge n. 7 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 40 del 2007.

Alla data del 31 dicembre 2009, l'utilizzo dei servizi di consultazione per via telematica ha interessato per il 76 per cento le banche dati catastali e per l'83 per cento le banche dati di pubblicità immobiliare.

Relativamente ai servizi di aggiornamento, la trasmissione telematica è utilizzata, alla data odierna, per la registrazione del 44 per cento degli atti del catasto edilizio urbano, per la registrazione del 49 per cento degli atti del catasto terreni e per l'82 per cento delle formalità ipotecarie, comprese le comunicazioni delle cancellazioni di ipoteca eseguite con modalità semplificata da parte delle banche.

È utile segnalare che i volumi di consultazioni telematiche richieste da notai e tecnici professionisti dimostrano ormai che lo studio del professionista e il sistema unitario catastale interagiscono prevalentemente via rete. Nel 2009, i professionisti

hanno richiesto circa 65 milioni di visure catastali e 41 milioni di ispezioni ipotecarie.

L'Agenzia ha operato per garantire ai cittadini la massima accessibilità alle informazioni catastali, rendendo disponibili, oltre ai servizi di sportello presso gli uffici provinciali aventi sede nel capoluogo di provincia – con esclusione delle province autonome di Trento e Bolzano –, anche sportelli catastali decentrati. Questi ultimi punti di accesso alle informazioni catastali sono stati aperti presso circa 1.200 comuni a seguito di un provvedimento dell'Agenzia, la quale ha definito, nel 2003, uno schema di protocollo d'intesa che i comuni interessati a tale servizio avrebbero dovuto approvare con delibera di giunta.

Inoltre, nell'ambito del progetto governativo « Reti amiche » è stato siglato, di recente, un accordo con Poste Italiane Spa grazie al quale i cittadini, a pagamento, possono richiedere le visure catastali anche presso 5.740 sportelli postali che aderiscono all'iniziativa. Questo servizio, ancorché in fase di prima attuazione, consolida la collaborazione avviata nel 2002 con Poste Italiane Spa per i servizi catastali, telefonici e via web.

Attraverso le mappe contenute nella relazione è possibile constatare come su tutto il territorio nazionale vi sia la possibilità di fornire una serie di servizi erogati dall'Agenzia.

Segnalo, inoltre, che i cittadini dispongono oggi di servizi Internet gratuiti per la consultazione delle principali informazioni catastali, tra i quali merita di essere evidenziato il servizio di consultazione delle rendite catastali dei fabbricati e dei terreni, finalizzato a facilitare gli adempimenti fiscali. Il contribuente ha, inoltre, la possibilità di consultare le informazioni, pubblicate sul sito Internet dell'Agenzia, relative a operazioni, da essa eseguite, di variazione colturale dei terreni o di individuazione di fabbricati non dichiarati. Tramite il *Contact center*, infine, il cittadino può richiedere via Internet l'integrazione o la correzione delle informazioni catastali. Nel 2009, i cittadini hanno consultato i dati catastali effettuando oltre 9 milioni di accessi via Internet.

L'accesso all'informazione catastale è dunque garantito, oltre che attraverso consultazioni telematiche, tramite Internet, anche da una capillare diffusione di punti di consultazione sul territorio, complessivamente pari a circa 7.000 unità, tra sportelli dell'Agenzia, sportelli gestiti direttamente dai comuni e sportelli postali. Tali punti di consultazione sono necessari per tener conto delle esigenze di tutte le fasce di cittadini e per superare il cosiddetto *digital divide*, che riguarda alcune categorie di utenti, svantaggiati nell'utilizzo dei servizi della pubblica amministrazione o per ubicazione geografica o per indisponibilità di un canale informatico.

Riguardo alle collaborazioni e agli accordi di servizio con gli enti locali, si rende utile approfondire una serie di attività condotte dall'Agenzia del territorio per garantire alle altre pubbliche amministrazioni, in particolare agli enti locali, un'agevole accessibilità alle informazioni catastali e un efficace interscambio informativo.

Il codice dell'amministrazione digitale – è opportuno ricordarlo – ha stabilito che le basi dei dati catastali gestiti dall'Agenzia rientrano nell'ambito dei dati territoriali di interesse nazionale e, inoltre, che la stessa Agenzia, in coerenza con le disposizioni che disciplinano il sistema pubblico di connettività, deve stabilire le regole tecnico-economiche per l'utilizzo dei dati catastali per via telematica da parte di sistemi informatici di altre amministrazioni.

Inoltre, successivi provvedimenti normativi, emanati nel 2006, hanno disposto che l'Agenzia assicurasse la circolazione e la fruizione della base dei dati catastali, realizzata nel 2007, per permetterne l'utilizzo da parte di sistemi informatici di altre amministrazioni.

La disponibilità certificata di questi dati ha consentito l'eliminazione dell'obbligo, per i cittadini, di presentare la dichiarazione ICI ai comuni, in presenza

di acquisizione, modificazione o trasferimento dei diritti reali sugli immobili.

PRESIDENTE. La sua relazione, dottoressa Alemanno, è molto interessante e articolata. Tuttavia, poiché i nostri tempi sono ristretti, ritengo opportuno passare direttamente alle domande, le quali potranno fornire l'occasione per sviluppare ulteriormente il tema oggetto dell'audizione.

Preliminarmente, vorrei che fornisse alla Commissione qualche informazione relativa al tavolo tecnico istituito presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in modo da procedere con le domande dopo aver preso cognizione dello stato dell'arte.

GABRIELLA ALEMANNO, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. Riassumo brevemente la vicenda che ha condotto all'istituzione del tavolo tecnico.

Sul tema del decentramento di funzioni catastali ai comuni si è pronunciato il TAR per il Lazio, decidendo un ricorso proposto da Confedilizia avverso il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 giugno 2007, recante il decentramento di funzioni catastali ai comuni ai sensi dell'articolo 1, comma 197, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Il TAR aveva accolto il ricorso, ma il Consiglio di Stato, adito dall'ANCI, la quale lamentava la propria pretermissione nel giudizio di primo grado, ha annullato la sentenza e ha rinviato al TAR, affinché decidesse il ricorso in diversa composizione, previa integrazione del contraddittorio. Su proposta del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, onorevole Casero, si è quindi proposto all'ANCI di istituire un tavolo tecnico, per cercare di definire, nelle more della pronuncia del TAR, un modello di decentramento condiviso. È stato attivato, dunque, il tavolo tecnico presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Il TAR per il Lazio ha deciso nuovamente il ricorso il 19 marzo 2010. Nella sentenza, il TAR afferma che, in realtà, la devoluzione di competenze in materia catastale ai comuni è già avvenuta ai sensi dell'articolo 66 del decreto legislativo n. 112 del 1998. Afferma, inoltre, che non occorre verificare l'ampiezza dei poteri comunali di aggiornamento degli atti catastali (atteso che gli enti locali operano in base alle linee-guida giuridiche e tecniche che la legge riserva allo Stato), essendo importante, piuttosto, che siano previsti controlli e sanzioni (premiali ed afflittive) volti a garantire che l'attività dei comuni si conformi alle linee-guida fissate dall'Agenzia del territorio a presidio dell'unitarietà del sistema catastale nazionale. Il decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 14 giugno 2007 è stato quindi annullato dal TAR « per quanto di ragione e nei soli sensi di cui in motivazione ». Il TAR ha addirittura prospettato la possibilità di una riedizione o, comunque, di un'integrazione del citato decreto con gli elementi segnalati nella sentenza. La pronuncia del TAR è sopraggiunta, dunque, tra l'istituzione del tavolo tecnico e la sua attivazione.

L'Agenzia del territorio, ancora una volta sulla base di un *input* del sottosegretario Casero, ha presentato al tavolo tecnico una proposta che prevede due possibili opzioni: una più elementare e una più evoluta. Abbiamo ritenuto opportuno fare ciò in considerazione del fatto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 giugno 2007 era, nei fatti, assolutamente superato dal processo di informatizzazione. Dal nostro punto di vista, lavorare sul predetto decreto non sarebbe stato utile, in quanto sono intervenuti, nel frattempo, l'informatizzazione per la voltura automatica e per l'aggiornamento delle banche dati catastali, nonché il modello unico informatico per l'aggiornamento delle banche dati di pubblicità immobiliare. Questi i fatti sopravvenuti con i quali ci dovevamo confrontare. Per questo motivo, abbiamo proposto le due soluzioni cui ho accennato, schematicamente illustrate a pagina 21 della relazione.

L'opzione base permetterebbe a tutti i comuni – tranne le province autonome di Trento e Bolzano – la consultazione del

catasto terreni, del catasto edilizio urbano, della cartografia a mezzo Sister e, in modo più preciso, la consultazione, estesa a tutto il territorio nazionale, delle banche dati censuaria, catasto terreni, catasto edilizio urbano, cartografica e superfici delle unità immobiliari urbane (di fatto, queste sono le notizie indispensabili per la determinazione dei tributi locali, anche nell'ottica di un eventuale tributo immobiliare di futura istituzione).

La proposta cosiddetta evoluta – che abbiamo definito « Modello Milano/Torino », in quanto Milano e Torino sono gli unici comuni che l'hanno introdotta a livello sperimentale, peraltro con buoni risultati –, oltre a presentare tutte le possibilità offerte dall'ipotesi base, permetterebbe di presentare l'aggiornamento delle rendite catastali, indifferentemente e alternativamente, tanto presso gli sportelli comunali, quanto presso gli uffici dell'Agenzia. In tal modo, si creerebbe una continua attività istruttoria di aggiornamento delle rendite catastali, la cui validazione, tuttavia, spetterebbe sempre all'Agenzia (sarebbe salvaguardato, quindi, il principio dell'unitarietà del sistema nazionale catastale, affermato anche dal TAR). Questo è quanto abbiamo proposto.

Inoltre, per i comuni più evoluti, abbiamo previsto, come opzione facoltativa, l'accettazione di atti di aggiornamento del catasto terreni e della cartografia (cosiddetto Pregeo: si tratta di una procedura molto particolare, che riguarda esclusivamente le procedure di aggiornamento del catasto terreni).

Nel corso dell'ultima riunione del 14 aprile, i comuni – che inizialmente si erano detti d'accordo sulla nostra proposta – hanno invece rilanciato, chiedendo che le funzioni catastali rientrino tra le loro funzioni esclusive e come tali siano inserite, quindi, nella Carta delle autonomie locali di cui all'articolo 13 del disegno di legge n. 3118, attualmente all'esame della Camera.

Vorrei brevemente accennare – e mi avvio a concludere – al recupero di rendite catastali, realizzato attraverso le attività di alta valenza fiscale descritte dal grafico a torta che si trova a pagina 22 della relazione. In particolare, credo che una delle attività più ragguardevoli, sotto il profilo evidenziato, sia stata quella di accertamento degli immobili mai dichiarati, effettuata attraverso il confronto tra le nostre mappe cartografiche e le foto aeree. Ciò ha portato ad un recupero assolutamente significativo di rendite catastali, che, al 31 marzo 2010, ammonta a 250 milioni di euro. Si tratta, ripeto, di incremento delle rendite catastali (che, ovviamente, è cosa diversa dall'incremento del gettito relativo all'imposizione immobiliare ad esse comunque, collegata).

In ogni caso, tutte le diverse attività di recupero illustrate nel prospetto e i progetti diversificati ad alta valenza fiscale hanno portato, dal 1° gennaio 2008 al 31 marzo 2010, ad un recupero di rendite catastali e di redditi dominicali pari a 933 milioni di euro, grazie all'opera di tutti i nostri uffici dislocati sul territorio.

PRESIDENTE. Molto bene, complimenti.

Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

FRANCESCO BARBATO. Prima di sottoporre alla dottoressa Alemanno una domanda, desidero innanzitutto ringraziare, a nome dell'Italia dei Valori, tutta la delegazione dell'Agenzia del territorio che partecipa all'audizione odierna.

Circa venti minuti fa, è stata svolta una mia interrogazione a risposta immediata, con la quale ho posto al Ministero dell'economia e le finanze la questione dei mutui che sono stati erogati, in Campania, per l'acquisto di immobili risultati abusivi. Si è arrivati all'inverosimile: sono stati concessi mutui senza che ricorressero i presupposti minimi per poterlo fare !

Al di là del merito della vicenda, la premessa mi serve per sviluppare un preciso ragionamento. Purtroppo, nel Mezzogiorno d'Italia è estremamente diffuso l'inquinamento dei livelli istituzionali locali. Per questa ragione, mi preoccupa l'idea di decentrare le funzioni del catasto a livello locale.

Ad esempio, se si ha riguardo al settore della giustizia, le Direzioni distrettuali antimafia sono contrarie all'istituzione di uffici di livello provinciale, in quanto ritengono che più sono lontane dai territori, minore è il rischio di condizionamento negativo per la loro attività. Nell'esempio che ho appena proposto, si paventa che possano essere condizionate le indagini di magistrati e poliziotti: immaginate, quindi, a quali manipolazioni potrebbero essere soggetti, presso gli uffici tecnici di Napoli o di Reggio Calabria, i dati catastali, periodicamente soggetti a modifiche o aggiornamenti, qualora la loro gestione passasse dal livello centrale al livello locale.

A volte, i decentramenti non soltanto non sono utili, ma possono essere addirittura pericolosi, in quanto possono compromettere la sana amministrazione della cosa pubblica.

Le chiedo, dottoressa Alemanno, quale sia la sua opinione in merito.

MARCO CAUSI. Mi dispiace, ma debbo dissentire dall'onorevole Barbato.

Non sottovaluto affatto le difficoltà che le autorità di governo locali e le istituzioni centrali incontrano nello svolgimento del proprio lavoro negli uffici decentrati e in alcune zone del Mezzogiorno, ma il tema delle garanzie e della correttezza dell'operato di chi esercita funzioni pubbliche, a livello sia locale sia centrale, è molto rilevante in tante zone del Paese, non soltanto nel Sud. Nel caso delle funzioni catastali, poi, a me sembra che tutto lo sviluppo degli ultimi vent'anni sia stato, e immagino sia destinato a essere, anche in futuro, sempre più legato a domande e fabbisogni locali, soddisfatti da un interlocutore prossimo, anche se sulla base di criteri stabiliti a livello nazionale.

Premesso che nessun organismo potrà mai fornire un servizio avanzato, se non facendo affidamento su forti elementi di territorialità, ciò vale, in particolare, per l'Agenzia del territorio e per i servizi catastali, storicamente connessi alla conoscenza del territorio. L'Agenzia del territorio non avrebbe mai potuto conseguire i risultati esposti a pagina 22 della relazione senza allacciare una collaborazione forte e attiva con tantissimi comuni. La mappa a pagina 7 della relazione mostra che, grazie alle collaborazioni che l'Agenzia ha avviato con i comuni, gli sportelli catastali decentrati a livello comunale sono ben 1.223. Si tratta di uffici in cui il cittadino o il professionista può colloquiare, contemporaneamente, con l'Agenzia e con il comune, senza doversi recare prima presso l'uno e poi presso l'altra. Quello cui stiamo facendo riferimento è uno dei progetti più importanti che l'Agenzia ha portato avanti, in questi ultimi anni, in collaborazione con gli enti locali. Non bisogna dimenticare, d'altra parte, l'accordo siglato dall'Agenzia con Poste Italiane Spa (suppongo che questo secondo progetto sia stato pensato avendo riguardo alle pratiche più semplici, mentre gli oltre 1.200 sportelli catastali decentrati siano dedicati alle lavorazioni più complesse).

Pensi, onorevole Barbato, quanto costerebbe allo Stato se l'Agenzia dovesse aprire 1.200 sportelli.

Ciò detto, aggiungo che sono perfettamente d'accordo sulla necessità che il funzionamento di tali sportelli, in particolari aree del Paese, sia sottoposto a valutazioni, monitoraggi e ispezioni molto rigorosi. Se, da tale punto di vista, vi sono temi che l'Agenzia ci vuole sottoporre, pregherei la direttrice di farlo. Sia chiaro che, se c'è qualche fabbisogno, siamo qui per aiutarvi. Ad esempio, questa Commissione potrebbe contribuire, eventualmente con atti di indirizzo, o anche con iniziative legislative, a individuare le intelaiature necessarie per monitorare gli sportelli decentrati e per rafforzare la capacità di controllo dell'Agenzia del territorio.

Non è questa, al momento, la sede per discutere della Carta delle autonomie. L'ANCI ha posto il tema, ma la Commissione affari costituzionali ha da poco iniziato l'esame del disegno di legge n. 3118, il cui articolo 13 delega il Governo ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo recante la « Carta delle autonomie locali », avente il fine di riunire e coordinare sistematicamente in un co-

dice le disposizioni statali relative agli enti locali. Invito, dunque, il presidente Conte a farsi latore, presso la I Commissione, della necessità di un raccordo con la Commissione finanze.

Attenendomi alla Costituzione vigente, poiché la Carta delle autonomie non è stata ancora approvata, mi limiterei a chiedere alla direttrice quali siano le modalità di realizzazione della « opzione evoluta » esposta nel diagramma a pagina 21 della relazione. Quello che nel documento è denominato « Modello Milano/Torino », infatti, è diffuso anche in altri comuni, non necessariamente grandi, ma anche di medie dimensioni. A tale riguardo, mi chiedo come sia possibile fare in modo che l'iniziativa degli enti locali – in questo caso dei comuni – possa avere un accesso veloce, semplice e condiviso alla validazione e approvazione, da parte dei tecnici dell'Agenzia, delle modifiche del classamento delle unità immobiliari.

Anche i risultati illustrati a pagina 22 dimostrano che il recupero, in termini di base imponibile, è tanto maggiore quanto più gli enti territoriali si attivano insieme all'Agenzia.

Ricordo che, quando il Parlamento esaminò i commi 4 e 5 dell'articolo 32 del disegno di legge n. 5310-*bis*, poi divenuti commi 335 e 336 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005), si sviluppò un dibattito volto a stabilire se fosse meglio attivare l'una o l'altra procedura di revisione del classamento degli immobili. Quella di cui al comma 335 appariva più semplice, in quanto di tipo massivo; quella di cui al comma 336 sembrava, invece, più faticosa e onerosa. Personalmente, ho sempre preferito la seconda, in quanto più puntuale. Leggo, quindi, con soddisfazione che la base imponibile emersa dal riclassamento di singole unità immobiliari, in relazione alle quali è stato constatato il mancato accatastamento ovvero la sussistenza di situazioni di fatto incoerenti con il classamento catastale (comma 336) è superiore a quella emersa procedendo al riclassamento di intere microzone comunali (comma 335). Ciò dimostra che il lavoro puntuale può, anche dal punto di vista del risultato, essere migliore rispetto a quello di tipo massivo (che, peraltro, può dare luogo a soluzioni più rabberciate e, di conseguenza, può generare anche maggiore contenzioso). Naturalmente, perché il lavoro sia svolto bene, occorre il massimo della collaborazione tra gli enti locali, che devono accertare gli elementi rilevanti e notificare le richieste di aggiornamento agli interessati, e l'Agenzia del territorio, che deve procedere ai conseguenti adempimenti.

Al momento, mi pare che la questione sia ancora aperta: noi che apparteniamo ai gruppi di opposizione registriamo, infatti, una certa insoddisfazione degli enti locali per il modo in cui stanno procedendo i lavori del tavolo tecnico, istituito per dare attuazione alla normativa sul decentramento di funzioni catastali ai comuni. Per questa ragione, invitiamo chi di dovere ad assicurare il proficuo svolgimento dei predetti lavori, segnatamente venendo incontro ai comuni, nei quali sembrano ancora sussistere elementi di insoddisfazione.

SILVANA ANDREINA COMAROLI. Ringrazio molto la dottoressa Alemanno.

Ho notato con piacere che si sta espandendo il servizio di consultazione dei dati catastali per via telematica. Ciò avviene, in particolare, per i notai, i quali hanno spesso la necessità di accedere ai servizi catastali.

Vorrei chiedere, tuttavia, fino a che punto tali dati siano attendibili. In altre parole, si tratta di dati assistiti da una forma di certificazione ? Se, infatti, il catasto non è aggiornato, anche l'atto del notaio formato sulla base di dati superati risulta errato. Le cito, dottoressa, un episodio realmente accaduto: in una pratica di successione, il notaio si è basato su dati errati, risultanti dalla visura catastale effettuata, così che il cittadino ha dovuto pagare l'imposta di successione su alcuni terreni che non erano più di proprietà del *de cuius*.

La domanda che le pongo, quindi, è fino a che punto sia attendibile il catasto. Nell'eventualità che esso non sia attendi-

bile al 100 per cento, si potrebbe pensare di ricorrere a un'apposita annotazione, per avvertire che il dato non ha un valore certificato e che, quindi, devono essere effettuate ulteriori ricerche ?

PRESIDENTE. Francamente – mi rivolgo al collega Causi – penso sia necessario sapere come funzionano le realtà più piccole. La mia opinione è ampiamente nota: mi terrorizza l'idea che i comuni possono attribuire le rendite catastali; in molte realtà del Paese, infatti, persino l'appartenenza politica del cittadino può costituire un elemento di valutazione ai fini della definizione di una rendita catastale. Poiché sto parlando di cose serie (fenomeni analoghi si riproducono nella gestione quotidiana di altri procedimenti di competenza comunale), propongo ai colleghi di svolgere qualche indagine sullo stato di funzionamento degli uffici comunali, organizzando una sorta di verifica in alcune zone del Paese. Forse, in questo modo, alcune convinzioni muterebbero.

Indipendentemente da quanto ha affermato il collega Barbato, avendo personalmente, come molti di voi, esperienza di vicende locali, so che le situazioni variano molto da luogo a luogo. Le norme devono avere carattere generale, ma non si può certo pensare che quanto è valido e realizzabile oltre il Rubicone lo sia anche al di sotto di tale linea.

Poiché lei, dottoressa, ci ha fornito una rappresentazione dello stato della trattativa, sarebbe bene sapere anche quali siano le proposte, se ve ne siano di ulteriori e se anche queste ultime saranno oggetto di valutazione da parte del tavolo tecnico.

A mio avviso, la collaborazione fra comuni e Agenzia del territorio può essere molto utile ai fini della definizione del reddito dei cittadini. Credo, tuttavia, che – come diceva anche il collega Causi poc'anzi – sia necessario un *focus* sulle metodologie da applicare, in modo da capire se sia possibile ottenere una fotografia delle singole realtà locali e se si possano integrare tutti i dati ai fini di un incremento del gettito.

GABRIELLA ALEMANNO, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. Lascio alla politica il tema del decentramento e delle funzioni esclusive dei comuni. Non compete a noi, infatti, decidere in merito: l'Agenzia del territorio, in quanto organo tecnico al servizio della politica, può dare soltanto indicazioni, che possono fare da supporto alle decisioni politiche relative ad alcune situazioni.

Ciò premesso, passo a rispondere alle domande che mi sono state rivolte.

L'onorevole Barbato ha ricordato di avere sollevato, con un'interrogazione a risposta immediata, la questione dei mutui edilizi erogati per l'acquisto di immobili abusivi. Poiché il problema riguarda non l'Agenzia del territorio, ma gli enti locali, non posso esserle di aiuto, onorevole, per quel che concerne lo specifico tema oggetto del predetto atto di sindacato ispettivo.

Per quanto riguarda la domanda posta dall'onorevole Causi, in qualche modo collegata a quella posta dall'onorevole Barbato alla fine del suo intervento, ritengo che una soluzione importante sia quella del decentramento partecipato. È chiaro che l'Amministrazione centrale non può svolgere un lavoro proficuo senza la collaborazione dei comuni. Questo tipo di rapporto collaborativo è davvero indispensabile, tanto che abbiamo predisposto, come si può leggere nella relazione, il Sistema di interscambio e il Portale per i comuni, due canali informativi che gli enti locali possono utilizzare per prelevare i dati catastali e per aggiornarli.

Trovo francamente un po' deludente che i comuni, com'è riportato nella relazione, non diano risposta alle sollecitazioni inviate per via telematica. I comuni dovrebbero controllare i dati immessi nel sistema e fornire segnalazioni di incoerenza, in base alle quali l'Agenzia potrebbe procedere, sulla base di fatti oggettivi, all'aggiornamento dei dati catastali. Alle pagine 13 e 14 della relazione sono esposti i risultati dell'anzidetto meccanismo di interscambio. Ebbene, soltanto lo 0,27 per mille delle unità immobiliari oggetto di pubblicazione sul Portale dei comuni è

stato oggetto di variazione della rendita catastale in seguito a segnalazioni di incoerenza da parte dei comuni. Mi duole constatarlo, in quanto vorrei una partecipazione attiva da parte dei comuni; purtroppo, però, il dato oggettivo è quello che ho riferito.

Per quanto riguarda l'osservazione con la quale, richiamando i commi 335 e 336 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004, l'onorevole Causi ha posto in evidenza come un certo recupero di gettito avvenga grazie alle attività nei comuni, vorrei riferirmi al grafico a torta riportato a pagina 22 della relazione, che mostra i risultati di tutte le attività di alta valenza fiscale.

Due spicchi della torta riguardano gli incrementi dovuti a iniziative dei comuni. In particolare, la procedura di cui al comma 335, che riguarda il riclassamento di intere microzone, è stata attivata da 14 comuni, tra cui Milano, mentre quella di cui al comma 336, attivata da 709 comuni, ha portato un incremento delle rendite pari a 76 milioni di euro. Tutte le altre attività indicate nel grafico sono di iniziativa esclusiva dell'Agenzia del territorio e sono legate ad accatastamenti speciali, ad immobili non dichiarati, agli ex rurali e via discorrendo. Si tratta, quindi, di attività assolutamente diversificate.

Per quanto riguarda la problematica più rilevante, ossia quella connessa al decentramento, se posso permettermi di esprimere un giudizio, mi dichiaro d'accordo con l'onorevole Barbato, ma anche con il signor presidente. La situazione italiana è molto differenziata: la nostra è una lunga penisola, che va da Trento e Bolzano a Pantelleria e Lampedusa, allargandosi dal Piemonte al Friuli Venezia Giulia. Quando abbiamo realizzato il « Modello Milano/Torino », abbiamo pensato ai comuni più evoluti. Ai comuni citati se ne aggiungono altri, comunque localizzati in Lombardia, mentre non sono previste esperienze analoghe nel Sud.

Di ciò si deve tenere conto. Una devoluzione *tout court* delle funzioni catastali ai comuni causerebbe, dal nostro punto di vista, diverse criticità, tra le quali: trattamenti differenziati nella determinazione degli estimi e nell'attribuzione delle rendite catastali, con evidenti effetti sperequativi tra i diversi comuni e, più in generale, tra i cittadini; l'impossibilità, da parte dei comuni di limitate dimensioni, di assicurare un servizio ad alta valenza tecnico-specialistica per la trattazione degli atti di aggiornamento catastale e la gestione del relativo contenzioso (infatti, spetterebbe ai singoli comuni il compito di assicurare un livello uniforme di qualità dei dati e dei servizi erogati); una maggiore onerosità della trattazione degli atti di aggiornamento, con costi aggiuntivi sia diretti sia indiretti per i tecnici professionisti; la necessità di rapportarsi con il singolo comune, anziché con una o più postazioni sul territorio. Invece, la creazione di sportelli catastali anche presso i comuni è sicuramente una necessità, in quanto, oltre a conferire un importante ruolo ai comuni, può determinare ulteriori sinergie.

L'onorevole Comaroli ha posto la questione della certezza delle risultanze della consultazione telematica. In proposito, faccio presente che alle registrazioni nelle banche dati catastali si procede a istanza di parte. Nel caso della pratica di successione, se non si è proceduto alla voltura in occasione di un precedente trasferimento, può succedere che, quando si va a fare la visura, un bene risulti appartenere (com'è capitato anche nel caso di mio padre) ad un altro soggetto.

Nel caso di un immobile di nuova costruzione, l'accatastamento ha luogo a istanza della parte interessata, per il tramite di un professionista, il quale utilizza una procedura specifica.

Spetta, quindi, all'Agenzia del territorio e ai comuni, laddove questi se ne occupino, aggiornare i dati catastali – il più possibile in tempo reale – e attestarne la certezza. Ovviamente, si tratta di un *work in progress*; è chiaro, infatti, che, se i dati catastali relativi a un immobile appartenente a Mario Rossi non vengono mai aggiornati, non sarà possibile effettuare

alcuna variazione successiva (ad esempio, nel caso in cui si effettui una ristrutturazione).

MARCO CAUSI. Essendo in sede di audizione, credo mi sia consentito lasciare agli atti un paio di considerazioni del tutto libere, non impegnative per la mia parte politica.

Ricordo alla dottoressa Alemanno che la lunghezza della Penisola pose agli arabi, tra il IX e il X secolo d. C., il problema se tentare di conquistarla tutta o meno, dopo aver preso la Sicilia e molte altre postazioni nel Meridione. Gli arabi conclusero che non era possibile « unificare » – per così dire – l'Italia, proprio in quanto era troppo lunga.

Personalmente, faccio parte di quegli italiani i quali sono molto felici che, nel 1860, qualcuno sia riuscito a riunificare il Paese, nonostante la sua lunghezza. Non vorrei, dunque, lasciare in eredità ai miei figli un'Italia non più unificata.

Che il Paese sia molto diversificato geograficamente, socialmente e territorialmente lo sappiamo. Tuttavia, non possiamo pensare che la soluzione ai problemi che tale diversificazione pone consista nel permettere a tutti comuni del Nord di autogovernarsi (magari tenendosi anche le proprie tasse). Vogliamo forse lasciare agli arabi il governo dei comuni del sud ?

Peraltro, ricordo che esiste anche l'Italia centrale, ossia la Toscana, l'Umbria, le Marche e l'Emilia Romagna, regioni a urbanizzazione molto diffusa, nelle quali è presente una miriade di piccoli comuni.

Comprendo che, per tutte le grandi agenzie pubbliche nazionali, sia dirimente stabilire come avvicinarsi al territorio, in quanto tale operazione mette di fronte a problemi culturali e di scelta di modelli organizzativi. Il tema, però, deve essere affrontato: non si può rinunciare, pensando che sia possibile controllare tutto da Roma, disponendo di un buon sistema informatico, perché non è così.

Direttrice Alemanno, si prenda pure il tempo necessario per riflettere, ma dica di quali poteri hanno bisogno gli uffici centrali dell'Agenzia del territorio per esercitare efficaci controlli nei confronti di quelle situazioni locali che, in base alle segnalazioni, richiedono lo svolgimento un'attività ispettiva.

Infine, poiché ha citato Milano e Torino, le rivolgo una domanda che riguarda la città di Roma. A me risulta che, a marzo del 2008, il comune di Roma, ricorrendo alla procedura di cui al comma 336 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004, abbia riclassificato circa 24.000 unità immobiliari. Mi risulta, inoltre, che il comune di Roma stia per procedere al riclassamento (sempre in base al citato comma 336) di altre 20.000 unità immobiliari. Le domando, quindi, a che punto sia quest'ultima attività.

PRESIDENTE. Se apriamo la vicenda delle microzone, torniamo ai temi di cui parliamo da quindici anni a questa parte.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Mi consenta soltanto una battuta, signor presidente.

Inizialmente, non volevo intervenire, in quanto abbiamo già avuto modo di interloquire con la direttrice Alemanno presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria. Vorrei avallare, tuttavia, quanto la direttrice ha affermato rispondendo all'onorevole Comaroli, la quale ha segnalato un problema enorme, sul quale, forse, dovremmo intervenire. Mi riferisco, signor presidente, alla responsabilità dei professionisti nell'adempimento delle funzioni connesse alla gestione dei dati catastali.

Spesso, infatti, i professionisti presentano per i contribuenti le denunce di successione, ma non effettuano le volture catastali (quando non si prestano ad altre operazioni, uscendone sempre indenni). Sono consapevole di parlare contro una categoria; tuttavia, in un momento in cui si affronta il tema della revisione degli ordini professionali, non sarebbe male se, oltre che sul tema delle tariffe minime, ci si soffermasse anche su quello della responsabilità dei professionisti: gioverebbe molto allo svolgimento delle funzioni statali attinenti al settore della pubblicità immobiliare e, di conseguenza, ai cittadini.

GABRIELLA ALEMANNO, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. Per quanto riguarda la questione sollevata dall'onorevole Causi, concernente il potere degli uffici dell'Agenzia del territorio di svolgere attività ispettiva nei confronti dei comuni, ritengo si tratti di un argomento da discutere con l'ANCI in sede di lavori del tavolo tecnico.

Noi siamo assolutamente disponibili a trovare una strategia proficua e pienamente condivisa.

In realtà, l'Agenzia non vorrebbe arrivare ad esercitare un potere di controllo, in quanto l'istituzione del tavolo tecnico – anche per iniziativa del sottosegretario Casero – mira ad un catasto partecipato e ad una collaborazione assolutamente sinergica con i comuni.

Certo, anche la magistratura amministrativa ha posto l'accento sulla necessità di poteri di controllo e sanzionatori, a presidio dell'unitarietà del sistema catastale nazionale; a me, però, piacerebbe non doverli esercitare.

Quanto al comune di Roma, ho consultato anche i miei tecnici: il comune ha esercitato la procedura prevista dal comma 336 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004, inviando 28.000 avvisi bonari. La procedura è tuttora in corso e produrrà sicuramente risultati positivi. Questo, però, nulla toglie alle considerazioni che ho svolto in precedenza.

MARCO CAUSI. Si tratta, quindi, di risultati fermi a due anni fa; lo conferma, dottoressa Alemanno ?

GABRIELLA ALEMANNO, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. No, abbiamo stipulato un protocollo d'intesa.

MARCO CAUSI. È possibile avere i dati relativi agli avvisi bonari emessi dal comune di Roma, distinti per anni ?

GABRIELLA ALEMANNO, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. Certamente.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Alemanno e i dirigenti dell'Agenzia del territorio che ci hanno onorato della loro visita.

Autorizzo la pubblicazione del documento consegnato dalla dottoressa Alemanno in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna *(vedi allegato)* e dichiaro conclusa l'audizione.

L'audizione termina alle 15,40.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 16 giugno 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Agenzia del Territorio

Audizione del Direttore dell'Agenzia del Territorio

dott.ssa Gabriella Alemanno

VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati

Roma, 21 aprile 2010

Ringrazio il Presidente On. Gianfranco Conte e gli Onorevoli Deputati della VI Commissione Finanze per l'opportunità di questa audizione offerta all'Agenzia del Territorio (di seguito "Agenzia").

Il tema principale è rappresentato dalle *Tematiche relative allo stato di attuazione del trasferimento delle funzioni catastali ai comuni* - processo parallelo, ritengo utile evidenziare, ma distinto ed indipendente dall'attuazione del federalismo fiscale delineato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42: *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*.

In tale ambito, dopo una preliminare relazione sul patrimonio informativo gestito dall'Agenzia, il mio intervento sarà mirato ad illustrare gli attuali rapporti tra l'Agenzia e gli Enti locali, con particolare riferimento all'interscambio informativo, anche nell'ottica del federalismo fiscale. Cercherò, inoltre, di evidenziare la flessibilità dell'attuale sistema infrastrutturale, che garantisce la fruibilità delle informazioni gestite dall'Agenzia e la disponibilità delle stesse a diversi livelli di governo, in un quadro che assicuri, al contempo, la *governance* del sistema unitario nazionale catastale.

Si illustrerà, dunque, lo stato di attuazione del "decentramento delle funzioni catastali ai Comuni".

1. Il patrimonio informativo dell'Agenzia

Ritengo opportuno anteporre alla trattazione degli argomenti dichiarati in premessa, alcuni dati di sintesi relativi al patrimonio informativo dell'Agenzia che, nell'ambito del sistema informativo della fiscalità e con il supporto del partner tecnologico SOGEI, gestisce le informazioni relative al patrimonio immobiliare nazionale, registrando, ai fini fiscali i dati censuari e tecnici degli immobili, ai fini della pubblicità immobiliare i diritti reali sugli immobili, nonché quelli relativi al mercato immobiliare.

Si evidenzia che le province autonome di Trento e Bolzano, ove vige il sistema tavolare, esercitano direttamente, per delega dello Stato, le funzioni catastali.

Il sistema informativo catastale è costituito da quattro settori, di seguito illustrati, completamente informatizzati e strettamente correlati tra loro:

- censuario del Catasto Terreni, costituito da circa 83.000.000 di particelle catastali, di cui 60.000.000 soggette a tassazione (le residue particelle

concernono aree occupate da fabbricati e altre aree esenti da estimo catastale);

- censuario del Catasto Edilizio Urbano, costituito da circa 66.000.000 di unità immobiliari urbane, di cui 58.000.000 con rendita catastale (le residue unità immobiliari concernono beni comuni non censibili o unità non produttive di reddito);
- planimetrico, che completa il Catasto Edilizio Urbano, con informazioni di tipo grafico relative a ciascuna unità immobiliare, peculiarità che caratterizza pochissimi sistemi catastali in ambito internazionale;
- cartografico, costituito da circa 340.000 file cartografici: la cartografia catastale conferisce al sistema informativo la caratteristica di essere geograficamente referenziato.

Il sistema informativo della Pubblicità Immobiliare è costituito dalla raccolta degli atti e delle relative note (trascrizioni, iscrizioni e domande di annotazione), riguardanti prevalentemente il trasferimento della proprietà e dei diritti reali sugli immobili, ovvero l'iscrizione o la cancellazione delle ipoteche.

Con riguardo al contenuto, si segnalano circa 45.000.000 di note meccanizzate, acquisite a partire dal processo di automazione iniziato negli anni '80, e circa 40.000.000 di note relative al ventennio pre-automazione, acquisite in formato digitale. Con riferimento ai servizi di consultazione ipotecaria, è in corso di avvio, nel corrente mese di aprile 2010, l'acquisizione in formato digitale di ulteriori 13.000.000 di note di trascrizione (per l'arco temporale intercorrente tra gli anni '70 e la pre-automazione) e 66.000.000 di pagine dei repertori delle trascrizioni (dal 1957 all'automazione), attualmente disponibili solo in formato cartaceo. Nel biennio 2010-2011, tale attività riguarderà 6.500.000 note e 33.000.000 di pagine di volumi di repertori.

In coerenza con quanto disposto dall'art. 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che attribuisce all'Agenzia il compito di integrare i sistemi informativi della funzione fiscale con quelli delle trascrizioni ed iscrizioni in materia di diritti sugli immobili, nel 2008 è stata realizzata, inoltre, la struttura informatica necessaria per la costituzione della banca dati integrata centralizzata, della quale, per logica espositiva, si daranno più ampi cenni nel prosieguo di questa audizione.

L'Agenzia, inoltre, gestisce l'Osservatorio del Mercato Immobiliare che ha il duplice obiettivo di concorrere alla trasparenza del mercato immobiliare e di fornire elementi informativi utili alle attività nel campo dei processi estimativi.

Più in particolare, tali attività sono rese possibili attraverso la gestione di una banca dati delle quotazioni immobiliari, che fornisce una rilevazione indipendente delle quotazioni dei valori immobiliari e delle locazioni sull'intero territorio nazionale valorizzando, al tempo stesso, a fini statistici e di conoscenza del mercato immobiliare, le banche dati disponibili e, più in generale, assicurando la realizzazione di analisi e studi.

L'efficacia con la quale l'Agenzia assolve ai propri compiti istituzionali è strettamente correlata alla qualità delle basi informative dalla stessa gestite. I servizi resi alle Istituzioni, ai professionisti - in particolare a notai e geometri - ed ai cittadini, hanno un valore connesso al grado di completezza e di coerenza dei dati gestiti con la realtà territoriale. Altresì, si ricorda che sono stati recentemente siglati accordi quadro con il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e con l'Associazione Bancaria Italiana, finalizzati ad instaurare una concertazione ed una collaborazione atta ad individuare ed espletare attività di reciproco interesse istituzionale.

Nell'ambito descritto, l'Agenzia ha adottato un modello di valutazione della qualità delle banche dati, atto a pianificare gli interventi di miglioramento delle stesse, anche al fine di monitorarne i risultati.

2. L'infrastruttura tecnologica dell'Agenzia – caratteristiche ed evoluzione dei servizi erogati - accordi di servizio con gli Enti locali

L'Agenzia ritiene fondamentale il continuo adeguamento della propria infrastruttura tecnologica per garantire l'erogazione dei servizi, sempre più qualificati e specializzati, attraverso canali e modalità differenziati, anche mediante il perfezionamento di accordi e collaborazioni con i propri *stakeholder*. Per il perseguimento di questi obiettivi, l'Agenzia ha sviluppato, con il *partner* tecnologico Sogei, piani di investimento pluriennali per lo sviluppo informatico, impegnando significative risorse umane e finanziarie. Ciò al fine di consentire una sempre maggiore accessibilità e fruibilità dei dati e il miglioramento della qualità degli stessi.

In tale ambito, ha assunto particolare rilievo lo sviluppo dei processi telematici che hanno permesso di offrire, attraverso un portale dell'Agenzia, servizi per la consultazione delle banche dati e la realizzazione di procedure informatiche per la trasmissione degli atti di aggiornamento catastale e di pubblicità immobiliare.

Tali attività rientrano nel più ampio progetto di dematerializzazione che sta interessando tutta la Pubblica Amministrazione e che, in particolare, con

riferimento alle attività dell'Agenzia, consentirà, a regime, di eliminare completamente il flusso di documenti cartacei per l'aggiornamento delle banche dati.

In tal senso, è significativo il processo di telematizzazione per la presentazione delle formalità ai servizi di Pubblicità Immobiliare (attraverso il cd. Modello Unico informatico, il cui utilizzo è obbligatorio per i notai) che consente la registrazione, trascrizione e voltura degli atti di trasferimento dei diritti reali. Si segnala, inoltre, che è in fase di sperimentazione la trasmissione telematica dei titoli di trasferimento dei diritti reali e che, entro il corrente anno, questa procedura entrerà a regime.

Con riferimento alle procedure di aggiornamento telematico delle banche dati catastali, sono attualmente circa 58.000 i tecnici professionisti (geometri, ingegneri, architetti, etc.) abilitati all'utilizzo della procedura "Docfa" - per la presentazione delle dichiarazioni di nuova costruzione o di variazione del catasto edilizio urbano - e "Pregeo", utilizzata per l'aggiornamento della banca dati cartografica e del catasto terreni.

Sono, altresì, circa 5.000 i notai che utilizzano il Modello Unico informatico per l'aggiornamento delle banche dati di pubblicità immobiliare e circa 700 gli istituti di credito che utilizzano la procedura semplificata di cancellazione delle ipoteche, ai sensi del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40.

Alla data del 31 dicembre 2009, i servizi di consultazione sono stati utilizzati, per via telematica:

- nel 76 per cento per le banche dati catastali;
- nell'83 per cento le banche dati di pubblicità immobiliare.

Relativamente ai servizi di aggiornamento, la trasmissione telematica è utilizzata, a data odierna:

- per la registrazione del 44 per cento degli atti del catasto edilizio urbano;
- per la registrazione del 49 per cento degli atti del catasto terreni;
- per l'82 per cento delle formalità ipotecarie, comprese le comunicazioni delle cancellazioni di ipoteca eseguite con modalità semplificata.

È utile segnalare che i volumi di consultazioni telematiche richieste da notai e tecnici professionisti dimostrano ormai che lo studio del professionista e il sistema unitario catastale interagiscono prevalentemente via rete.

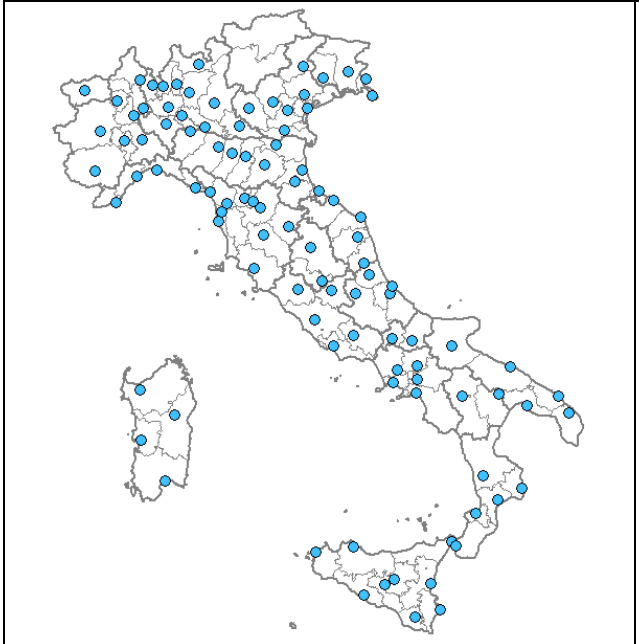
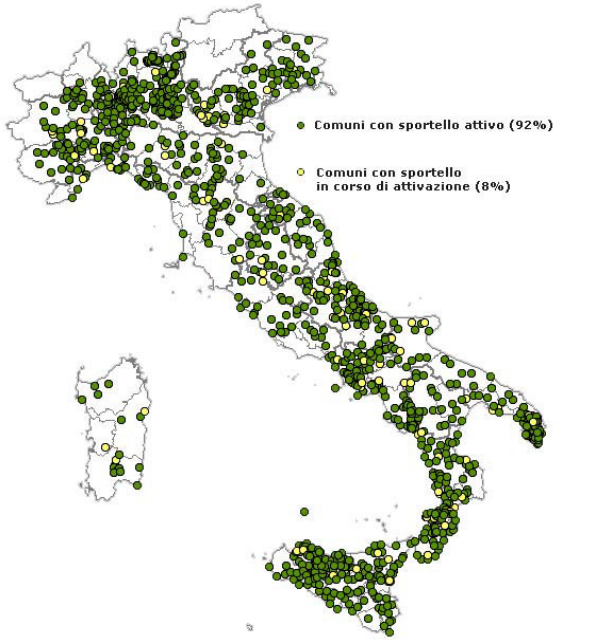
Nel 2009, i professionisti hanno richiesto:

- circa 65.000.000 di visure catastali (censuarie e cartografiche);
- 41.000.000 di ispezioni ipotecarie.

Accessibilità delle informazioni catastali

L'Agenzia ha operato per garantire ai cittadini la massima accessibilità alle informazioni catastali, rendendo disponibili, oltre ai servizi di sportello presso gli Uffici provinciali che hanno sede nei capoluoghi di provincia – con esclusione delle Province autonome di Trento e Bolzano – anche sportelli catastali decentrati, punti di accesso alle informazioni catastali, aperti presso circa 1.200 Comuni, a seguito di un provvedimento dell'Agenzia[1] che, nel 2003, ha definito uno schema di Protocollo d'intesa che i Comuni interessati a tale servizio avrebbero dovuto approvare con delibera di giunta.

Punti di accesso alla consultazione delle informazioni catastali sul territorio nazionale

Mappa degli Uffici provinciali dell'Agenzia con servizi di consultazione catastale	*Mappa dei Comuni con sportelli catastali decentrati (1.223)*
	

Inoltre, nell'ambito del progetto governativo "Reti amiche" è stato siglato, di recente, un accordo con Poste Italiane s.p.a., grazie al quale i cittadini possono richiedere, in questo caso a pagamento, le visure catastali anche presso i 5.740 sportelli postali che aderiscono all'iniziativa. Questo servizio, ancorché in fase di

[1] Nota prot. 44183 del 3 giugno 2003.

prima attuazione, consolida la collaborazione avviata dal 2002 con Poste Italiane s.p.a. per i servizi catastali telefonici e *web* (*Certitel*).

Mappa degli sportelli "amici" postali aderenti al progetto "Reti amiche"

Si segnala, inoltre, che i cittadini dispongono oggi di servizi *internet* gratuiti per la consultazione delle principali informazioni catastali tra i quali merita di essere evidenziato quello di consultazione delle rendite catastali dei fabbricati e dei terreni finalizzato a facilitare gli adempimenti fiscali. Il contribuente può inoltre consultare le informazioni pubblicate sul sito *internet* dell'Agenzia relative a operazioni, da questa eseguite, di variazione colturale dei terreni o di individuazione di fabbricati non dichiarati. Tramite il *Contact center*, infine, il cittadino può richiedere, via *internet*, la integrazione o correzione delle informazioni catastali. Nel 2009 i cittadini hanno consultato i dati catastali con oltre 9.000.000 di accessi via internet.

L'accesso all'informazione catastale è dunque garantito, oltre che attraverso consultazioni telematiche, tramite internet, anche da una capillare diffusione di punti di consultazione sul territorio, complessivamente pari a circa 7.000, (tra sportelli dell'Agenzia, sportelli gestiti direttamente dai Comuni e uffici postali

aderenti al progetto "Reti Amiche"), necessaria per tener conto delle esigenze di tutte le fasce di cittadini e per superare il cd. *digital divide*, che riguarda alcune categorie di utenti, svantaggiati nell'utilizzo dei servizi della Pubblica Amministrazione per ubicazione geografica o per indisponibilità di un canale informatico.

Le collaborazioni e gli accordi di servizio con gli Enti locali

L'ambito specifico della presente indagine conoscitiva rende utile approfondire una serie di attività condotte dall'Agenzia per garantire alle altre Pubbliche Amministrazioni e, in particolare, agli Enti locali una agevole accessibilità alle informazioni catastali ed un efficace interscambio informativo.

È opportuno ricordare che il "Codice dell'amministrazione digitale[2]" ha stabilito che:

- la base dei dati catastali gestita dall'Agenzia rientra nell'ambito dei dati territoriali di interesse nazionale;
- la stessa Agenzia, in coerenza con le disposizioni che disciplinano il Sistema Pubblico di Connettività, deve stabilire le regole tecnico-economiche per l'utilizzo dei dati catastali per via telematica da parte dei sistemi informatici di altre amministrazioni.

Inoltre, successivi provvedimenti normativi emanati nel 2006[3] hanno disposto che l'Agenzia assicurasse la circolazione e la fruizione della base dei dati catastali, avvenuta nel 2007[4], per permetterne l'utilizzo da parte dei sistemi informatici di altre amministrazioni.

---

[2] Articolo 59, comma 7-*bis* del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, come modificato dal decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159.

[3] Il decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, all'art. 37, comma 54, ha disposto - in attuazione dell'art. 59, comma 7-bis, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, come integrato dal decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159 - che entro il 31 dicembre 2006 risultasse assicurata "la circolazione e la fruizione della base dei dati catastali gestita dall'Agenzia del Territorio", per consentirne l'utilizzo da parte dei sistemi informatici di altre amministrazioni.

[4] Determinazione 18 dicembre 2007 del Direttore dell'Agenzia del Territorio "Accertamento dell'operatività del sistema di circolazione e fruizione dei dati catastali per i comuni". L'emanazione della determinazione si è resa possibile solo dopo la costituzione del *Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali* presso il CNIPA, avvenuta il 30 agosto 2007, e l'emanazione del previsto decreto preliminare per la "*Definizione delle regole tecnico economiche per l'utilizzo dei dati catastali per via telematica da parte dei sistemi informatici di altre amministrazioni*", avvenuta il 13 novembre 2007.

La disponibilità certificata di questi dati ha consentito l'eliminazione dell'obbligo, per i cittadini, di presentazione della dichiarazione ICI ai Comuni, in presenza di acquisizione, modificazione o trasferimento di diritti reali sugli immobili.

Il Sistema di Interscambio e il Portale per i Comuni

Per garantire i flussi informativi con gli Enti locali, l'Agenzia ha realizzato il *Sistema di Interscambio* ed il *Portale per i Comuni*, resi entrambi disponibili attraverso infrastrutture dedicate. In buona sostanza, si fa riferimento a due specifici canali per la fornitura di servizi, differenziati in base al grado di evoluzione tecnologica dei destinatari dei flussi informativi.

Il *Sistema di Interscambio* permette la cooperazione applicativa tra i sistemi informatici dell'Agenzia e degli Enti locali, consentendo, a questi ultimi, di prelevare automaticamente i dati catastali e di integrarli all'interno dei propri sistemi, per lo svolgimento dei compiti istituzionali.

Condizione necessaria perché l'Ente locale possa fruire dei servizi del Sistema di Interscambio è la connessione, diretta o mediata, al Sistema Pubblico di Connettività (di seguito "SPC"). I Comuni che, al momento, non dispongono della connessione diretta ad "SPC" possono utilizzare altra Pubblica Amministrazione in qualità di intermediario strutturale, previa comunicazione all'Agenzia.

All'attualità, hanno aderito al Sistema di Interscambio, in forma diretta, nove Regioni e sei Province[5], che possono anche svolgere la funzione di intermediario strutturale per i Comuni interessati all'erogazione del servizio.

Il *Portale per i Comuni* rappresenta una modalità semplificata per la fornitura dei dati catastali, progettata dall'Agenzia per rispondere alle esigenze di quei Comuni e Comunità montane che vogliono fruire dei servizi telematici, anche se sprovvisti di un'infrastruttura tecnologica adeguata. Il predetto Portale consente agli operatori degli Enti locali abilitati di accedere, via *internet*, alle stesse informazioni ottenibili, progressivamente, in modo automatico, dal Sistema di Interscambio.

Attraverso questi due canali di servizio, l'Agenzia fornisce, su richiesta dell'Ente interessato o con cadenza periodica, i dati catastali relativi all'intero Comune e aggiornamenti rispetto a forniture precedenti.

---

[5] Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Abruzzo, Molise, Campania e Sardegna, oltre a sei province, che hanno aderito autonomamente al Sistema di interscambio: Brescia, Padova, Roma, Siena, Vercelli e Viterbo.

In particolare, attraverso le *forniture a richiesta*, ciascun Ente locale può acquisire le banche dati censuarie del catasto terreni e del catasto edilizio urbano, nonché la cartografia in formato vettoriale.

Le *forniture a cadenza periodica* sono invece riferite ai soli aggiornamenti pervenuti all'Agenzia in un determinato periodo temporale. Questo tipo di fornitura dati è tipica della cooperazione tra Enti mediante il Sistema di Interscambio che, una volta attivato, permette l'aggiornamento automatico dei rispettivi sistemi informativi.

Inoltre, a supporto di specifiche attività istituzionali dei Comuni, l'Agenzia ha sviluppato servizi di fornitura dati – fruibili, al momento, esclusivamente tramite il Portale per i Comuni – che consentono a questi ultimi di ricevere, periodicamente:

- tutti i dati metrici delle unità immobiliari del catasto edilizio urbano, per la verifica delle superfici degli immobili dichiarate ai fini della tassa smaltimento rifiuti[6];
- gli esiti delle attività di riclassamento delle singole unità immobiliari, avviate dai Comuni a seguito della constatazione del mancato accatastamento o della sussistenza di situazioni, originate da interventi edilizi, di fatto incoerenti con i classamenti catastali[7];
- i dati mensili delle dichiarazioni di variazione o nuova costruzione di unità immobiliari urbane (cd. Docfa) con cui i tecnici abilitati presentano le proposte di aggiornamento del catasto, per favorire i controlli di coerenza da parte dei Comuni, rispetto alle informazioni da questi possedute[8];
- i dati relativi a variazioni nella titolarità di un immobile, ai fini della gestione ICI, derivanti dalle volture registrate a seguito di atti trascritti in conservatoria attraverso il Modello Unico informatico di registrazione, trascrizione e voltura.

Parallelamente, attraverso il medesimo Portale, i Comuni possono trasmettere all'Agenzia:

---

[6] Secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 340, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
[7] Ai sensi dell'articolo, 1 comma 336, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
[8] Ai sensi dell'articolo 34-*quinquies* del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.

- informazioni sulle notifiche inviate agli interessati per avviare le attività di accatastamento o di verifica sul corretto classamento di singole unità immobiliari[9];
- le eventuali segnalazioni, in esito ai controlli effettuati sulle dichiarazioni di variazione o nuova costruzione di unità immobiliari urbane (cd. Docfa) con cui i tecnici abilitati presentano le proposte di aggiornamento del catasto [10].

Peraltro, in una visione evolutiva dei sistemi di comunicazione con gli Enti locali, l'Agenzia sta attivando anche sul Sistema di Interscambio i servizi a supporto delle specifiche attività istituzionali sopra descritte, finora fruibili, come detto, esclusivamente attraverso il Portale per i Comuni.

Sistema di interscambio e Portale per i Comuni: Enti abilitati e volumi

Dopo questa breve disamina sulle piattaforme tecnologiche realizzate per gli interscambi informativi tra Agenzia ed Enti locali, ritengo utile fornire le ultime informazioni disponibili circa la diffusione di tali servizi in termini di numero di adesioni e volume di dati forniti. I Comuni operativi sul *Sistema di Interscambio*, alla data del 31 dicembre 2009, sono circa 1.100 - sui 7.759 Comuni del Sistema Informativo Nazionale Catastale[11] – connessi attraverso l'intermediazione strutturale delle regioni.

L'adesione al *Portale per i Comuni* riguarda, all'attualità, oltre 7.300 Comuni, pari al 95 per cento di quelli gestiti dal Sistema Informativo Nazionale Catastale. I servizi del Portale risultano utilizzati, anche solo saltuariamente, da circa 6.100 Comuni (pari all'84 per cento dei Comuni abilitati).

Nel corso del 2009, sono state fornite ai Comuni informazioni relative a 1.200.000 di denunce di variazione o accatastamento ed a 1.300.000 di atti di trasferimento di diritti sui beni.

Inoltre, su specifiche richieste dei singoli Comuni, tramite il solo *Portale per i Comuni*, sono state fornite informazioni per 293.000.000 di beni immobili e 700.000 file cartografici (nell'anno, in pratica, le forniture di informazioni sugli immobili e quelle di file cartografici sono risultate pari al doppio degli immobili presenti nella banca dati censuaria e dei file presenti nella banca dati cartografica!). È anche utile segnalare che circa 40.000 dipendenti dei Comuni

---

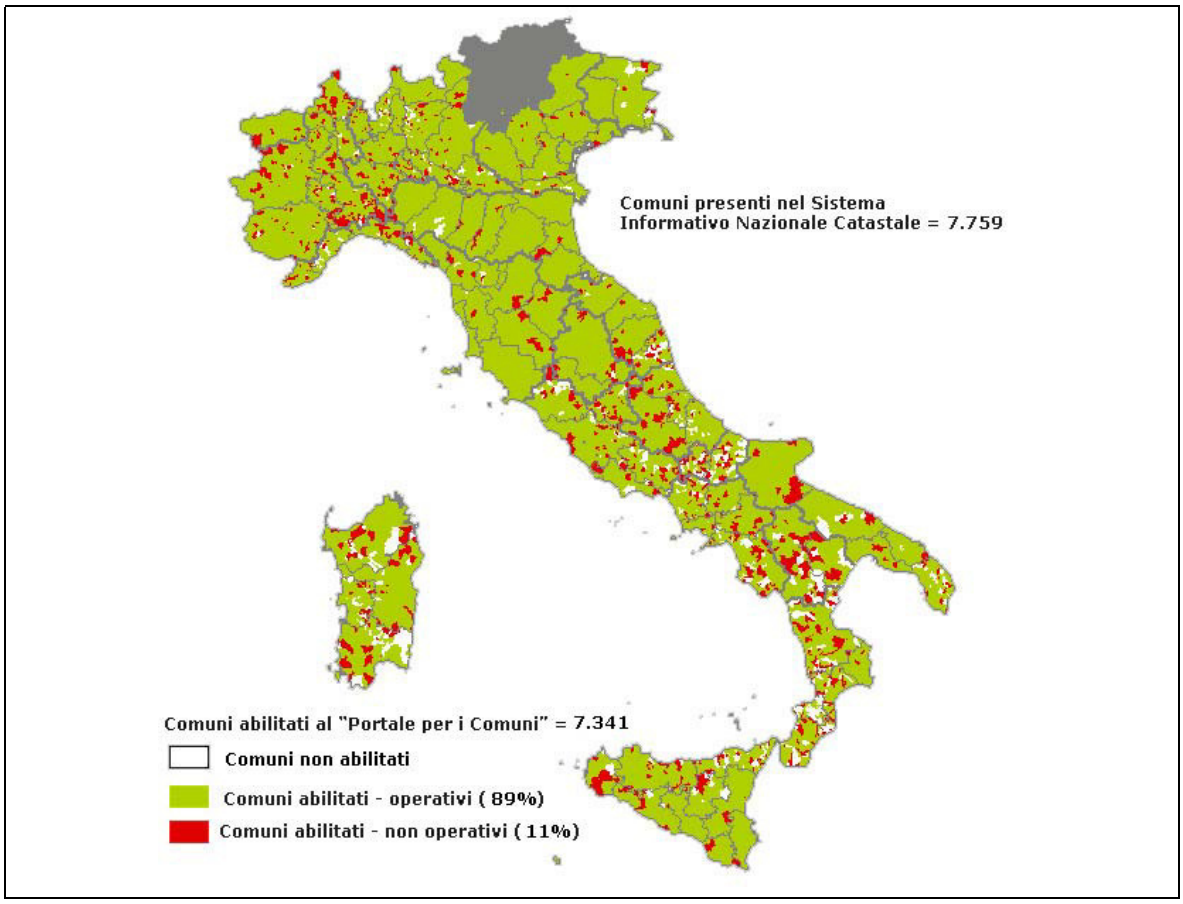
[9] Ai sensi del sopra citato articolo 1, comma 336, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

[10] Ai sensi del sopra citato articolo 34-*quinquies* del decreto legge 10 gennaio 2006, n.4.

[11] Sono esclusi i Comuni gestiti dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

accedono, per i compiti istituzionali, ai servizi di consultazione catastale ed ipotecaria attraverso il sistema telematico dell'Agenzia (SISTER), fruibile via *internet*.

"Portale per i Comuni"



Con riferimento alle forniture finalizzate a favorire il controllo dei Comuni sui documenti di aggiornamento catastale (cd. Docfa), così come previsto dall'art. 34-*quinquies*, comma 1, della legge 9 marzo 2006, n. 80, si evidenzia quanto segue.

A fronte di circa 3.191.000 unità immobiliari urbane, rese disponibili dall'Agenzia del Territorio mediante pubblicazione sul "Portale per i Comuni", nel periodo che va dal 1° gennaio 2009 al 18 marzo 2010, sono state prelevate, da parte di 4.165 Comuni, circa 2.083.000 unità.

Nel medesimo periodo, soltanto 129 Comuni, sui 4.165 che hanno prelevato i dati, hanno interagito con l'Agenzia, fornendo segnalazioni per 15.425 unità immobiliari.

Di queste, 2.189 hanno riguardato segnalazioni di incoerenza che, solo in 879 casi, hanno comportato la revisione del classamento delle unità immobiliari.

In definitiva, quindi, solo lo 0,27 per mille delle unità immobiliari oggetto di pubblicazione sul Portale, sono state oggetto di variazione della rendita catastale in seguito alle segnalazioni di incoerenza dei Comuni.

Il miglioramento della qualità delle informazioni e l'Anagrafe Immobiliare integrata

Parallelamente all'evoluzione dell'infrastruttura tecnologica ed alle modalità di erogazione dei servizi, è importante sottolineare i progressi compiuti sul fronte della qualità dei dati attraverso una serie di attività che hanno permesso l'aumento dei livelli di accuratezza ed attualità delle informazioni gestite dall'Agenzia. Si fa riferimento, in particolare, ad attività condotte per garantire:

- la correlazione tra le informazioni catastali (dati censuari, cartografici e planimetrie delle unità immobiliari urbane), conseguita, spesso in collaborazione con i Comuni, per oltre il 90% delle particelle presenti nella cartografia e negli archivi censuari catastali;
- la correlazione tra le informazioni catastali e quelle comunali, ottenuta anche attraverso la condivisione degli indirizzi dei beni immobili. A tale scopo, l'Agenzia ha costituito un archivio nazionale degli stradari al quale sono ormai riferite il 96 per cento delle unità immobiliari urbane censite. Il lavoro potrà essere reso disponibile all'ISTAT anche per le attività relative al censimento 2011. Appare significativo segnalare, a tale proposito, le attività in corso per la costituzione e la gestione, da parte dell'Agenzia, di un progetto generale di toponomastica, denominato Stradario Nazionale. Questo strumento, introducendo standard uniformi, condivisi con i Comuni, nella definizione degli indirizzi, costituirà un utile servizio per gran parte della Pubblica Amministrazione. La rilevanza di questa iniziativa è testimoniata dal suo inserimento fra gli obiettivi strategici del piano di *E-Government* 2009-2012.
- la coerenza del Catasto con la realtà territoriale. L'Agenzia, consapevole del limite intrinseco di un catasto basato e aggiornato prevalentemente su atti dichiarativi, ha posto in essere progetti strategici finalizzati a individuare e registrare le trasformazioni del territorio fiscalmente rilevanti. Nel triennio 2007-2009 l'Agenzia, sulla base di attività svolte in collaborazione con l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (di seguito "AGEA"), ha infatti individuato oltre 2.000.000 di particelle di catasto terreni su cui insistono fabbricati potenzialmente non dichiarati e registrato oltre 7.000.000 di variazioni colturali.

- la correlazione tra le informazioni catastali e della pubblicità immobiliare. È in fase avanzata di realizzazione il progetto di costituzione della Banca Dati Integrata, un unico archivio nazionale che consente di correlare le intestazioni catastali degli immobili con le informazioni sui diritti reali contenute negli atti trascritti nei pubblici registri immobiliari.

Le attività sopra elencate, ed in particolar modo, la costituzione della Banca Dati Integrata, sono strumentali alla realizzazione dell'Anagrafe Immobiliare Integrata, una nuova modalità di gestione degli immobili che va oltre i concetti statici di catasto e di pubblicità immobiliare. Obiettivo primario di tale progetto è la costituzione di un nuovo archivio dei beni immobili, totalmente informatizzato, ottenuto attraverso l'integrazione di tutte le banche dati disponibili presso l'Agenzia (archivi amministrativo-censuari, cartografici, planimetrici, di pubblicità immobiliare, dei valori di mercato), che mette al centro gli immobili, dei quali gestisce le caratteristiche intrinseche (ubicazione, consistenza, rappresentazione grafica, valore fiscale) e le diverse tipologie di diritti reali con i relativi soggetti titolari del singolo diritto. Il tema dell'integrazione delle informazioni si sviluppa pertanto su due direttrici principali, una relativa alla integrazione di dati e processi che riguardano la rappresentazione degli immobili (gli "oggetti"), la loro collocazione sul territorio e le variazioni delle caratteristiche oggettive, l'altra relativa al tema della titolarità dei diritti reali (i "soggetti") e dei vincoli che gravano sugli immobili, la cui validità giuridica deriva essenzialmente dagli atti di trasferimento o costituzione di diritti reali, che vengono resi pubblici con la trascrizione nei pubblici registri.

A regime, potranno essere realizzati nuovi servizi di consultazione integrata, destinati sia ai professionisti che ai cittadini, che forniranno, in un'unica soluzione, informazioni di catasto e di pubblicità immobiliare, in modo più immediato e comprensibile di quanto consentano le attuali distinte modalità di visura.

3. Stato di attuazione del processo di decentramento di funzioni catastali ai Comuni

Dopo questa premessa di carattere generale, illustrerò ora l'attuale impianto normativo di riferimento per il processo di decentramento di funzioni catastali ai Comuni ed il relativo stato di attuazione.

La prima formulazione normativa sul decentramento di funzioni amministrative dallo Stato agli Enti locali è recata dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, che delega il Governo a conferire funzioni e compiti amministrativi alle Regioni e agli Enti locali. In esecuzione della citata legge delega, è stato emanato il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, attraverso il quale sono state elencate le funzioni affidate allo Stato in materia di catasto (art. 65[12]), esercitate attraverso l'istituzione di un Organismo tecnico (art. 67[13]) - individuato nell'Agenzia

---

[12] Articolo 65, come modificato dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296:

Titolo:Funzioni mantenute allo Stato.

Sono mantenute allo Stato le funzioni relative:

a) allo studio e allo sviluppo di metodologie inerenti alla classificazione censuaria dei terreni e delle unità immobiliari urbane;

b) alla predisposizione di procedure innovative per la determinazione dei redditi dei terreni e degli immobili urbani ai fini delle revisioni generali degli estimi e del classamento;

c) alla disciplina dei libri fondiari;

d) alla tenuta dei registri immobiliari, con esecuzione delle formalità di trascrizione, iscrizione, rinnovazione e annotazione, nonché di visure e certificati ipotecari;

e) alla disciplina delle imposte ipotecarie, catastali, delle tasse ipotecarie e dei tributi speciali, ivi compresa la regolamentazione di eventuali privilegi, di sgravi e rimborsi, nonché dell'annullamento dei carichi connessi a tali imposte;

f) all'individuazione di metodologie per l'esecuzione di rilievi e aggiornamenti topografici e la formazione di mappe e cartografie catastali;

g) al controllo di qualità delle informazioni e dei processi di aggiornamento degli atti;

h) alla gestione unitaria e certificata della base dei dati catastali e dei flussi di aggiornamento delle informazioni di cui alla lettera g), assicurando il coordinamento operativo per la loro utilizzazione a fini istituzionali attraverso il sistema pubblico di connettività e garantendo l'accesso ai dati a tutti i soggetti interessati.

[13] Articolo 67:

Titolo:Organismo tecnico.

1. Allo svolgimento dei compiti di cui alle lettere d), g) e h) del comma 1 dell'articolo 65, e al coordinamento delle funzioni mantenute allo Stato e di quelle attribuite ai Comuni, si provvede attraverso l'istituzione, con i decreti legislativi di cui all'articolo 9 del presente decreto legislativo, di un apposito organismo tecnico, assicurando la partecipazione delle amministrazioni statali e dei Comuni.

dall'articolo 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 - nonché quelle da attribuire agli Enti locali (art. 66[14]).

Dopo le evidenti difficoltà riscontrate nella fase di predisposizione dei provvedimenti attuativi del processo di decentramento, il legislatore ha provveduto ad innovare l'impianto normativo ed, in particolare, il citato decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, attraverso le previsioni recate dall'articolo 1, commi da 194 a 200, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria per l'anno 2007). Il precedente assetto normativo, infatti, delineava un modello di decentramento «rigido», inadatto a tener conto dei diversi gradi di specializzazione che ciascun Comune voleva o poteva conseguire. Le nuove disposizioni hanno, al tempo stesso, provveduto ad affermare il principio della unitarietà del Sistema Catastale Nazionale, riconoscendo all'Agenzia il ruolo di garante dei processi di aggiornamento.

Il modello attuale, infatti, prevede che all'Agenzia sia attribuita la responsabilità della gestione unitaria e certificata della base dati catastale, anche in funzione delle interconnessioni del Sistema di Pubblicità Immobiliare dalla stessa gestito, dei flussi di aggiornamento delle informazioni e delle attività di coordinamento

---

2. Alla formazione di mappe e di cartografia catastale e speciale, al rilevamento e aggiornamento topografico, all'elaborazione di osservazioni geodetiche e all'esecuzione delle compensazioni di reti trigonometriche e di livellazione, provvedono, per quanto di rispettivo interesse, lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni, anche attraverso le Comunità montane, avvalendosi di norma dell'organismo tecnico di cui al comma 1.

3. Allo svolgimento dei compiti di cui al comma 1 i Comuni possono, al fine di contenere le spese, provvedere anche mediante convenzioni con l'organismo tecnico di cui allo stesso comma 1 e le amministrazioni che svolgono corrispondenti funzioni a livello centrale.

[14] Articolo 66, come modificato dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296:

Titolo:Funzioni conferite agli enti locali.

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

a) alla conservazione, alla utilizzazione ed all'aggiornamento degli atti catastali, partecipando al processo di determinazione degli estimi catastali fermo restando quanto previsto dall'articolo 65, comma 1, lettera h);

b) (lettera abrogata);

c) alla rilevazione dei consorzi di bonifica e degli oneri consortili gravanti sugli immobili.

2. Nelle zone montane le funzioni di cui al comma 1 possono essere esercitate dalle Comunità montane d'intesa con i Comuni componenti.

operativo, nonché del mantenimento dei livelli di servizio all'utenza in tutte le fasi del processo.

Lo stesso modello, inoltre, prevede che ai Comuni vengano attribuite funzioni di aggiornamento ed utilizzazione degli atti e dei dati catastali, nonché la partecipazione al processo di determinazione degli estimi.

Nel tentativo di ottemperare alle previsioni di tale contesto legislativo è stata istituita, informalmente, una "Cabina di regia", composta dal Ministero dell'economia e delle finanze, dal Ministero degli Affari regionali ed autonomie locali, dall'ANCI e dall'Agenzia, per garantire un efficace presidio del processo di decentramento. In data 4 giugno 2007 è stato stipulato un Protocollo di intesa tra l'Agenzia e l'ANCI e, successivamente, il 14 giugno 2007 è stato emanato il DPCM attraverso il quale sono state individuate le risorse umane e finanziarie complessive, nonché i principi di flessibilità tali da consentire ai Comuni di assumere le funzioni catastali, scegliendo tra tre opzioni, cd. a), b) e c), relative a modelli organizzativi di complessità graduale e crescente.

L'opzione a), la più semplice, prevede la consultazione, la certificazione degli atti catastali, nonché l'aggiornamento degli elementi "anagrafici" della banca dati (volture) e la riscossione dei relativi tributi.

L'opzione b), oltre alle funzioni precedenti, prevede la verifica formale e l'accettazione di tutti gli atti di aggiornamento catastale.

Infine, l'opzione c) prevede anche la trattazione di tutti gli atti di aggiornamento, compresa l'attribuzione della rendita catastale da parte di ciascun comune.

Con successivo DPCM del 27 marzo 2008, è stata definita una ripartizione del personale dell'Agenzia a livello provinciale, strumentale all'esercizio delle sole funzioni catastali, in relazione alle possibili opzioni a), b) e c) sopra richiamate.

Occorre, inoltre, segnalare che, durante l'*iter* sopra descritto, tutte le Organizzazioni sindacali hanno sempre manifestato la loro contrarietà al processo che, tra l'altro, prevede potenzialmente il trasferimento del personale dal capoluogo di provincia a tutte le sedi dei Comuni o loro associazioni del territorio provinciale, con gravi disagi per i dipendenti e le loro famiglie.

Il DPCM 14 giugno 2007 è stato impugnato da Confedilizia ed altre associazioni di categoria, dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, con ricorso (n. 8138 del 1° ottobre 2007) che, sostanzialmente, contestava la possibilità di determinazione diretta della rendita da parte dei Comuni, prevista nell'opzione più avanzata (opzione c).

L'accoglimento del citato ricorso da parte del TAR del Lazio, con sentenza n. 4259 del 15 maggio 2008 che ha annullato il DPCM 14 giugno 2007 e gli atti correlati, ha interrotto il processo avviato, determinando la necessità di ridefinire l'intero percorso attuativo.

Successivamente, la citata sentenza del TAR è stata oggetto di impugnazione dinanzi al Consiglio di Stato (con ricorso n. 5960 del 18 luglio 2008) da parte dell'ANCI che, ritenendosi "controinteressata necessaria pretermessa" nel giudizio in primo grado, ha chiesto l'annullamento della decisione per difetto di procedura dovuto alla mancata integrazione del contraddittorio.

Il Giudice amministrativo di seconde cure, ritenendo necessaria l'integrazione dell'ANCI come soggetto processuale, con sentenza n. 5960/2008 pronunciata in data 10 febbraio 2009, ha accolto l'appello annullando la decisione di primo grado e disponendo il rinvio al TAR, in altra composizione collegiale.

Nelle more delle decisioni giurisdizionali, l'Agenzia - grazie all'impulso dato dall'Autorità Politica ed, in particolare, dal Sottosegretario di Stato al Ministero dell'economia e delle finanze, ha favorito l'attivazione un tavolo tecnico ministeriale, al fine di giungere ad una proposta emendativa dell'impianto regolamentare, da condividere con l'ANCI. Ciò al fine di definire un modello di decentramento più consono alle esigenze di flessibilità manifestate dai Comuni che, al tempo stesso, possa tener conto delle nuove opportunità espresse dallo sviluppo, intercorso nell'ultimo decennio, dei processi di informatizzazione dei servizi catastali. L'istituzione del tavolo, che, coinvolgendo le istituzioni interessate, possa individuare soluzioni condivise, è avvenuta, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nel corso della seduta del 4 marzo 2010.

In seguito, con decisione n. 4312 del 19 marzo 2010, il Tar del Lazio, Sezione Seconda, ha parzialmente accolto il ricorso presentato da Confedilizia per l'annullamento del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 giugno 2007, recante il decentramento di funzioni catastali ai Comuni ai sensi dell'art. 1, comma 197, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, annullando lo stesso "*per quanto di ragione e nei soli sensi di cui in motivazione*", vale a dire limitatamente a quanto espresso dall'articolo 3, comma 4, con riferimento alla insufficienza delle previsioni in materia di controlli e di sanzioni volti a garantire che l'attività dei Comuni si conformi alle linee-guida fissate dall'Agenzia a presidio dell'unitarietà del sistema catastale nazionale.

Nello specifico, infatti, i giudici amministrativi hanno ritenuto che il DPCM "*resta assai vago ed indeterminato*" nel definire la funzione di controllo sui Comuni che

permane allo Stato per le verifiche sulla qualità dei dati elaborati e il monitoraggio della corretta applicazione operativa delle linee guida e delle metodologie per la gestione del catasto decentrato. È stata, dunque, ritenuta insufficiente l'attuale formulazione dell'art. 3, comma 4, del DPCM che "*non indica con ragionevole esattezza i parametri essenziali minimi atti a garantire come i Comuni debbano conformarsi a tal unitarietà*".

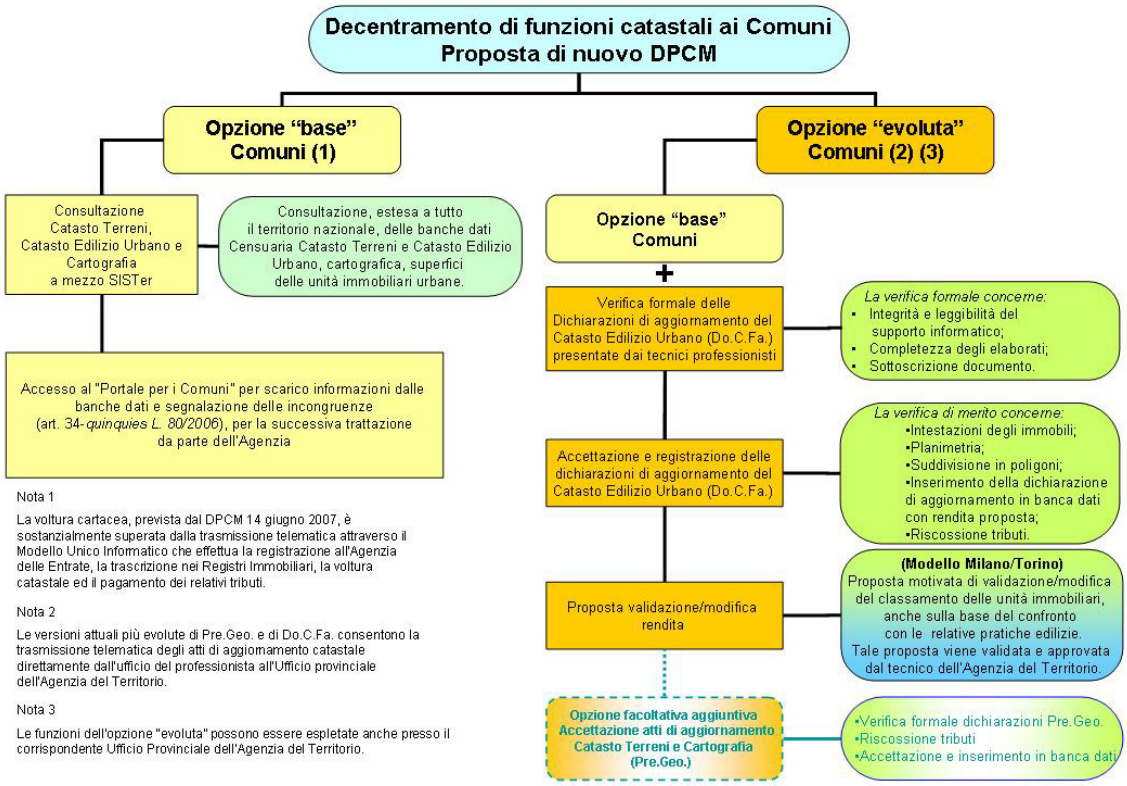
Del resto, prosegue la sentenza del Tar, "*la giustamente paventata arbitriarietà dell'accertamento catastale discende non già dal livello di governo (statale o comunale) in cui la legge lo colloca, né dalla (nella specie, invero copiosa) quantità di linee-guida che l'Agenzia del territorio è tenuta ad emanare per indirizzare e coordinare l'attività dei Comuni (tra cui, ad esempio, l'allineamento tra i dati catastali ed i flussi di informazione gestiti dai Comuni stessi; o il livello di corrispondenza dei dati catastali alla realtà fisica d'un dato territorio; ecc.), bensì dall'assenza di controlli e sanzioni (premiali ed afflittive) coerenti con siffatte premesse*".

In definitiva, il punto di maggiore criticità - secondo i giudici amministrativi - afferisce al *quid* e al *quantum* dei poteri di controllo statale, posto che viene rilevato, nell'assetto normativo/regolamentare, l'insufficienza delle previsioni in materia di verifiche e di sanzioni volte a garantire che l'attività dei Comuni si conformi alle linee-guida e alle metodologie fissate dall'Agenzia, a presidio del supremo interesse di unitarietà del sistema catastale nazionale.

In tal senso, la sentenza fornisce importanti elementi per il proficuo svolgimento dei lavori attesi dal Tavolo tecnico istituito presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali proprio al fine di dare effettiva attuazione alla normativa sul decentramento catastale ai Comuni. Il Tavolo tecnico, insediatosi il 23 marzo 2010, si è nuovamente riunito il 14 aprile 2010.

Nel corso di tali riunioni l'Agenzia ha formulato una proposta che prevede due possibili opzioni per l'esercizio di funzioni catastali da parte dei Comuni:

- una "*opzione base*", che consente a tutti i Comuni la consultazione delle banche dati, l'accesso al *Portale per i Comuni* per lo scarico di informazioni e la segnalazione delle incongruenze per la successiva trattazione da parte dell'Agenzia;
- una "*opzione evoluta*", che consente anche ai Comuni, oltre alle attività previste dall'*opzione base*, la verifica formale, l'accettazione e la registrazione delle dichiarazioni di aggiornamento del Catasto Edilizio Urbano, con proposta di conferma o modifica del classamento degli immobili, per la successiva validazione da parte dell'Agenzia.



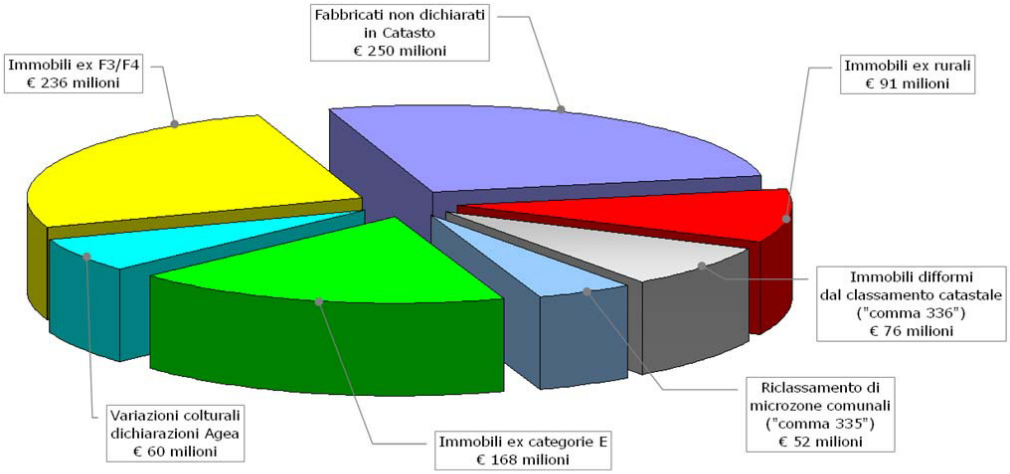
Attività di alta valenza fiscale

Appare opportuno concludere questa disamina sullo stato di attuazione del processo di decentramento delle funzioni catastali ai Comuni, evidenziando l'importanza di una serie di attività di cosiddetta "alta valenza fiscale" finalizzate al contrasto all'evasione ed elusione. Si ritiene, infatti, che tali attività, oltre che per i primari fini dichiarati, possano essere estremamente utili per qualificare il supporto che l'Agenzia può fornire agli Enti competenti per il controllo del territorio e per il contrasto ai fenomeni di abusivismo edilizio.

Inoltre, i significativi recuperi di gettito connessi all'imposizione immobiliare, garantiti da siffatte attività, assumono particolare importanza anche alla luce delle possibili evoluzioni che questo tipo di imposizione potrebbe avere, nell'ambito del federalismo fiscale, per garantire maggiore autonomia finanziaria agli Enti locali.

Alla data del 31 marzo 2010, tali attività hanno fatto registrare un complessivo incremento delle rendite catastali e dei redditi dominicali, su cui viene calcolata la base imponibile dei diversi tributi, pari a 933.000.000 di euro.

Attività di alta valenza fiscale: incrementi rendite catastali/redditi dominicali



933 milioni di euro

(aggiornamento al 31 marzo 2010)

Nello specifico si tratta, principalmente, di attività finalizzate:

- all'individuazione di immobili mai dichiarati al catasto o che hanno perso i requisiti di ruralità ai fini fiscali[15];
- al riclassamento di immobili già censiti nelle categorie del gruppo "E"[16];
- variazioni colturali effettuate, in automatico, sulla base delle dichiarazioni rese all'AGEA[17];
- al riclassamento di intere microzone comunali, su richiesta dei Comuni[18];
- al riclassamento di singole unità immobiliari, avviate dai Comuni a seguito della constatazione del mancato accatastamento o della sussistenza di situazioni, originate da interventi edilizi, di fatto incoerenti con i classamenti catastali[19];

---

[15] Ai sensi dell'articolo 2, comma 36, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 e successive modificazioni e integrazioni.

[16] Ai sensi dell'articolo 2, comma 40, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 e successive modificazioni e integrazioni.

[17] Ai sensi dell'articolo 2, comma 33, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 e successive modificazioni e integrazioni.

[18] Ai sensi dell'articolo 1, comma 335, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

[19] Ai sensi dell'articolo 1, comma 336, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

- variazioni del classamento di immobili urbani, già censiti nelle categorie "F3 o F4", non soggette a rendita catastale.

In particolare, con riferimento alle attività finalizzate alla individuazione di immobili che non risultano dichiarati negli archivi catastali, si è proceduto - dopo le necessarie attività preliminari, di tipo essenzialmente tecnologico - all'incrocio di diverse banche dati, quali la cartografia catastale con le ortofoto digitali ad alta risoluzione rese disponibili dall'AGEA, nonché all'incrocio con gli archivi censuari del Catasto Terreni e con quelli del Catasto Edilizio Urbano.

Questo innovativo processo di acquisizione delle informazioni reali attraverso l'utilizzo delle foto aeree del territorio nazionale ha consentito l'individuazione, fatte salve le ulteriori verifiche, di oltre 2.000.000 di particelle del Catasto Terreni su cui sono stati identificati immobili non presenti negli archivi del Catasto Edilizio Urbano. Le attività, condotte nel 2009 su 24 province, hanno consentito il sostanziale completamento dell'indagine sul territorio nazionale, già effettuata, nel biennio 2007 e 2008, su 77 province.

È opportuno evidenziare che la valenza fiscale collegata all'individuazione di questi immobili potrà essere confermata solo a seguito del completamento delle attività di verifica attualmente in corso da parte dell'Agenzia e dei conseguenti accertamenti posti in essere, per i diversi tributi di competenza, dai Comuni e dall'Agenzia delle Entrate. Da tale iniziativa, è scaturita la presentazione di atti di aggiornamento catastale per oltre 518.000 unità immobiliari che, dall'agosto 2007 al marzo 2010, hanno comportato un conseguente incremento delle rendite catastali pari a 250.000.000 di euro.

Per quanto riguarda le verifiche sugli immobili che risultano censiti al Catasto Terreni con destinazione di fabbricato rurale, ma che non possiedono più i requisiti per il riconoscimento della ruralità ai fini fiscali, secondo i nuovi criteri introdotti dal citato provvedimento normativo, specifiche attività, condotte dall'Agenzia congiuntamente con l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza, hanno portato ad identificare oltre 872.000 immobili. I conseguenti accertamenti hanno determinato, alla data del 31 marzo 2010, un incremento delle rendite catastali pari a 91.000.000 di euro.

Si segnala, ancora, la prosecuzione degli interventi di aggiornamento automatico del Catasto Terreni sulla base dei dati contenuti nelle dichiarazioni relative all'uso del suolo che i coltivatori presentano all'AGEA per la richiesta di contributi comunitari (semplificando, in tal modo, anche gli adempimenti dei cittadini che possono ottemperare con un'unica dichiarazione agli obblighi di comunicazione). Nel periodo 2006-2009 sono state aggiornate, con tale modalità, circa 7.400.000

particelle del Catasto Terreni, con un conseguente incremento dei redditi dominicali pari a 60.000.000 di euro.

****

Mi avvio alla conclusione dell'intervento, ribadendo che, qualunque sia l'evoluzione del processo di decentramento delle funzioni catastali ai Comuni, dovrà essere garantita l'unitarietà del sistema catastale nazionale, caratteristica fondamentale riaffermata nei recenti atti di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Infatti, un catasto nazionale, integrato e partecipato attraverso i processi di interscambio tra Comuni e Agenzia, oltre a garantire l'applicazione di procedure e criteri omogenei su tutto il territorio nazionale per la determinazione degli estimi catastali ai fini fiscali, nell'ottica della perequazione e della uniformità dei criteri applicativi, può essere funzionale a qualsiasi articolazione del regime tributario sugli immobili. Pertanto, l'Agenzia, stante l'infrastruttura tecnologica sopra descritta, assicura la completa fruibilità delle informazioni catastali a tutti gli Enti locali territoriali, indipendentemente dal grado di federalismo fiscale cui si intende pervenire. Del resto, occorre precisare che il processo di decentramento di funzioni catastali viene spesso confuso con il federalismo fiscale.

In realtà, il federalismo fiscale è sostanzialmente volto ad attribuire agli Enti locali una "autonomia finanziaria"; tale processo può, sostanzialmente, avvenire attraverso la individuazione di tributi propri degli Enti locali, ovvero, attraverso il gettito derivante dalla compartecipazione all'IVA, all'IRPEF e dalla "imposizione immobiliare", secondo i principi e i criteri direttivi contenuti nell'articolo 12, comma 1, lettere a) e b), della legge 5 maggio 2009, n. 42 - *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*. Il decentramento catastale, invece, si sostanzia nell'attribuzione agli Enti locali di una parte delle funzioni amministrative catastali, originariamente svolte nella loro interezza dallo Stato, al quale viene riconosciuta la funzione di *governance* del sistema catastale unitario nazionale, esercitata attraverso l'Agenzia del Territorio.

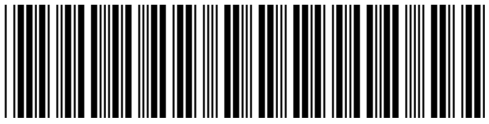
In conclusione, l'Agenzia, grazie anche alla presenza di qualificate competenze professionali e ad un quadro di corretto e proficuo confronto con le organizzazioni sindacali, è in grado di fornire il necessario supporto ad ogni possibile evoluzione del processo di decentramento.

Grazie

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 4,00



16STC0008630