

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.

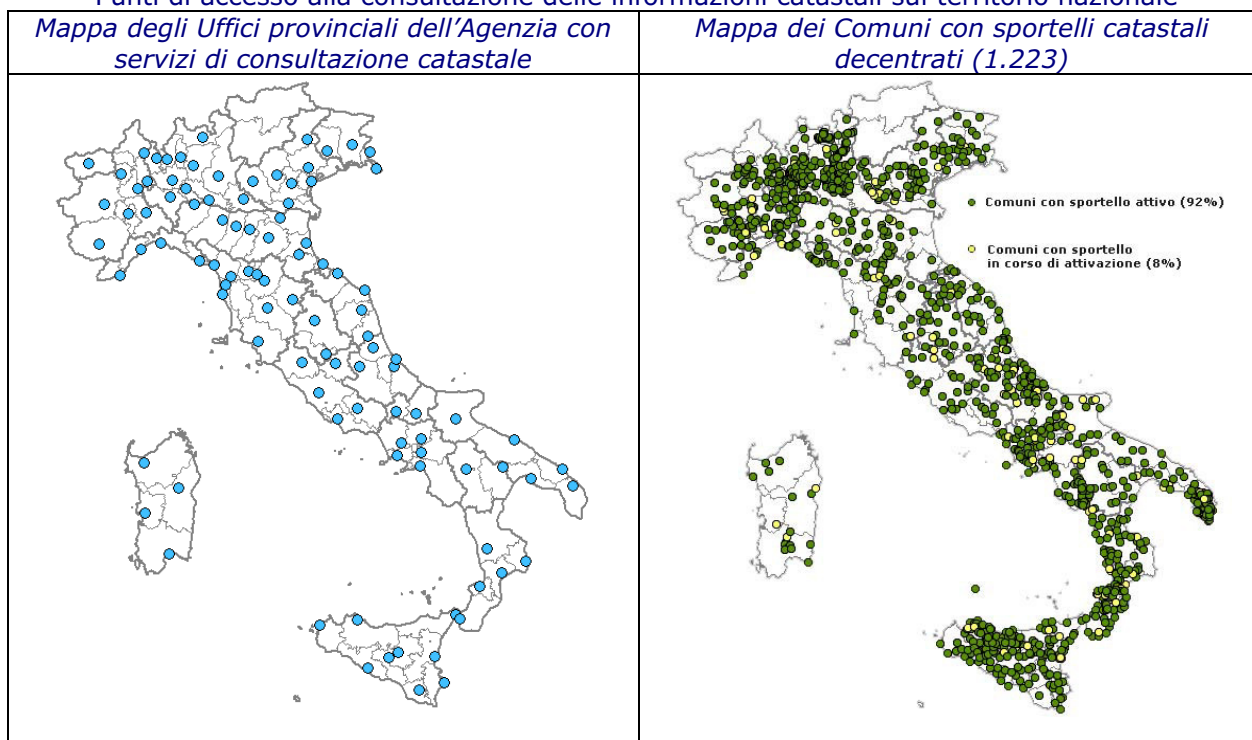
Nel 2009, i professionisti hanno richiesto:

- 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'Agenzia¹ 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



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*).



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 culturale 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 2006³ hanno disposto che l'Agenzia assicurasse la circolazione e la fruizione della base dei dati catastali, avvenuta nel 2007⁴, 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 Province⁵, 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 rifiuti⁶;
- 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 catastali⁷;
- 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 possedute⁸;
- 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 immobiliari⁹;
- 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 catasto¹⁰.

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 Catastale¹¹ - 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

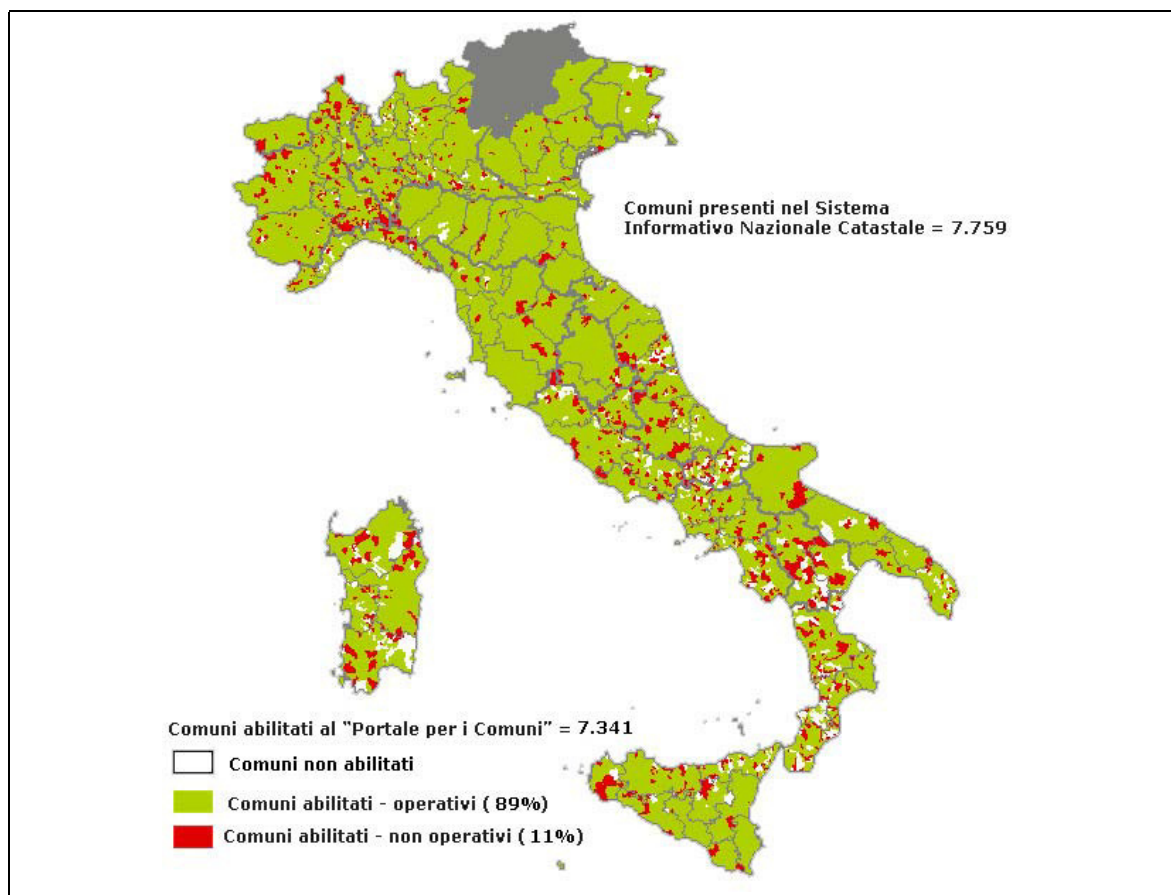
⁹ Ai sensi del sopra citato articolo 1, comma 336, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

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 culturali.

- 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. 65¹²), esercitate attraverso l'istituzione di un Organismo tecnico (art. 67¹³) - 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. 66¹⁴).

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 (vulture) 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