



agenzia del  
Territorio

# **Senato della Repubblica**

## **VI Commissione Finanze e Tesoro**

**Disegno di legge n. 1327**

**“Delega al Governo in materia di riordino  
del sistema catastale”**

Roma, 11 gennaio 2006

## 1. CONSIDERAZIONI TECNICO-AMMINISTRATIVE

Il presente documento raccoglie, in via preliminare, considerazioni di natura essenzialmente tecnico-amministrativa in merito al disegno di legge (A.S. 1327), avente per oggetto "Delega al Governo in materia di riordino del sistema catastale", attesa la natura esclusivamente politica della scelta di fondo relativa al mantenimento o meno del decentramento delle competenze in materia catastale, come, previsto dalla Legge n. 59/1997 e dal Decreto legislativo n. 112/1998. Nei limiti sopra evidenziati si osserva:

1.1) l'art. 1, comma 2, lettera b) è diretto a modificare l'art. 66, comma 1 del decreto legislativo n. 112/1998, consentendo ai comuni, con una nuova formulazione della lett. a) di detto comma, *"la completa e gratuita utilizzazione e consultazione delle banche dati del catasto terreni e del catasto fabbricati, nonché... la consultazione gratuita delle banche dati dei registri immobiliari, per scopi fiscali e civilistici. Le modalità tecniche per il conferimento delle funzioni saranno fissate nel regolamento di attuazione"*. Tale facoltà è già prevista dalla L. n. 228/1954 che dispone specificamente l'esenzione di Enti Regione, Province, Comuni... *"dal pagamento dei diritti e compensi di cui alla L. n. 575/1951 e successive disposizioni legislative di proroga"*, nonché dall'art. 11, comma 3, del Decreto legislativo n. 504/1992 con riferimento alla liquidazione ed accertamento dell'ICI.

1.2) lo stesso articolo del disegno di legge, sempre al comma 2, interviene, altresì, sull'art. 66, comma 1 del d.lgs. 112, introducendo in detto comma la lett. a-bis diretta a prevedere che per *"i servizi di visura e certificazione degli atti del catasto terreni e del catasto fabbricati, da effettuarsi tramite collegamenti telematici alle banche dati degli uffici provinciali i diritti di visura saranno ripartiti tra gli enti locali e catasto secondo le percentuali stabilite dal regolamento di attuazione"*. Al riguardo si evidenzia che a legislazione vigente, com'è noto, i diritti di visura per consultazioni da parte di utenti privati, pur se riscossi dall'Agenzia del Territorio, vengono acquisiti dall'Erario e sono destinati a fronteggiare i costi di erogazione del servizio con riferimento sia all'alimentazione, aggiornamento e gestione delle banche dati sia alla conduzione ed agli investimenti informatici. Anche per questo aspetto eventuali scelte politiche nel senso indicato dalla proposta dovrebbero essere supportate da preventive adeguate analisi tecnico-economiche;

1.3) il medesimo art. 1, comma 3, formalizza, tra l'altro, l'abrogazione del comma 2 dell'art. 57 del Decreto legislativo n. 300/1999, che stabilisce: *“Le regioni e gli enti locali possono attribuire alle agenzie fiscali, in tutto o in parte, la gestione delle funzioni ad essi spettanti, regolando con autonome convenzioni le modalità di svolgimento dei compiti e gli obblighi che ne conseguono”*.

In proposito si osserva che la disposizione, di cui si propone l'abrogazione, riguarda una serie di attività che gli enti locali possono attribuire alle agenzie fiscali, a supporto delle proprie funzioni istituzionali e, quindi, non soltanto all'Agenzia del Territorio e in materia strettamente catastale. Pertanto, la soppressione di tale norma inciderebbe negativamente su facoltà concesse agli enti locali in materia organizzativa;

1.4) l'art. 2 conferisce delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti norme per il riordino del sistema catastale sulla base di principi di chiarezza, conoscibilità effettiva e di semplificazione dei rapporti tra poteri amministrativi e cittadino.

L'obsolescenza dell'attuale struttura degli estimi catastali e delle metodologie di determinazione delle basi imponibili immobiliari richiede, in termini sempre più pressanti, come è unanimemente avvertito, una profonda e radicale riforma per la quale l'Agenzia del Territorio, in attuazione degli atti d'indirizzo ministeriali succedutisi in questi anni, ha sviluppato un'ampia progettualità ed ipotesi normative che possono costituire un adeguato supporto per un complessivo riordino normativo, quale finalizzato dalla norma proposta. Dopo questi anni di recupero e smaltimento dell'arretrato, si tratta di avviare concretamente, come auspicato da più parti, una progressiva e reale modernizzazione in grado di configurare un ruolo del sistema catastale non solo ai fini impositivi, ma anche ai fini della conoscenza e gestione del territorio e della trasparenza del mercato immobiliare.

## **2) L'ATTUAZIONE DEL D.LGS. n. 112/1998**

Tutto ciò premesso, si ritiene utile fornire una ricognizione delle principali azioni che in questi anni sono state sviluppate per agevolare il conseguimento degli obiettivi di decentramento delle funzioni catastali, nonché delle modificazioni intervenute nel complessivo quadro di riferimento.

### **2.1) Evoluzioni del processo.**

Come è noto, il processo di decentramento delle funzioni catastali non è riuscito a "decollare" per le difficoltà emerse nella fase di attuazione, sviluppatasi dal 2001, che hanno finito per impedire l'emissione dell'atteso provvedimento che, ripartendo le risorse finanziarie, umane e strumentali tra tutti i comuni o loro aggregazioni, lo avrebbe reso operativo. Pertanto, il D.P.C.M. del 22 luglio 2004 ha spostato di due anni il termine fissato al 26 febbraio 2004 da precedente disposizione ai fini della suddetta ripartizione delle risorse; e più recentemente l'art. 25 del D.L. 30/12/2005, n. 273 ha prorogato di un altro anno, e cioè al 26 febbraio 2007, detta scadenza.

Nonostante l'impegno profuso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dall'Agenzia del Territorio e dalle Associazioni rappresentative delle realtà locali, si sono, infatti, riscontrate significative criticità, attribuibili ad una certa astrattezza del dettato normativo ed alle conseguenti incertezze e complessità dei percorsi attuativi che, allorché si è pervenuti alla fase operativa, hanno fatto emergere serie difficoltà, in presenza peraltro di forti opposizioni delle componenti sociali ed economiche coinvolte.

Alle resistenze sindacali, riconducibili soprattutto ai disagi ed alle insicurezze della mobilità territoriale del personale e alla paventata utilizzazione non professionalmente adeguata dello stesso nell'impiego diretto presso i Comuni, hanno fatto riscontro le forti preoccupazioni manifestate dalle associazioni dei proprietari di immobili, con particolare riferimento alla problematica della determinazione degli estimi catastali, e dalle categorie tecnico – professionali, per il timore di una gestione dei processi di aggiornamento frammentata e non univoca tra i diversi Comuni.

Inoltre, l'atteggiamento delle Amministrazioni comunali non è stato univoco ed è stato caratterizzato da persistenti incertezze circa le modalità di esercizio delle funzioni catastali alle stesse assegnate.

In tale contesto l'Agencia del Territorio ha operato, in piena sintonia con ANCI ed UNCEM, svolgendo intense azioni finalizzate ad acquisire tempestive indicazioni sull'intendimento dei Comuni circa l'esercizio diretto delle funzioni catastali (in forma individuale o aggregata), ovvero mediante affidamento in convenzione alla stessa Agencia: oltre il 50% dei comuni non ha fornito alcun riscontro e, comunque, soltanto una quota ridotta ha assunto un atteggiamento definito anche attraverso adozione di delibera.

L'impegno dedicato in questi anni ad un obiettivo costantemente considerato strategico, le molteplici azioni sviluppate attraverso le concrete sperimentazioni, nonché l'estensione di sportelli catastali decentrati, attualmente governati dall'Agencia insieme ai Comuni, che a tendere potranno essere gestiti dai soli Comuni, ed infine le analisi relative alle potenziali aggregazioni, condotte con ANCI e UNCEM, ed una serie di indagini svolte a vario titolo, hanno fatto acquisire una maggiore e più completa consapevolezza sui problemi tecnico-organizzativi del decentramento che, messa a disposizione del Parlamento e dell'Autorità Politica, consentirà l'individuazione degli orientamenti e delle decisioni più appropriate.

Il quadro di riferimento delineato si è, peraltro, sostanzialmente trasformato a causa della crescente pervasività dei processi di informatizzazione. Per esemplificare, l'accesso al catasto è già oggi di fatto più semplice e a diretta portata degli enti locali e dei professionisti che desiderino utilizzarlo in via telematica. Inoltre gli sportelli catastali decentrati rappresentano sostanziali e positivi traguardi di gestione delocalizzata di attività meno complesse, ancorché sotto la responsabilità dell'Agencia del Territorio, a vantaggio di operatori e cittadini attraverso un più facile accesso alle informazioni ed ai servizi.

## **2.2) L'informatizzazione e l'adeguamento banche dati**

Il tempo fin qui trascorso non va considerato in termini negativi, in quanto ha, anzitutto, fatto emergere le numerose criticità che è stato possibile gestire, prevenendo concreti rischi di collasso e malfunzionamento.

L'estensione dei processi di informatizzazione, come già precedentemente evidenziato, ha profondamente e positivamente modificato il contesto di riferimento.

Il servizio SISTER – Sistema Interscambio Territorio - permette di visualizzare on-line e di stampare visure catastali di fabbricati e terreni

esattamente uguali a quelle ottenibili in forma cartacea negli uffici territoriali, rendendo come già affermato, l'accesso al catasto già oggi di fatto più semplice e a maggiore diffusione; peraltro, utilizzato anche negli sportelli catastali decentrati, consente di estenderne la fruibilità ai cittadini.

Nel frattempo, l'esigenza di adeguare le infrastrutture operative agli stessi presupposti del decentramento ha reso inderogabile la rivisitazione dell'intera architettura del sistema informativo. In particolare la trasformazione della piattaforma informatica (da "client-server" a "web-based") consente, attraverso l'utilizzo di reti telematiche sicure, un più ampio spettro di potenziali utilizzatori, sia in qualità di utenti (cittadini, professionisti e imprese) che di gestori ( Agenzia e Comuni).

Negli ultimi anni, nell'ambito del piano di sviluppo per l'e-gouvernement, promosso dal Ministero per l'Innovazione Tecnologica, si è operato, d'intesa con gli Enti territoriali, per definire gli standard informativi da adottare per gli sviluppi delle nuove architetture di interscambio e di cooperazione nell'utilizzo delle banche dati delle diverse Istituzioni. I progetti di e- gov, quale quello di SIGMATER a cui l'Agenzia partecipa, tendono a rendere i servizi e le informazioni catastali più fruibili dai cittadini e a definire servizi innovativi, attraverso l'integrazione delle informazioni gestite dalle varie Istituzioni. Per chiarire le potenzialità, si pensi alla possibilità di ottenere un certificato di destinazione urbanistica che integra e sovrappone la carta tecnica regionale o comunale, la cartografia catastale, le ortofoto prodotte dall'AGEA ed il piano regolatore comunale, ovvero alla semplificazione dei procedimenti che riguardano gli immobili, attraverso la presentazione di una richiesta di concessione edilizia che produca i documenti per il successivo accatastamento.

Nel più generale scenario delle evoluzioni suddette, assume rilevanza l'imponente opera di recupero dell'enorme arretrato documentale, accumulatosi a vario titolo negli uffici periferici e che costituiva, tra l'altro, grave ostacolo ad ogni obiettivo di trasferibilità del sistema e, comunque, di interscambiabilità dei dati.

In tale disegno s'inquadra il completamento delle altre attività di sistematizzazione delle banche dati e gli interventi volti ad assicurare la "qualità del dato", per ridurre in limiti fisiologici, e quindi accettabili, le casistiche di incoerenza tra le informazioni contenute nelle banche dati e le reali situazioni immobiliari cui esse si riferiscono. Inoltre, è da rilevare come,

in coerenza con le previsioni del D.Lgs. n.300/1999, sia entrato nella fase operativa il progetto "Banca Dati Integrata", un intervento strutturale che si pone l'obiettivo di assicurare risposte più efficaci a missioni strategiche dell'Agenzia: migliorare la certezza del diritto in tema di proprietà immobiliare, fornire nuovi servizi alla collettività e migliorare il supporto alla fiscalità, mediante l'integrazione del sistema di pubblicità immobiliare con quello amministrativo-censuario e cartografico del catasto.

Si tratta di azioni ed iniziative rientranti, peraltro, in una strategia complessiva tendente alla semplificazione dei processi amministrativi ed a portare i servizi sempre più vicini al cittadino. Dopo l'adempimento unico per la trascrizione, registrazione e voltura degli atti di compravendita e la trasmissione telematica degli atti di aggiornamento catastale da parte dei professionisti - per citare soltanto alcune delle più significative realizzazioni-, altre rilevanti innovazioni rivolte all'ampliamento dei servizi telematici sono in corso di attuazione o imminenti. E tutto ciò, grazie al prezioso e qualificato apporto del partner tecnologico SOGEI Spa che supporta validamente l'Agenzia, affiancandola nelle attività di ricerca, progettazione e garantendo le relative realizzazioni.

### **2.3) Sportelli decentrati**

In questo contesto un significativo rilievo assume l'attivazione degli "sportelli decentrati" presso le Amministrazioni comunali, che, tra quelli già attivi al 31 dicembre 2005 e quelli di imminente attivazione, assommano a più di n. 550 (vedi tabella e cartina geografica allegate) ed interessano, attraverso opportune agglomerazioni, quasi 2000 Comuni - per una popolazione di oltre 24 milioni di abitanti - distribuiti in tutte le Regioni.

Come è noto, gli stessi assicurano prevalentemente servizi di visura e rilascio di certificazioni. Solo in alcuni casi, in particolare in presenza di bacini di utenza di un certo rilievo, è svolto, in via sperimentale, anche il servizio di accettazione dei flussi di aggiornamento della banca dati catastale.

L'iniziativa tende a soddisfare le esigenze manifestate dalle singole municipalità, contribuendo, altresì, ad assolvere funzioni di diffusione di cultura catastale a livello comunale.

Sulla base dell'esperienza e dei risultati conseguiti in termini di costi/benefici, stante la necessità di conciliare l'estensione del fenomeno con

l'assolvimento – negli uffici provinciali – degli altri compiti istituzionali, l'Agenzia ha sviluppato un modello che permette di selezionare gli ambiti territoriali, ai fini del mantenimento o dell'attivazione degli sportelli decentrati. Nel contempo si è ipotizzato un modello di sportello "autogestito" dal Comune.

L'evoluzione degli sportelli catastali decentrati verso attività più complesse merita qualche spunto di riflessione alla luce delle iniziative da intraprendere per rispondere ai Comuni che hanno richiesto da tempo il passaggio su piattaforma informatica web e l'attivazione di nuovi servizi.

L'Agenzia, proprio per venire incontro a tali esigenze e per finalizzare le già citate sperimentazioni, intende attivare gradualmente - su alcuni sportelli già operativi presso Comuni con significativo bacino d'utenza e che hanno sempre mostrato una particolare attenzione alle problematiche catastali – ulteriori servizi quali l'accettazione e la trattazione degli atti di aggiornamento e delle istanze di correzione, tramite l'utilizzo della piattaforma informatica web già realizzata. In tali sportelli si potrà prevedere di sperimentare nuove modalità di cooperazione nelle attività di controllo e di verifica delle informazioni dichiarate negli atti di aggiornamento del catasto edilizio urbano, attraverso l'utilizzo delle banche dati di edilizia comunale.

A tale riguardo, di rilevante interesse appare l'iniziativa che ha recentemente condotto (10 novembre 2005) alla sottoscrizione di un Protocollo d'intesa, per la sperimentazione di processi catastali, tra l'Agenzia del Territorio ed il "Coordinamento Regionale lombardo per l'esercizio delle funzioni catastali da parte dei Comuni". Tale protocollo - prendendo, fra l'altro, atto che le disposizioni contenute nella "Finanziaria 2005" all'art. 1, commi 335, 336 e 340 rappresentano uno stimolo per definire linee di reciproca collaborazione, nell'ottica di una sempre più efficace interoperabilità, agevolata dall'estensione della piattaforma Territorio-Web, nonché occasioni per un'adeguata formazione del personale degli enti locali sulle problematiche catastali anche e soprattutto ai fini di una gestione integrata dei dati - promuove la sperimentazione di modalità di gestione graduale dei processi catastali da parte dei Comuni e Comunità montane interessati della Regione Lombardia attraverso la creazione di un laboratorio e risponde, tra l'altro, alla finalità di:



- a) assistere gli enti locali e loro aggregazioni nella formazione e nell'esercizio delle competenze in materia catastale, promuovendo in particolare lo sviluppo di forme associate di gestione;
- b) promuovere l'integrazione, la qualità e lo scambio fra le banche dati afferenti al territorio, presenti ai vari livelli della Pubblica Amministrazione;
- c) rendere disponibili e facilmente accessibili le informazioni digitali catastali necessarie per una sempre più efficiente ed equa imposizione fiscale e per una gestione e pianificazione integrata del territorio.

#### **2.4) L'impatto della Finanziaria 2005**

La legge finanziaria 2005 ha introdotto, tra l'altro, significative novità che, finalizzando obiettivi di perequazione e di recupero di "sacche" di evasione ed elusione nell'area dell'imposizione immobiliare, vedono fortemente impegnati i Comuni e l'Agenzia.

Si fa riferimento, in particolare, alle norme (art. 1, commi 335, 336 e 340 della L. 311/2004), che prevedono:

- l'attivazione, da parte dei comuni, di procedure dirette alla revisione, a cura dell'Agenzia, dei classamenti delle unità immobiliari ubicate in microzone caratterizzate da "significativi" scostamenti tra valori di mercato e valori catastali, rispetto alle altre microzone comunali;
- l'avvio di procedure, sempre da parte dei comuni, per fare emergere le unità immobiliari non dichiarate in catasto ovvero gli interventi edilizi che ne abbiano reso incoerente il classamento, con conseguente obbligo per i titolari di diritti immobiliari di provvedere alle prescritte denunce di regolarizzazione all'Agenzia che dovrà provvedere d'ufficio, in caso di inadempienza dello stesso titolare;
- la modifica d'ufficio da parte dei comuni della superficie di riferimento ai fini TARSU, qualora risulti inferiore all'80% della superficie catastale (fornita dall'Agenzia attraverso modalità d'interscambio con i Comuni), con previsione della acquisizione della planimetria dell'unità immobiliare, se non esistente nel catasto.

Si tratta di rilevanti attività che, come più sopra rilevato, costituiscono preziose occasioni di collaborazione ed interscambio fra Agenzia ed enti locali, negli articolati rapporti operativi che si estenderanno progressivamente ad un ampio numero di Comuni, in situazioni anche molto diversificate.

### 3) CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'esigenza del diretto coinvolgimento e della partecipazione degli enti locali nella gestione del catasto è, come si desume anche dalle considerazioni fin qui svolte, sempre più avvertita, e le stesse norme della "Finanziaria 2005", cui si è fatto cenno, lo dimostrano, attribuendo un ruolo decisivo ai comuni che, per le funzioni svolte soprattutto in materia urbanistica, ma anche in altri settori, hanno conoscenza diretta ed immediata di una serie di elementi che rappresentano i presupposti essenziali di un efficace mantenimento e aggiornamento della banca dati catastale.

Tuttavia, la scelta di fondo del D. Lgs. N. 112/98 non può non tener conto delle sostanziali modificazioni del quadro di riferimento, a seguito delle positive evoluzioni registratesi in questi anni nei processi tecnologici.

Tali evoluzioni si caratterizzano per un ricorso sempre più spinto al mezzo telematico (in particolare per il recupero degli arretrati documentali, per gli altri progetti strategici realizzati o in fase esecutiva, cui si è fatto più sopra cenno, soprattutto con riferimento alla "qualità del dato" ed all'integrazione delle banche dati catastale ed ipotecaria) e costituiscono tasselli di un più ampio e progredito scenario nel quale collocare un effettivo processo di decentramento, forse diverso da quello originariamente immaginato.

Come già posto in risalto nella parte introduttiva di questo documento, è ormai ineludibile assumere espressa consapevolezza circa l'obsolescenza del vigente sistema estimativo-catastale di determinazione della base imponibile immobiliare, a fronte della quale, come pure evidenziato, si dispone di una significativa progettualità sviluppata dall'Agenzia, sulla base degli Atti di indirizzo ministeriali, per una profonda riforma della struttura degli estimi catastali, ispirata a principi di semplicità, trasparenza, equità e dinamicità e finalizzata alla creazione di una base di riferimento per l'imposizione immobiliare perequata, aggiornata con continuità ed omogenea sul territorio nazionale.

Le future scelte normative dovranno quindi, tener conto delle possibili evoluzioni della suddetta riforma il cui successo, come le ampie analisi dimostrano, resta subordinato alla cooperazione Enti locali/Agenzia, fondata su momenti di forte sintesi nelle dinamiche dei processi riguardanti l'aggiornamento dei dati sulla "vita" e l'intestazione dell'unità immobiliare:

ciò anche per evitare duplicazioni di adempimenti ed attività, con vantaggi in termini di benefici per il cittadino e di costi per il sistema.

In questa prospettiva è fortemente auspicabile che Governo e Parlamento riprendano in considerazione l'istituzione del modello unico digitale per l'edilizia, da introdurre gradualmente per la presentazione in via telematica ai comuni di denunce di inizio attività, di domande per il rilascio di permessi di costruzione e di ogni altro atto di assenso comunque denominato in materia di attività edilizia; modello comprendente, appunto, anche le informazioni necessarie per le dichiarazioni di variazioni catastali e di nuova costruzione, di competenza dell'Agenzia.

Un'accentuazione della cooperazione tra Agenzia del Territorio e Comuni, attraverso forme di collegamento telematico per la verifica delle dichiarazioni di variazione e di nuova costruzione, e l'introduzione graduale del modello unico digitale per l'edilizia sono già state oggetto, peraltro, di unanime valutazione positiva da parte della V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, che, in sede di esame del disegno di legge "Finanziaria 2006", aveva approvato misure aventi questi contenuti, non presenti nella stesura definitiva del provvedimento, evidentemente per motivi di compatibilità con l'economia generale dei testi normativi.

Peraltro, a tali esigenze già corrispondono forme di collaborazione, concernenti i procedimenti tecnico-amministrativi nella gestione delle informazioni catastali ed urbanistiche.

Il nuovo scenario di riferimento è, comunque, contraddistinto da numerosi e significativi fattori - le concrete sperimentazioni succedutesi, gli elementi acquisiti con le indagini e simulazioni compiute con ANCI e UNCEM, le evoluzioni tecnologiche, la diffusione degli sportelli decentrati con la tendenziale migrazione degli stessi verso l'ambiente "web", la flessibilità suggerita ed accolta nello schema di provvedimento attuativo elaborato tra la fine del 2003 e gli inizi del 2004, il citato protocollo d'intesa fra l'Agenzia del Territorio ed il Coordinamento regionale lombardo -, fattori tutti positivi che dovrebbero agevolare un'utile e più generale riflessione sulle modalità ottimali di perseguimento di tali finalità.

Si è, infatti, convinti che un aggiornamento ed adeguamento del disegno iniziale, oltre a recepire elementi d'integrazione in grado di porre concreto rimedio alle criticità emerse, potrebbe accogliere, in una propizia occasione normativa, concreti principi ispiratori di una effettiva riforma della struttura

degli estimi: il che consentirebbe di conseguire quei fondamentali obiettivi e principi di equità, semplificazione e trasparenza, sopra ricordati, rivedendo, peraltro, il tradizionale e limitato concetto di "revisione degli estimi", riferita ad un sistema, si ripete, assolutamente farraginoso ed obsoleto, e consentendo di conseguire, nella cooperazione Agenzia/Comuni, i presupposti di un nuovo rapporto che, dando maggiore certezza alla fase di determinazione della base imponibile immobiliare, mantenuta dallo Stato, elimini quei motivi di sostanziale opposizione delle componenti sociali ed economiche, che il processo di decentramento ha incontrato nel suo percorso attuativo.