

La struttura amministrativa del Catasto Italiano

PARTE 1 – L’Agenzia del Territorio

PARTE 2 – Il decentramento del Catasto ai Comuni

PARTE 1

L'AGENZIA DEL TERRITORIO

Istituzione

L' **Agenzia del Territorio (A.T.)** è stata istituita con il **D.Lgs. 300/1999** e resa operativa dal 1° gennaio 2001 a seguito del decreto 1390/2000 del Ministero delle Finanze.

L'Agenzia del Territorio ha sostituito il Dipartimento del Territorio per quanto riguarda la sede centrale e gli Uffici del Territorio per quanto concerne gli uffici provinciali e compartimentali.

La sede centrale dell'A.T. è a Roma.

Lo schema riportato a pagina 5 illustra l'evoluzione dell'amministrazione del Catasto negli anni Novanta.

Funzioni statali

Le funzioni statali dell'Agenzia del Territorio riguardano catasto, servizi geotopocartografici e conservazione dei registri immobiliari e in particolare si differenziano in:

- Gestione dell'anagrafe integrata dei beni immobiliari.
- Attività catastali di competenza dello Stato.

- Servizi geotopografici.
- Servizi di pubblicità immobiliare e di conservazione dei registri immobiliari.
- Gestione dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (O.M.I.).
- Riscossione dei tributi di competenza e relativo controllo.
- Gestione del contenzioso.
- Servizi (soprattutto estimativi), assistenza, consulenze, collaborazioni; le collaborazioni riguardano in particolare il Ministero delle Finanze, altre agenzie a carattere fiscale, l'Unione Europea e impegni assunti a livello internazionale.
- Supporto al trasferimento delle funzioni catastali agli enti locali; sulla base di convenzioni apposite stipulate con i Comuni o, se delegate, con associazioni di Comuni o Comunità Montane, assunzione di servizi di formazione e conservazione di competenza comunale.
- Interscambio di dati tra A.T. e Comuni, il più possibile facilitato.
- Supporto all'utenza in modo da essere il più possibile aperta alle esigenze dei cittadini.

Struttura territoriale

Oltre alla sede centrale di Roma, le cui funzioni specifiche sono state passate in rassegna appena sopra, l'Agenzia del Territorio dispone di strutture localizzate a livello regionale e provinciale.

A livello regionale è in atto il passaggio dalle dieci¹ strutture compartimentali ereditate dal Dipartimento del Territorio alle nuove strutture regionali denominate **Direzioni Regionali dell'Agenzia del Territorio**. Le direzioni regionali sono ubicate nei capoluoghi di Regione² e hanno **funzioni di coordinamento e intermediazione sede centrale-uffici locali**. Nello specifico, infatti:

¹ I dieci compartimenti catastali all'entrata in vigore dell'Agenzia del Territorio erano Torino (per Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta), Milano (Lombardia), Venezia (Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia), Bologna (Emilia Romagna e Marche), Firenze (Toscana e Umbria), Roma (Lazio, Abruzzo e Molise), Napoli (Campania e Calabria), Bari (Puglia e Basilicata), Palermo (Sicilia) e Cagliari (Sardegna).

² A Trento non è presente una direzione regionale dell'A.T. in quanto il Trentino-Alto Adige dipende dalla direzione regionale del Veneto con sede a Venezia.

- si occupano di pianificazione e controllo di obiettivi, risorse, budget a metà tra la direzione centrale e quelle provinciali;
- coordinano la gestione operativa dei servizi delle strutture provinciali;
- esercitano le funzioni decentrate non svolte dagli uffici provinciali;
- gestiscono i rapporti con le Regioni, le autonomie locali e le loro associazioni.

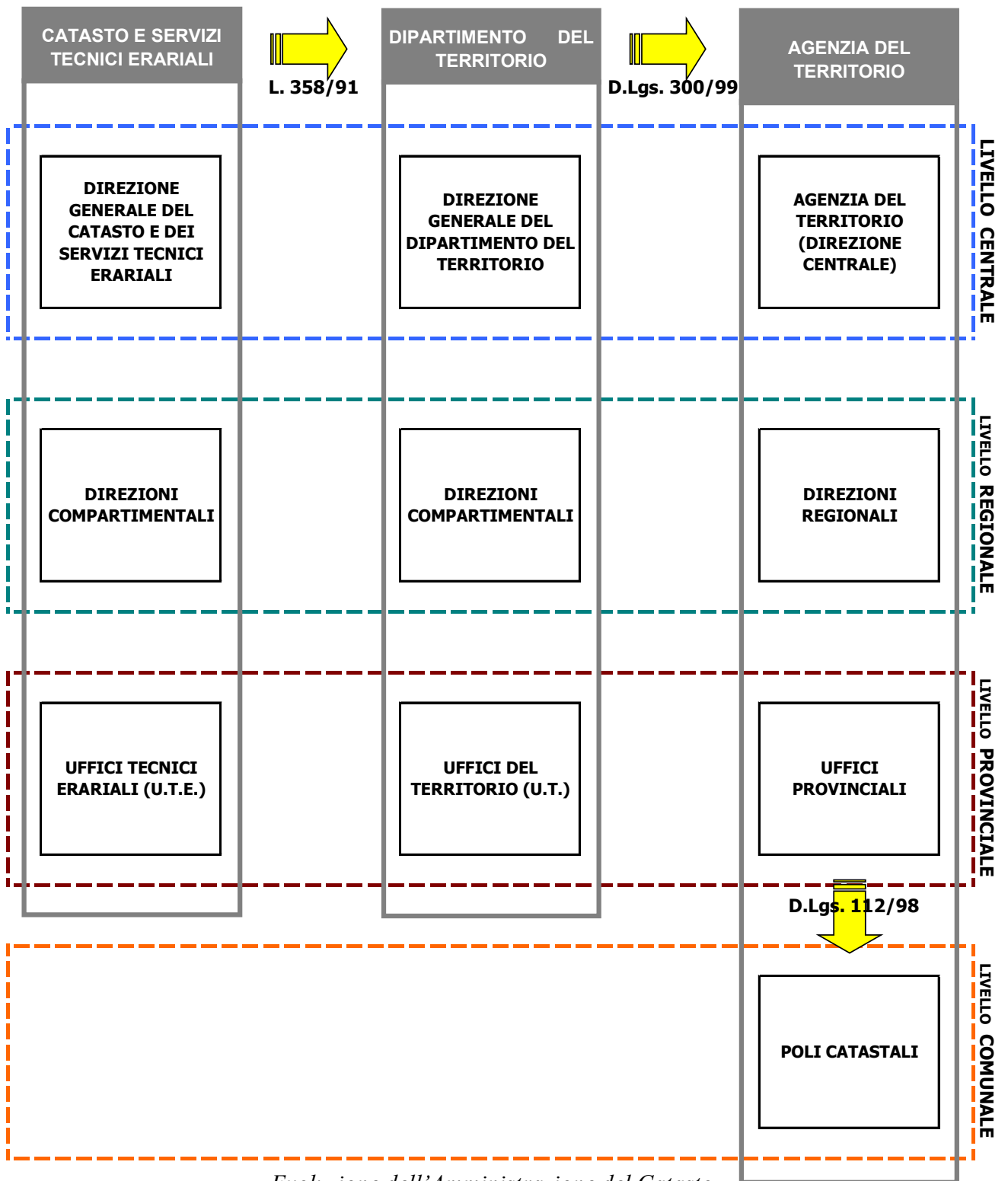
Gli **Uffici Provinciali dell'Agencia del Territorio** sono situati in tutti i capoluoghi di Provincia nelle Regioni con più di due Provincie³. Nelle Regioni con due Provincie gli uffici provinciali sono presenti soltanto nel capoluogo di Provincia che non è anche capoluogo di Regione, mentre nelle Provincie dei capoluoghi di Regione⁴ le funzioni del mancante ufficio provinciale vengono svolte direttamente dalla direzione regionale. In Valle d'Aosta è presente soltanto la direzione regionale, mentre in Trentino-Alto Adige² sono attivi esclusivamente gli uffici provinciali.

Le funzioni degli uffici provinciali sono riassumibili nei punti seguenti:

- servizi operativi catastali e geotopocartografici propri dell'Agencia del Territorio e da erogarsi a livello provinciale;
- rapporti con i Comuni, anche per quanto concerne la stipula delle convenzioni con essi o con associazioni di essi;
- definizione, d'intesa con le direzioni regionali, degli obiettivi da raggiungere e delle strategie da seguire.

Con il processo di decentramento ai Comuni e con la conseguente istituzione dei **poli catastali**, ai quali spetta parte delle funzioni operative del Catasto, l'Agencia del Territorio ha esteso la sua area di intervento anche a livello comunale.

³ E' il caso di Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna.



⁴ Le direzioni regionali di Umbria, Molise e Basilicata assumono le funzioni dei mancanti uffici provinciali rispettivamente di Perugia, Campobasso e Potenza.

PARTE 2

IL DECENTRAMENTO DEL CATASTO AI COMUNI

I provvedimenti di legge

Nell'ambito dei lavori del Governo in materia di riordino delle competenze degli enti locali, iniziati nel 1997, e secondo la politica del federalismo fiscale, viene emanato il **D.Lgs. 112/1998 "Bassanini"**, con il quale ***vengono conferite ai Comuni le funzioni di conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti del Catasto***: inizia così il processo di decentramento del Catasto agli enti locali, processo ulteriormente specificato nella sua fase istitutiva dal D.M. 28/1998, atto a regolare il decentramento del Catasto dei Fabbricati, e, sempre nel 1998, dal nuovo regolamento, emanato tramite D.P.R., recante norme per la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo, delle unità immobiliari urbane e delle commissioni censuarie.

Il processo di decentramento entra nella sua fase operativa tre anni dopo, alla data (**27/2/2001**) della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del **D.P.C.M. del 19/12/2000**; nel medesimo decreto viene fissata la data del **26/2/2004** come limite massimo per portare a termine il decentramento, mentre le risorse finanziarie e il contingente necessari per attuare il processo vengono stabiliti con il successivo D.P.C.M. del 21/3/2001.

Il processo di decentramento è stato pensato con lo scopo di migliorare l'integrazione tecnico-amministrativa tra Comune e Catasto e la conoscenza dei beni immobiliari e dei processi impositivi su di essi, nonché di favorire il processo di allineamento tra informazioni catastali e comunali e di dare al cittadino un servizio più funzionale e "vicino".

Il modello del decentramento

Il processo di decentramento è indirizzato e coordinato dall'Agenzia del Territorio, che si fa carico della gestione di questa fase di passaggio e della transizione alla nuova situazione di Catasto delocalizzato.

Per questo motivo il processo di decentramento vero e proprio è stato preceduto da un iter di sperimentazione, iter che è tuttora in fase di completamento. Il decentramento del Catasto agli enti locali, infatti, può essere pensato come la successione cronologica di questi tre passi:

- 1) definizione di percorsi attuativi e di modalità organizzative tramite un'apposita task-force;**
- 2) sperimentazioni su casi concreti e sondaggi conoscitivi;**
- 3) decentramento vero e proprio su larga scala.**

Il primo passo è già stato completato negli appositi ambiti ministeriali e all'interno dell'Agenzia del Territorio e ha permesso tanto di delineare le modalità con cui attuare la successiva fase di sperimentazione quanto di stabilire le linee guida per avviare e gestire il decentramento complessivo.

La fase di **sperimentazione** ha interessato inizialmente le aree di studio dei Comuni di San Giovanni in Persiceto (BO), Bollate (MI), Sulmona e Avezzano (AQ) e si è poi estesa ad altri 132 Comuni e a 8 uffici comunali per un bacino d'utenza complessivo di circa 800.000 abitanti. Entro la fine dell'anno è prevista l'attivazione di altre aree sperimentali nelle Province di Bari, Cosenza, Cuneo, Novara, Reggio Emilia, Rieti e Udine.

La logica che guida l'estensione della sperimentazione ad un numero sempre maggiore di Comuni è quella di riprodurre nel modo più fedele possibile tutte le problematiche che si avranno nel decentramento effettivo e di realizzare in questo modo un passaggio il più possibile graduale, standardizzato ed agevole tanto per i Comuni quanto per la struttura centrale dell'Agenzia del Territorio.

In sintesi le finalità della fase di sperimentazione possono essere indicate come segue:

- simulare i possibili percorsi di decentramento in modo da avere una pianificazione accurata del processo;

- studiare la possibilità di creare dei poli catastali intercomunali per la gestione delle attività comunali sul territorio;
- definire le modalità di ripartizione delle risorse umane e finanziarie da trasferire ai Comuni per l'esercizio delle funzioni catastali;
- studiare quale ruolo avrà a regime, cioè una volta completato il decentramento, l'Agenzia del Territorio (soprattutto ruolo di consulenza tecnico-catastale).

Accanto alla fase di sperimentazione in aree pilota, l'Agenzia del Territorio ha avviato anche un'azione comunicazionale per sondare le reazioni e le volontà di Comuni e personale tecnico in merito al decentramento.

Questi **sondaggi**, però, hanno dato finora risultati deludenti: da un lato si avverte una certa contrarietà da parte del personale tecnico dell'Agenzia del Territorio che teme una scarsa tutela della propria professionalità e i disagi connessi a possibili trasferimenti della sede di lavoro, dall'altro i Comuni manifestano le loro incertezze sulla reale capacità di gestire un cambiamento così importante. Per quanto riguarda i Comuni, poi, è da aggiungersi anche lo scarso numero delle risposte avute alle domande del sondaggio: fino allo scorso 4 luglio, infatti, aveva risposto solo il 37% dei Comuni italiani.

Il modello di decentramento che è stato progettato e che nei prossimi anni si vorrà portare a compimento si basa fondamentalmente sull'istituzione dei poli catastali e sulla dualità tra questi e gli uffici dell'Agenzia del Territorio.

Una volta terminato il decentramento, infatti, le operazioni in materia catastale saranno così ripartite:

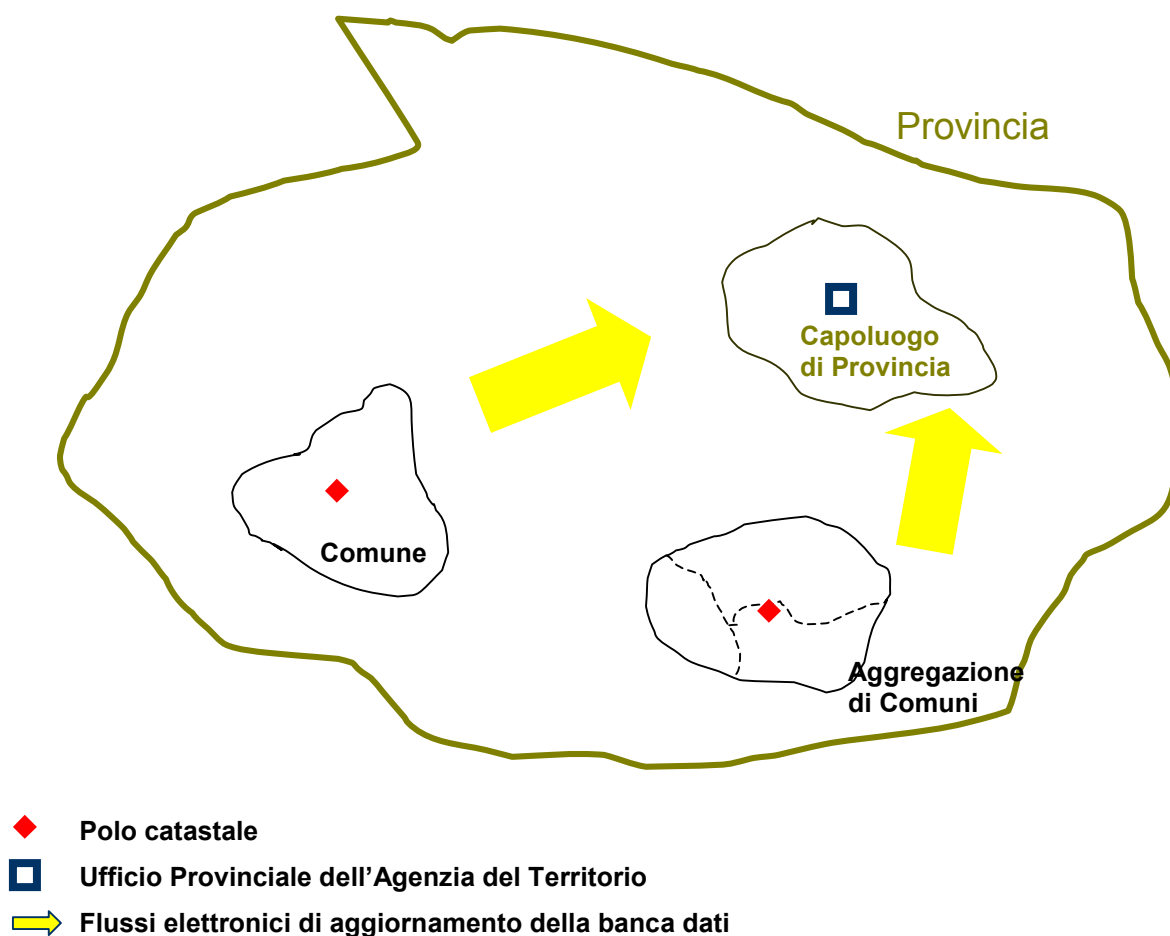
all'Agenzia del Territorio spetteranno:

- la definizione di norme e modalità di
 - classificazione censuaria urbana e rurale,
 - determinazione dei redditi e revisione degli estimi,
 - aggiornamento topografico e formazione di mappe cartografiche catastali;
- la gestione dei registri immobiliari;
- il controllo della qualità delle informazioni, il monitoraggio e la gestione unitaria certificata dei relativi flussi di aggiornamento;

ai poli catastali spetteranno:

- la gestione degli atti del N.C.T. e del C.d.F. in materia di:
 - conservazione/aggiornamento,
 - utilizzazione;
- la revisione degli estimi e del classamento negli ambiti non spettanti all’Agenzia del Territorio.

Al **polo catastale** spetteranno dunque tutte le funzioni che saranno decentrate al livello degli enti locali: il polo dovrà pertanto essere un ufficio catastale completo, cioè in grado di svolgere tutte le funzioni catastali di sua competenza. A tal fine sarà possibile l’istituzione non solo di poli catastali comunali, aventi giurisdizione sul territorio di un unico Comune, ma anche poli catastali intercomunali, a cui faranno riferimento aggregazioni di più Comuni.



Il sistema Poli Catastali – Ufficio Provinciale dell’Agenzia del Territorio

Nelle funzioni di loro competenza i poli catastali dovranno essere completamente autonomi e ad essi dovranno fare diretto riferimento i cittadini.

Una volta a regime, un polo catastale sarà costituito da un front office, da un back office e da un archivio. Al **front office** spetteranno attività di sportello e interfaccia con l'utente per operazioni di consultazione, certificazione e acquisizione pratiche, mentre al **back office** saranno affidate la gestione degli atti e l'aggiornamento della banca dati cartacea e informatizzata del N.C.T. e del C.d.F. L'**archivio**, infine, si occuperà della gestione dei documenti cartacei conservati presso il polo.

Tra polo catastale e ufficio provinciale ci saranno continui flussi di dati di aggiornamento; a tal fine sarà potenziata la struttura informatica, secondo due fasi successive:

- 1ª fase*: collegamento dei Comuni alla banca dati situata negli uffici dell'Agenzia del Territorio;
- 2ª fase*: delocalizzazione di parte della banca dati ai Comuni, in ogni caso nel rispetto dell'unitarietà dell'anagrafe immobiliare e sotto l'attività di controllo dell'Agenzia del Territorio.

Il processo di decentramento avrà una **conclusione operativa** quando l'Agenzia del territorio non tratterà più le pratiche di competenza dei poli catastali; alla conclusione operativa corrisponderà poi una **conclusione formale** tramite un DPCM che formalizzerà il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie dall'Agenzia del Territorio ai Comuni.

Lo stato di avanzamento del processo di decentramento

Il 10 **dicembre 2003** si è svolta alla Camera dei Deputati un'**audizione** del direttore dell'Agenzia del Territorio in merito allo stato di avanzamento del processo di decentramento delle funzioni catastali ai Comuni, che, per quanto stabilito nel D.P.C.M. del 19/12/2000, avrebbe dovuto concludersi entro il 26/2/2004.

In sintesi, vengono qui sotto riportati i punti salienti di quanto evidenziato in tale sede.

- L'Agenzia del Territorio ha proseguito nel corso del 2003 le operazioni di sua competenza, nonostante gli oggettivi problemi derivanti dalle incertezze dei Comuni in merito all'entità e alle modalità di espletamento delle funzioni ad essi affidate e dal disagio manifestato dalle organizzazioni sindacali verso l'attuazione del processo di decentramento, a causa degli spostamenti del personale e del timore che esso non venga impiegato in modo professionalmente adeguato presso i Comuni. In particolare, l'Agenzia del Territorio si è occupata dell'effettiva apertura di sportelli catastali decentrati ove questo fosse già possibile e delle condizioni tecniche necessarie per il decentramento, nel momento in cui saranno superate le varie criticità, negli altri casi. Inoltre, le esigenze del decentramento hanno portato all'evoluzione del sistema informativo catastale, in modo che esso possa far fronte alle diverse modalità di esercizio delle funzioni catastali scelte dai Comuni e al mantenimento e allo sviluppo dell'interoperabilità, indispensabile per garantire l'unitarietà del sistema a decentramento avvenuto.
- Da parte degli Enti Locali, invece, sono stati confermati i dubbi riguardo al decentramento. In particolare, oltre la metà dei Comuni non ha manifestato la propria posizione in merito all'assunzione delle funzioni catastali, circa il 37% ha fatto richiesta di assunzione diretta e il restante 8% ha invece fatto richiesta di convenzione. Per quanto riguarda l'effettiva apertura degli sportelli, durante l'audizione è stata confermata la possibilità di avere 400 sportelli aperti entro fine dicembre 2003 (70 aperti al 31/12/2002, 330 nel 2003).
- In generale, è stata confermata l'impossibilità di portare a termine il decentramento delle funzioni catastali secondo le modalità originariamente previste ed i tempi fissati. Pertanto, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con l'approvazione di tutti i soggetti interessati, è stata formulata un'ipotesi di **decentramento "flessibile"**, che permetta a ciascun Comune di decidere quali funzioni catastali assumere e gestire direttamente e quali invece delegare all'Agenzia del Territorio, il tutto in conformità con il comma 2 dell'art. 57 del D.Lgs. 300/99, secondo il quale è consentito ai Comuni *"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 degli obblighi che ne conseguono"*.

Il ritardo nel processo di decentramento evidenziato nell'audizione sopra citata e constatato nella pratica, ha portato alla necessità di prorogare di due anni il termine ultimo per portare a compimento tale decentramento: con il **DPCM 22 luglio 2004**, infatti, tale scadenza è stata aggiornata al **26/02/2006**.

Inoltre, nel corso del 2004 si è lavorato al decentramento "flessibile" accennato in precedenza: con esso le funzioni catastali passerebbero ai Comuni attraverso "moduli" di attività e servizi catastali, che sarebbero assunti gradualmente, secondo uno schema del tipo:

- 1) visure e certificazioni;
↓ +
- 2) atti di aggiornamento delle banche dati catastali (Docfa, Docte, Pregeo, Voltura);
↓ +
- 3) atti di aggiornamento delle banche dati catastali riguardanti anche accertamenti, integrazioni e rettifiche;
↓ +
- 4) revisione degli estimi e del classamento.

La flessibilità riguarderebbe ovviamente anche il trasferimento di risorse umane, strumentali e finanziarie, che sarebbe in relazione alle attività e ai servizi catastali effettivamente assunti e a criteri di ripartizione basati su parametri di popolazione, immobili accatastati e superficie territoriale.

Il processo comporterebbe, inoltre, un'ulteriore revisione della struttura del sistema informativo catastale, col fine consueto di garantire l'interoperabilità delle banche dati.

Nonostante questi sforzi, le problematiche relative al decentramento permangono, soprattutto da parte delle organizzazioni sindacali, e la situazione appare ancora non del tutto definita.



FONTI BIBLIOGRAFICHE PER APPROFONDIMENTI

www.agenziaterritorio.it - **Sito ufficiale dell'Agencia del Territorio**

Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 22/7/2004, "Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 2000, di individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, da trasferire ai comuni per l'esercizio delle funzioni, conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di catasto"



Ultimo aggiornamento: 14/10/2004

LICENZA

Queste dispense sono disponibili sotto la licenza:



Creative Commons , Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo , 3.0

Creative Commons , Attribution – Noncommercial - Share Alike , 3.0

Per maggiori informazioni:

► Condizioni di utilizzo delle dispense

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.it>

► Testo della licenza

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/legalcode>