



Decentramento Catastale. Cosa è ? Prospettive e conseguenze

E' disponibile per tutti lavoratori uno speciale sul Decentramento Catastale redatto dai lavoratori dell'Ufficio Provinciale di Roma.

Si tratta di una relazione su cosa è, in termini pratici, il Decentramento Catastale, la sua normativa, le prospettive a breve periodo e le conseguenze sul nostro lavoro.

Invitiamo i colleghi a consultarlo per far chiarezza su un processo che potrà riguardare in maniera sostanziale il futuro dell'Agenzia e di conseguenza la nostra attività lavorativa.

E' possibile scaricarlo da internet o intranet dal sito delle agenzie fiscali nella sezione "parliamo di decentramento catastale" all'indirizzo:
<http://www.agenziefiscali.rdbcub.it>



RdB Pubblico Impiego

aderente alla **CUB**. Confederazione Unitaria di Base

Finanze e Agenzie Fiscali – Coordinamento Nazionale

☎ 06.7628272 - FAX 06.233.200.763

✉ info@agenziefiscali.rdbcub.it - Web: www.agenziefiscali.rdbcub.it

Decentramento Catastale. Cosa è ? Prospettive e conseguenze

a cura di Aldo Muscatello

Novembre 2005

RdB-Cub Ufficio Provinciale di Roma dell'Agenzia del Territorio

DECENTRAMENTO

Inizia con la cosiddetta "legge Bassanini" (legge delega n° 59/1997) quel processo che, passando per la riforma del "Titolo V" della Costituzione (legge costituzionale n° 3/2001), sta approdando alla modifica della "Parte II" della stessa. Quest'ultima, se confermata dal Referendum, completerebbe la totale **devoluzione** dei compiti e funzioni dello Stato alle Regioni ed Enti locali, incrinando per sempre l'unitarietà dello Stato e il rapporto di solidarietà tra i cittadini.

Dopo questa brevissima premessa, torniamo alla legge Bassanini che più interessa la nostra vicenda. Essa infatti attribuisce al Governo il compito di:

- 1°) conferire funzioni e compiti dello Stato alle Regioni ed Enti Locali;
- 2°) riformare la P.A.;
- 3°) semplificare gli atti amministrativi.

Ad attuazione del primo punto viene varato il **D.lgs n° 112/1998** che stabilisce quali sono e con che modalità debbano essere trasferiti alcuni compiti e funzioni dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali.

In particolare **l'art.66** del Decreto determina quale funzioni catastali sono conferite agli Enti Locali, inoltre **l'art.7** determina il trasferimento parziale dei beni e risorse finanziarie, strumentali, organizzative e umane, sancisce le modalità e le procedure per il trasferimento di personale, infine delega la Conferenza unificata Stato, Regioni, Città e Autonomie Locali (Conferenza unificata) a promuovere accordi (DPCM) contenenti:

- A) l'individuazione del termine da cui decorre l'esercizio delle funzioni conferite e la contestuale individuazione delle quote di tributi e risorse erariali da devolvere agli Enti;
- B) l'individuazione dei beni e delle strutture da trasferire;
- C) la definizione dei contingenti da trasferire, per qualifica e profilo professionale necessario per l'esercizio delle funzioni amm.ve conferite e del personale da trasferire;
- D) la congrua quantificazione dei fabbisogni finanziari in relazione alle concrete ripartizioni di funzioni e agli oneri connessi al personale, con decorrenza dalla data di effettivo esercizio delle funzioni stesse.

Il 2° punto della legge-delega (riforma della P.A.) viene attuato con **il D.Lgs. 300/99** che con **l'art.57** istituisce le Agenzie Fiscali, dove si trasferiscono le funzioni svolte fino ad allora dai Dipartimenti del Ministero delle Finanze. Le Agenzie sono quattro (Dogane, Entrate, Territorio e Demanio), a renderla attive è il **Decreto del Ministro delle Finanze datato 29/12/2000**, il quale rende esecutive le Agenzie a decorrere dal 01/01/2001 e inserisce tutto il personale del Ministero nel ruolo speciale provvisorio.

Conseguentemente vengono distaccati in modo provvisorio circa 11.000 dipendenti del Dipartimento del Territorio (Ministero delle Finanze) presso l' Agenzia del territorio nel ruolo speciale provvisorio 1/D.

Tornando al 1° punto (conferimento delle funzioni catastali agli Enti Locali), viene emanato il primo **D.P.C.M. 19/12/2000** che individua in 4 mila dipendenti dell'agenzie del territorio, il personale da "passare" ai comuni e stabilisce il termine per l'ultimazione delle operazioni (26 febbraio 2004), il **D.P.C.M. 21/03/2001** stabilisce i criteri di ripartizione delle risorse umane ed economiche su base provinciale (per la provincia di Roma si tratterebbe di 132 dipendenti).

Dopo la pubblicazione di quest'ultimo decreto attuativo, l'operazione decentramento subisce dei rallentamenti, le cause sono molteplici ed è importante elencare le principali:

- una scarsa adesione dei comuni e delle comunità montane all'esercizio delle funzioni catastali, o singolarmente, o attraverso forme associative oppure mediante convenzioni con l'Agenzia del Territorio.
- molte perplessità espresse dai sindacati confederali e una forte contrarietà all'operazione da parte del sindacalismo di base;
- riluttanza del Governo ad attuare delle riforme predisposte legislativamente dal Governo precedente, quindi una relativa fase d'incertezza e contraddittorietà nelle azioni.

Ovviamente l'elemento di maggiore incertezza è costituito dal Governo, che tuttavia con gli **art. 28 e 29 della finanziaria 2002**, chiarisce definitivamente la sua posizione rispetto al servizio pubblico. E', purtroppo, un attacco senza precedenti alla sua integrità, disponendo la trasformazione in società per azioni o in fondazioni di diritto privato, la fusione e l'accorpamento con altri enti, ovvero la soppressione e messa in liquidazione di quegli enti pubblici (amministrazione, agenzie ed altri organismi) che non svolgono compiti di rilevanza costituzionale, autorizzando inoltre le pubbliche amministrazioni ad acquistare sul mercato i servizi originariamente svolti al proprio interno. Con questi presupposti si arriva alla firma **dell'Accordo del febbraio 2002** tra Governo e sindacati (CGL – CISL – UIL – SALFI), ed anche in questa occasione la sirena della concertazione attrae inesorabilmente i confederali, che non mettono in discussione questa furiosa volontà di privatizzare, ma pensano di poterla mitigare ottenendo un tavolo permanente di confronto con il Governo, e strappando, sul versante dei contratti pubblici, i soliti aumenti legati all'inflazione programmata.

L'azione governativa, con la **legge 6 luglio 2002 n° 137**, riapre i termini per l'esercizio della delega a suo tempo conferita con la legge n° 59/1997. L'**Art. 1**, di quest'ultimo provvedimento (legge n° 137/2002) delega il Governo ad apportare modifiche al **D. Lgs. N° 300/1999** ed in particolare agli articoli riguardanti l'organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché delle Agenzie fiscali.

A dicembre 2002 viene presentato al Senato, da decine di deputati di maggioranza, il disegno di legge n.1871 per la "trasformazione in fondazione dell'agenzia del territorio, ma questa via viene ben presto abbandonata per seguire quella della commissione bicamerale per la riforma amm.va (presieduta dal senatore Cirami), dove si discute lo **schema di decreto legislativo n. 183**, recante il riassetto organizzativo del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali. Inizialmente si prospetta una trasformazione delle Agenzie del territorio e del demanio in enti pubblici economici (insieme alla cassa depositi e prestiti), ma il senatore Bassanini, che non è contrario a tale ipotesi, chiede di subordinare la trasformazione dell'Agenzia del territorio al completo decentramento catastale verso gli enti locali.

Tale emendamento viene accolto, e il succitato schema diventa il **D.Lgs. 3/07/2003, n. 173** che trasforma l'Agenzia del demanio in ente pubblico economico (**la trasformazione di un ente pubblico non economico, in un ente pubblico economico, non comporta una grande differenza sostanziale perché, quest' ultimo, rimane una via di mezzo tra amministrazione pubblica e SpA, l'unica vera differenza è che si può assumere il personale senza concorso, per chiamata diretta.**), inoltre vengono introdotti provvedimenti che sottraggono alle rimanenti Agenzie fiscali compiti e ruoli di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale, rendendo così più facile una loro futura privatizzazione.

Nel frattempo, grazie anche al contributo importantissimo di circa 1500 geometri, assunti con contratto a tempo determinato e tuttora impiegati, il catasto comincia ad ammodernarsi con un forte sviluppo tecnologico e la banca dati viene quasi completamente aggiornata e resa accessibile, insomma, il catasto, modifica con successo quell'idea di "archivio polveroso" che l'immaginario collettivo gli attribuisce e che spesso viene usato per argomentare le tesi dei vari Soloni, fautori delle privatizzazioni ideologiche.

Si avvicina così il termine sancito dal DPCM 19/12/2000 (26/02/2004) per il completamento delle operazioni di decentramento, ma emergono forti perplessità da parte delle varie associazioni di categoria. I costruttori e i proprietari temono l'evidente conflitto di interessi che si determinerebbe con l'attribuzione ai comuni il compito di revisione degli estimi catastali, fattore questo direttamente collegato all'aumento della base imponibile ai fini ICI, principale fonte di finanziamento dei Comuni. I sindacati di categoria, seppur con diverse sfumature, esprimono forte preoccupazione per le sorti del personale denunciando la confusa ed incerta copertura normativa che caratterizza questa operazione. L' ANCI (associazione dei Comuni) conserva tuttavia un atteggiamento ideologico, difendendo soprattutto la valorizzazione simbolica dei Comuni ed inseguendo quei partiti (trasversali) che vedono nella "devoluzione" la soluzione di tutti i problemi.

Sul fronte della politica assistiamo a manifestazioni di pura schizofrenia, perché al Senato viene ripescato ed assegnato alla Commissione finanze il disegno di legge n°1327 presentato l'11 aprile 2002 dal Sen. Magnalbò, questo provvedimento si propone di modificare il D.lgs. n° 112/1998 e il D.lgs. n°300/1999 in modo tale da riportare le funzioni catastali in capo allo Stato e in subordine che venga attuato il decentramento al solo livello provinciale, denotando una scarsa conoscenza del problema, perché nella seconda ipotesi si tratterebbe comunque di una devoluzione ad Ente locali.

Invece alla VI Commissione Finanza della Camera, il 12/05/2004 si conclude un'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della riforma dell'Amministrazione finanziaria e viene approvato il relativo documento conclusivo, nel quale si legge che per quanto riguarda l'agenzia del territorio si prevede possano sorgere problemi a seguito del previsto decentramento e dopo una breve relazione, si conclude auspicando(così come avvenuto per l'agenzia del demanio), la sua trasformazione in ente pubblico economico.

La situazione è sempre più confusa ed il governo decide con il DPCM 22 luglio 2004 di prorogare il termine, stabilito dal precedente decreto, di due anni (26 febbraio 2006).

I grandi Comuni continuano a chiedere al governo la gestione del catasto, sostenendo che la gestione statale è inefficiente e fa sparire dalle casse dei Comuni miliardi di euro di imponibile non adeguando i valori catastali di diverse abitazioni, soprattutto dei centri storici che ancora risultano con valori fiscali molto bassi ma hanno un valore commerciale altissimo.

Questa posizione trova una valida sponda politica negli onorevoli diessini Alfiero Grandi e Giorgio Benvenuto che il 22/11/2004 presentano in commissione finanze della Camera la risoluzione 7/00511, la quale impegna il Governo ad adottare tutti i provvedimenti necessari per trasferire al più presto il catasto ai comuni.

Sul fronte opposto la confedilizia reagisce con determinazione a questa eventualità e trova, in esponenti del Governo, validi difensori dei loro interessi. E' il senatore Eufemi (UDC) che presenta un'interrogazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze ed ottiene da questi una vaga risposta che tende a confermare una più approfondita analisi del decentramento catastale, inoltre coglie l'occasione per sollecitare il Governo ad affrontare il disegno di legge dell'on. Magnalbò di cui abbiamo già parlato.

Il susseguirsi di queste vicende ci porta alla **legge finanziaria 2005** e, finalmente sembra aprirsi un velo di chiarezza sul destino del Catasto, infatti con i commi 335, 336, e 340 dell'unico articolo di questa legge (**L. n° 311/2004**), si prospetta una sorta di mini-riforma del catasto che permetterà ai Comuni di intervenire direttamente su quei punti che hanno finora costituito gli oggetti del contendere:

- **comma 335**- i Comuni possono chiedere, agli uffici provinciali, il riclassamento delle unità immobiliari in microzone caratterizzate da significativi scostamenti tra valori di mercato e catastali.
- **comma 336**- i Comuni, constatata la presenza di immobili non accatastati o che hanno subito variazioni edilizie, possono invitare i proprietari a provvedere all'aggiornamento e, in caso di mancato adempimento, l'Agenzia del territorio procede, con oneri a carico dell'interessato, all' accatastamento d'ufficio o alla revisione del classamento.
- **comma 340**- prevede per i Cittadini la necessità di dichiarare, ai fini TARSU (tassa sui rifiuti solidi urbani), la superficie dell'immobile in misura non inferiore all'80% della superficie convenzionale presente negli archivi dell'Agenzia del territorio.

Insomma nel momento in cui gli Enti locali lamentano dei forti tagli di finanziamento da parte dello Stato, questo provvedimento sembra una boccata di ossigeno perché permette di recuperare parecchia evasione sui tributi locali da parte dei Comuni.

Non tutti sembrano però condividere questa opinione, infatti i rappresentanti dei Comuni (ANCI) lanciano una nuova proposta: 'affidare le funzioni catastali ad una Spa nazionale partecipata da Comuni, Regioni e Ministero delle Finanze'.

Questa ipotesi viene accantonata dal Ministero dell'Economia, ma l'ANCI non demorde e, durante una audizione che si svolge il 7 aprile 2005 presso la VI Commissione Finanze della Camera, il sindaco di Padova, Flavio Zanonato e l'assessore al bilancio di Roma, Marco Causi ribadiscono di condividere il trasferimento del Catasto, rilanciando 3 richieste:

- maggiori risorse nelle convenzioni tra Agenzia e Ministero al fine di favorire più efficaci processi di decentramento delle funzioni catastali ai Comuni
- istituire un comitato paritetico ANCI-Agenzia per governare la transizione
- prevedere il graduale passaggio delle funzioni, iniziando con i soli Comuni capoluoghi

Tale incomprensibile ostinazione fa sorgere dei dubbi e ci spinge a cercarne i motivi.

Partendo dalla realtà a noi più vicina notiamo che una eventuale gestione del Catasto da parte del comune di Roma verrebbe effettivamente svolta dalla **Gemma Spa** (società mista, partecipata per il 20% dal comune di Roma e per l'80% da partner privati) che ha già in gestione tutte le imposte, i tributi locali e numerose altre attività.

Scopriamo inoltre che questa Spa è stata acquisita (l'80%) nel 2002 da una holding (una sorta di scatola cinese) denominata **EDICOMP HOLDING SpA** che, tramite Gemma, si propone di ampliare la propria presenza sul territorio nazionale offrendo servizi ad altri Comuni e dichiara che tale prospettiva rappresenta una opportunità molto concreta, grazie alla possibile attuazione governativa di un decentramento amministrativo-fiscali (federalismo-fiscale).

(Ad ottobre 2005 avviene un ulteriore passaggio: si costituisce la Roma Entrate S.p.A. che assolverà i compiti di recupero mancate entrate finora assolti dal ramo

tributario della società Gemma. Tale società è interamente controllata dal Comune e coinvolgerà tutti i 320 dipendenti Gemma del settore tributi).

Insomma tutto lascia supporre che i cosiddetti "poteri forti" si stiano attrezzando per acquisire una fetta di mercato che si libererà con lo smantellamento di un altro pezzo di servizio pubblico. Così come è avvenuto per le Ferrovie dello Stato, le Poste, Telefoni di Stato, Monopoli di Stato, Demanio, Cassa Depositi e Prestiti, Anas e come sta avvenendo con la Scuola, la Sanità e la Pensioni.

L'elenco è lunghissimo e sicuramente incompleto, ma tutto questo sembra non suscitare molte preoccupazioni tra i lavoratori del Catasto ed alcuni loro rappresentanti sindacali.

Forse si crede che non ci toccherà questa sorte, perché c'è l'impegno di alcuni uomini politici di entrambi gli schieramenti che hanno promesso di rivedere le norme, ma sappiamo bene come questi personaggi riescano perfettamente a promettere tutto e il contrario di tutto.

Quindi noi crediamo sia giunto il momento che i lavoratori diventino protagonisti di questa vicenda partendo da una conoscenza puntuale di ciò che sta avvenendo anche nei singoli posti di lavoro e maturando la consapevolezza che solo impegnandosi in prima persona e con agire unitario, si può tentare di cambiare il corso di questa storia che sembra già scritta.

Ricordiamo che la posta in gioco è alta per i colleghi di ruolo, che sarebbero costretti ad andare in mobilità e alla difficile ricerca di un nuovo posto di lavoro, ma diventa altissima per i colleghi non ancora stabilizzati, si tratterebbe infatti della conservazione stessa del posto di lavoro.