

Comuni e catasto: Aspetti riorganizzativi e procedurali connessi all'attuazione della legge 80/2006.

Paola BONAVIA(*), Andrea MARGARIA(**)

Comune di Torino – Divisione servizi tributari, catasto e partecipate – Settore Catasto – Via Monte Ortigara, 95 Torino;
tel. 011/4428756, fax 011/4428755

(*)consulente, paola.bonavia@comune.torino.it; paola.bonavia@libero.it

(**) andrea.margaria@comune.torino.it

Riassunto

Lo scopo dell'articolo è l'analisi dell'impatto che avrà quanto previsto dalla legge 80 del 9 marzo 2006 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione") sull'organizzazione e sul sistema delle procedure comunali relative al controllo dell'attività edilizia. Nella legge 80/2006, infatti, si conferma nuovamente che i comuni devono raccogliere e controllare gli accatastamenti nell'ambito del modello unico per l'edilizia.

La legge 80/2006, all'articolo 34 - quinquies "Disposizioni di semplificazione in materia edilizia", dichiara che, per agevolare i procedimenti amministrativi catastali ed edilizi, verranno stabilite le modalità tecniche e operative per l'istituzione di un modello unico digitale per l'edilizia. Il modello unico era, per altro, già previsto dal "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia" dove, agli articoli 24 e 25 si affermava che "la richiesta di accatastamento deve essere consegnata allo sportello unico comunale che provvederà poi alla trasmissione al Catasto".

Nella medesima legge 80/2006, si contempla che, gradualmente, venga introdotta la presentazione telematica ai comuni del modello in questione e che tale documento sia relativo a ogni azione inerente modifiche dell'edificato quali denunce di inizio attività, permessi di costruire, oltre che dichiarazioni di variazione catastale e nuova costruzione.

Si tratta di attività inquadrare nel più ampio panorama del trasferimento delle competenze catastali ai comuni e, dunque, emerge la necessità di affrontare il problema in modo sistematico, uniformandosi ad uno schema valido per tutti i comuni.

Tale premessa apre uno scenario che prelude ad una chiara e forte unificazione dell'informazione territoriale a livello nazionale, in particolar modo, uniformazione dell'informazione legata all'unità immobiliare.

Abstract

The aim of the following piece is to describe the impact of the law 80/2006 on the Municipality management in the field of construction activity.

The law says Land Office documents will be collected by Municipality and it says also that, step by step, the document will be sent via WEB.

This means a great reorganisation of people and procedures in the Municipality.

Premessa

La legge 80/2006 prevede che vengano stabilite le modalità tecniche e operative per due diverse attività di interscambio tra l'Agenzia del Territorio e i Comuni e specificamente:

- la trasmissione telematica delle variazioni e nuove costruzioni ai Comuni (DOCFA¹), in via transitoria² (e propedeutica alla successiva);
- la ricezione del modello unico digitale per l'edilizia (con presentazione contestuale di accatastamento e pratica edilizia comunale).

Il modello unico per l'edilizia è argomento ormai dibattuto che affonda le sue radici nel testo unico dell'edilizia del 2001 e la sua attuazione, dal lato degli Enti Locali, comporta che questi si predispongano gradualmente per due nuove attività:

- verifiche di coerenza del DOCFA con la pratica edilizia, da parte dei tecnici comunali;
- ricezione del modello unico.

In concreto, l'attuazione di quanto previsto dalla L.80/2006 comporta un notevole impatto sull'organizzazione comunale, già a partire dalla fase transitoria, ma permette anche di prefigurare un migliore monitoraggio del costruito da parte dell'Ente Locale.

Il modello unico

Attualmente, la realizzazione di nuove costruzioni o variazioni dell'esistente prevede la redazione di due tipi di documenti distinti:

- accatastamento;
- pratica edilizia comunale.

L'accatastamento è volto all'attribuzione di una rendita all'unità immobiliare a scopi fiscali e, proprio per questo, è redatto al termine dei lavori³. In linea di massima, l'accatastamento archivia una situazione in un momento in cui l'evoluzione dell'unità immobiliare è fondamentalmente ferma.

La pratica edilizia comunale è costituita da un insieme di documenti che tracciano la storia del processo di costruzione o variazione dell'edificio o dell'unità in questione: inizia con una richiesta che viene vagliata dai tecnici comunali, documenta l'inizio e la fine dei lavori, inoltre, possono intervenire varianti in corso d'opera.

Il modello unico dovrebbe costituire, non solo la raccolta presso un unico sportello dei due documenti, ma anche l'unificazione delle due distinte procedure, una fondamentalmente statica ed una dinamica.

Si tratta di un'operazione certamente non semplice.

L'obiettivo è la coerenza fra i due archivi e lo snellimento dell'*iter* per l'utente.

Nelle figure 1 e 2 sono riportati due schemi relativi alle due fondamentali pratiche edilizie comunali:

- il permesso di costruire
- la dichiarazione di inizio attività (DIA)

Dagli schemi riportati⁴, si evince che gli identificativi catastali sono raccolti all'inizio ed alla fine dell'*iter* ma non costituiscono gli elementi identificativi della pratica durante l'evoluzione della stessa. Ciò si giustifica con il fatto che gli identificativi originari possono subire modifiche proprio a seguito dell'evoluzione del progetto o della realizzazione edilizia in questione.

In linea di massima, inoltre, presso gli appositi archivi, le pratiche edilizie sono individuate in base al numero civico o al proprio numero di protocollo.

Si possono, per tanto, ipotizzare azioni su due fronti diversi:

¹ DOCFA: acronimo di "Documenti Catasto Fabbricati". Si tratta della procedura istituita con il D.M. n. 701 del 19/04/94 per l'automazione delle procedure di aggiornamento degli archivi catastali e delle conservatorie dei registri immobiliari.

² Cioè in attesa che tutta la documentazione possa essere presentata o inviata presso un unico sportello.

³ Vedere in seguito per le cat. F/3 e F/4

⁴ Gli schemi sono stati desunti dall'analisi prevalente dell'*iter* delle pratiche presso il comune di Torino, con alcune verifiche sui moduli di altri comuni disponibili sul Web.

- inserimento dell'identificativo catastale fra gli elementi distintivi la pratica fin dall'inizio,
- maggiore integrazione fra pratica edilizia e accatastamento: catasto integrato.

Identificativo catastale elemento di individuazione della pratica edilizia

Per gli scopi dell'analisi in questione, vengono individuate due tipologie di interventi edilizi:

- nuova costruzione su area libera o sostituzione di edificio esistente;
- modifica di edificio esistente

In caso di nuova costruzione su area libera o sostituzione, non è possibile avere l'identificazione dell'intervento a livello di subalterno fin dalla presentazione iniziale della pratica; in tali casi, l'intervento è identificato, inizialmente, a livello di particella catastale; l'identificazione a livello di subalterno interverrà in fase successiva di maggiore definizione.

In caso di modifica dell'esistente, l'intervento può invece, essere identificato catastalmente fino al livello di subalterno dall'inizio della pratica.

Gli identificativi catastali devono comunque accompagnare tutta l'evoluzione della pratica edilizia.

Le competenze necessarie per le attività prevista dalla L.80/2006.

Lo svolgimento delle attività previste dalla L. 80/2006, già nella fase transitoria⁵, comporta l'impiego di due competenze nettamente diverse:

- competenze prettamente edilizie per la verifica della rispondenza alle norme edilizie;
- competenze catastali, competenze quasi archivistiche.

In tale ambito, è necessario distinguere fra comuni di grandi dimensioni e comuni di piccole dimensioni.

Per i **comuni di piccole dimensioni** è ipotizzabile prevedere un accrescimento delle competenze dei tecnici attuali, in quanto la quantità di atti catastali non è comunque elevatissima. Infatti, il tecnico che istituisce la pratica conosce bene l'immobile e, conseguentemente, impiega poco tempo nella verifica dell'accatastamento.

Per i comuni di **grandi dimensioni**, quali Torino, che vede la presentazione di 15.000 – 20.000 variazioni all'anno, è invece ipotizzabile la creazione di due figure distinte:

- colui che istituisce la pratica;
- colui che verifica la rispondenza dell'accatastamento all'opera approvata.

Nei grandi comuni, infatti, il lavoro è molto parcellizzato, il numero delle pratiche è rilevante e, dunque, viene meno la conoscenza approfondita della documentazione specifica da parte del singolo; per tanto, in questo caso, risulta molto funzionale la creazione un apposito nucleo specializzato in materia catastale che possa dedicarsi, inizialmente, alla verifica di coerenza fra accatastamento e pratica edilizia. Tale nucleo, in un secondo tempo, e costituirà un primo gruppo di esperti che saranno dedicati al decentramento catastale e conseguente integrazione di accatastamento nella pratica edilizia con il modello unico delle pratiche edilizie.

Sarebbe, per tanto, auspicabile l'emanazione di un provvedimento legislativo che autorizzasse all'assunzione di personale per l'attività in questione, in deroga all'attuale blocco⁶.

Catasto integrato e accatastamento

Attualmente l'accatastamento dell'unità immobiliare può essere realizzato in due momenti diversi della storia dell'edificio o dell'unità:

- alla conclusione dei lavori;
- quando sono stati definiti a terra gli spigoli dell'edificio⁷;

⁵ La legge prevede che, in fase transitoria, prima dell'avvio del modello unico per le pratiche edilizie, vi sia un periodo in cui l'Agenzia del Territorio invia ai Comuni i nuovi accatastamenti e le variazioni catastali per verifiche di coerenza con quanto presente presso gli archivi comunali.

⁶ La deroga potrebbe essere concessa a seguito della presentazione di una stima volta a dimostrare la copertura dei costi delle assunzioni, già a partire dal primo anno, con la nuova attività.

In uno scenario di integrazione e interscambio di informazioni tra i due enti, quale quello che si profila con l'istituzione del modello unico informatico per le pratiche edilizie e relativo sportello unico, è plausibile ipotizzare di elaborare un sistema per cui ogni variazione (significativa catastalmente) presentata presso lo sportello unico venga comunicata all'Agenzia del Territorio.

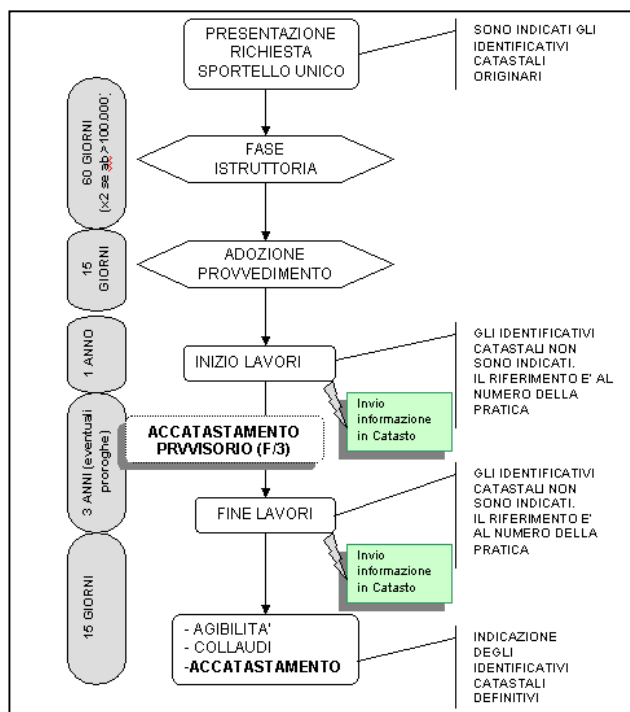


Figura 1 – Iter del “Permesso di costruire” con ipotesi di segnalazione dello stato di avanzamento della pratica edilizia al Catasto.

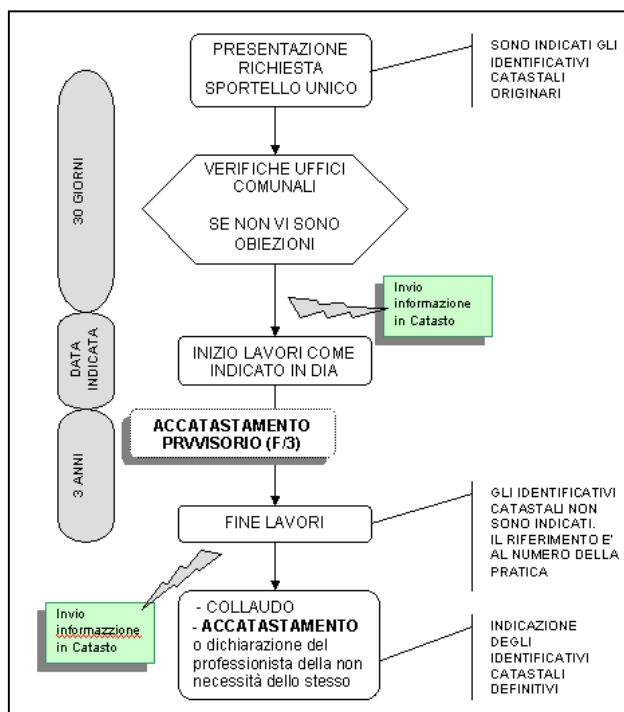


Figura 2 – Iter della “Dichiarazione di inizio attività” con ipotesi di segnalazione dello stato di avanzamento della pratica edilizia al Catasto.

Catasto integrato e stato di avanzamento della pratica edilizia.

Si desume dunque che, in un'ottica di decentramento catastale e di catasto integrato, per un migliore monitoraggio del territorio, è auspicabile introdurre, nel sistema di interscambio tra Agenzia e Comuni, la comunicazione dello stato di avanzamento della pratica edilizia; con conseguente minore staticità dell'accatastamento e della relativa identificazione.

In un quadro di tale genere, diventa di notevole rilevanza la comunicazione dell'inizio e della fine dei lavori all'Agenzia del Territorio da parte del Comune.

Tale informazione permette di monitorare in modo migliore il territorio anche per quanto compete all'Agenzia del Territorio.

La comunicazione può avvenire in momenti diversi della pratica edilizia, a seconda che si tratti di permesso di costruire o di dichiarazione di inizio di attività (Figure 1 e 2).

Tutte le informazioni relative allo sviluppo della pratica edilizia comunicate all'Agenzia (inizio e fine lavori, proroghe del permesso di costruire) dovrebbero essere aggiunte nella banca dati catastale e dovrebbe essere realizzato un apposito scadenario.

Tali informazioni si rivelano di particolare utilità per il monitoraggio delle unità immobiliari accatastate in categoria F/3⁸ e F/4⁹.

⁷ Questo secondo caso si verifica, ad esempio, quando si ha la necessità di una transazione prima della conclusione dei lavori; in tale contesto le unità vengono accatastate in categorie provvisorie quali F/3 (unità in corso di costruzione).

⁸ F/3: unità in corso di costruzione: fabbricati o singole unità immobiliari non ancora ultimati e che, per un qualsiasi motivo hanno necessità di essere censiti (es.: oggetto di trasferimento o successione).

⁹ F/4: unità in corso di definizione: porzioni di fabbricato in attesa di regolarizzare e definire la loro destinazione. A questa categoria si attribuiscono le unità immobiliari ottenute da “frazionamento per trasferimento diritti” (porzione di

Infatti, l'accatastamento in tali categorie comporta notevoli sgravi in merito all'ICI, tuttavia si tratta di un accatastamento che, per sua natura, può essere esclusivamente transitorio.

Una adeguata attività di monitoraggio comporta una verifica incrociata delle unità di tali categorie con le dichiarazioni di ultimazione dei lavori.

Catasto integrato e le variazioni toponomastiche

Ulteriore ambito che può subire notevoli apporti positivi dalla gestione integrata del Catasto è la toponomastica catastale.

In tale contesto, risultano agevoli sia le correzioni degli indirizzi errati già inseriti in banca dati catastale, sia la creazione di nuove vie o i cambi di nome delle vie.

Sovente, infatti, si verifica un disaggiornamento degli indirizzi nella banca dati catastale.

Il disaggiornamento può avere due diverse origini:

- l'edificio è stato accatastato prima di avere un indirizzo definitivo da parte degli uffici preposti del Comune e, dunque, è stato registrato con un indirizzo presunto;
- la strada ha cambiato nome con il passare del tempo.

Un modo per risolvere il problema può essere legato alla creazione di un grafo stradale in cui i diversi tratti di strada siano individuati da un codice numerico.

Tale accorgimento permette di rimandare ad un momento successivo il "battesimo" della strada attribuendo alla medesima, in un primo tempo, esclusivamente un numero identificativo.

Tale numero potrà venire utilizzato quale identificativo univoco per le comunicazioni relative alla toponomastica tra Agenzia del Territorio e Comune (es: l'attribuzione del nome alla via, il cambio del nome della via, lo spezzare la via).

Catasto integrato e monitoraggio dell'evoluzione città: catalogo edifici e interventi georiferiti.

Da tali premesse, risulta evidente come gli strumenti GIS possano risultare un valido aiuto al monitoraggio del costruito in tempo reale¹⁰.

Ad esempio, nell'ambito di un grande Comune, un adeguato monitoraggio del costruito può permettere di configurare nel modo più appropriato le previsioni di bilancio.

Si può prendere a dimostrazione il caso di Torino: una grande città in fase di riconversione.

Le molte aree industriali dismesse stanno subendo evidenti trasformazioni. Ciò prefigura uno scenario futuro per la Città non più legato all'espansione urbana, quanto al rinnovamento di notevoli porzioni di territorio.

Tale evoluzione comporta, in un primo tempo, una diminuzione del valore delle aree in questione, che si attesta per tutto il periodo necessario alla trasformazione; in un secondo momento, ovvero alla conclusione della conversione, l'evoluzione registra, invece, un incremento del valore dell'area.

In questo contesto, tale andamento altalenante dei valori delle aree è fisiologico; esso si riflette, chiaramente, sulla rendita catastale che, conseguentemente, influisce sull'ICI.

Per tanto, un monitoraggio del costruito che contempli sia gli aspetti edilizi/urbanistici, sia catastali integrati con strumenti di tipo GIS permette di prefigurare adeguate stime delle entrate ICI a scopo di previsione di bilancio.

Dunque, la creazione di un catasto allargato e di un "Catalogo degli Edifici", che integri informazioni catastali e comunali georiferite, e il supporto di un "Osservatorio Immobiliare" rendono possibile un adeguato controllo dell'evoluzione della Città anche a scopo di previsione del bilancio.

corridoio, ripostiglio, parte di stanza,...) la cui destinazione o definizione avverrà solamente dopo che l'atto traslativo ne avrà stabilito la nuova proprietà.

¹⁰ Particolarmente, inserendo scheda sintetica da allegare alla relazione tecnica, che fra le altre informazioni, contenga la volumetria, la superficie coperta, le coordinate del poligono a terra.

Si tratta di elementi che il professionista ha a disposizione e che consentono al Comune di georiferire e monitorare l'opera.

Bisogna, inoltre, ricordare le informazioni provenienti dai modelli per l'accatastamento 1N e 2N¹¹ che permettono un'approfondita analisi del costruito su larga scala; essi sono compilati e presentati solo alla conclusione dei lavori e contengono informazioni di dettaglio sull'edificio e sull'unità immobiliare. Si tratta di ulteriori informazioni di notevole importanza per l'ente locale, e integrabili nel "Catalogo degli edifici".

La condivisione delle informazioni catastali e comunali, dunque, consente un monitoraggio più attento dell'evoluzione della Città da parte sia del Comune, sia del Catasto.

Infatti, già dalla fase transitoria, la ricaduta più evidente è il recupero della tassazione che, come effetto secondario, può anche prefigurare un effetto scoraggiante nei confronti di ulteriori evasori,

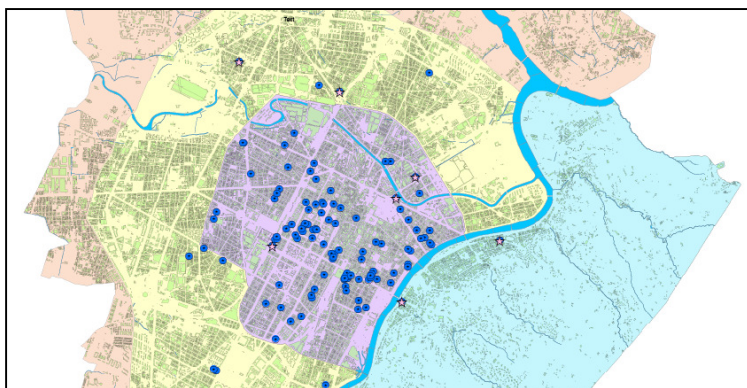


Figura 3 – Localizzazione e tematizzazione delle analisi condotte, con il "Catalogo edifici", per la Finanziaria 2005.

Bibliografia

Bonavia P., Margaria A. (2004), *Il catalogo degli edifici di Torino: l'integrazione delle informazioni catastali e comunali*, in "Atti della VIII Conferenza Nazionale ASITA – Roma, 14-17 dicembre 2004", volume I, pag. 473-478, Daverio (VA) 2004.

Bonavia P., Margaria A., G. Pirrello (2003), *Basi cartografiche integrate della Città di Torino e la dimensione tempo*, in "Atti della VII Conferenza Nazionale ASITA – Verona, 28-31 ottobre 2003", volume I, pag. 387 – 392, Daverio (VA) 2003.

Bonavia P., Margaria A., (2001), *Attività di Catasto e Città per l'aggiornamento e l'interscambio della banca dati catastale: Torino*, "Atti della V Conferenza nazionale ASITA, 9 – 12 ottobre 2001", volume II, p. 1021-1026, Daverio (VA) 2001.

Bolla L., Bonavia P., Margaria A. (2000), *Il SIC e la gestione della toponomastica per l'interscambio dati Catasto – Comune: Torino*, "Atti della IV Conferenza Nazionale ASITA – Genova 3-6 ottobre 2000", volume II, pag. 1021 – 1026, Daverio (VA) 2000.

Legge n. 80 del 9 marzo 2006, articolo 34 – quinquies – *Disposizioni di semplificazione in materia edilizia*.

Massimo D. et al.(2004), *L'informazione geografica tridimensionale come supporto alle decisioni per la riqualificazione urbana*, "Geomedia" n. 1, anno 2004: p 18-24.

Talamo C. (2003), *Il sistema informativo immobiliare*, Napoli 2003.

Tamborrino F.,(2004) *Annuario immobiliare 2004*, Milano 2004.

¹¹ Rispettivamente per le unità di categorie ordinarie e di categorie speciali.