

Il processo di attivazione dell'Anagrafe Immobiliare nella Regione Autonoma della Sardegna

Massimiliano Molinari (*), Rita Vinelli (*), Giuseppe Vargiu (*), Alessandro Cogoni (*)

(*) Regione Autonoma della Sardegna, Direzione Generale della Pianificazione Urbanistica Territoriale e della Vigilanza Edilizia, Servizio Informativo e Cartografico Regionale, viale Trieste 186, 09123 Cagliari
tel: +39 0706064411, fax +39 0706065813
mmolinari@regione.sardegna.it, rvinelli@regione.sardegna.it,
givargiu@regione.sardegna.it, acogoni@regione.sardegna.it

Abstract: La Regione Autonoma della Sardegna è impegnata nel progetto di attivazione dell'Anagrafe Immobiliare (AI), all'interno del processo di decentramento catastale finalizzato a trasferire ai Comuni le competenze in materia di catasto e fiscalità. Il sistema è di fondamentale ausilio per approfondire la conoscenza del territorio, per potenziare il controllo della fiscalità e per ottimizzare l'erogazione di servizi (coerenza con gli strumenti di pianificazione, destinazione d'uso degli immobili, coerenza con le banche dati censuarie del catasto).

The Region of Sardinia is currently involved in the establishment of an integrated system that aims to link the management of the cadastre, landscape planning activities and local tax administration. This is part of the national project that aims to transfer to the local authorities the administration of the cadastre and of the tax management and collection system. The integrated system will be crucial in building knowledge of territorial data, enhancing property tax control and improving the quality of public services (agreement with landscape planning regulations, building classification and zoning, consistency with cadastre data).

1. Il progetto di realizzazione dell'AI

La Regione Sardegna, a seguito della DGR n° 41/35 del 17/10/2007 ("Attivazione dell'Anagrafe Immobiliare Regionale") e della L.R. n° 2 del 29/10/2007, art. 12 comma 8 ("Supporto ai Comuni per il decentramento delle competenze catastali"), sta supportando l'iniziativa dello Stato volta a trasferire ai Comuni le competenze in materia di catasto, anche allo scopo di realizzare un effettivo e totale censimento dei beni immobili ed un completo recupero dei dati catastali, come previsto nel D.P.C.M. del 14.6.2007, "Decentramento delle funzioni catastali ai Comuni, ai sensi dell'art. 1, comma 197, della legge 27.12.2006, n. 296" (Finanziaria 2007).

Con l'istituzione dell'AI verranno centralizzate le informazioni relative ai beni immobiliari del territorio comunale (procedimenti edilizi, atti di variazione catastale, istituzione di vie e numerazione civica), quelle provenienti dall'Agenzia del Territorio (AdT) e quelle relative alla pianificazione urbanistica. Si viene così a realizzare un sistema integrato di informazioni che concorre, insieme ad altre iniziative regionali, sia al miglioramento delle attività di governo del territorio, sia al controllo della fiscalità locale.

1.1. Attori coinvolti

L'AI verrà realizzata attraverso una pluralità di interventi che vedono come attori principali la Direzione Generale della Pianificazione Urbanistica Territoriale e della Vigilanza Edilizia della Regione Sardegna, l'Agenzia Regionale delle Entrate (ARASE), i Comuni e l'AdT.

La Regione assumerà il ruolo di supporto ai comuni nelle attività di controllo fiscale di propria competenza, e gestirà l'interscambio dei dati con l'AdT. Anche a tale scopo, fornirà gli strumenti per l'accesso alle banche dati territoriali esistenti, curando l'aggiornamento continuo dei dati.

L'ARASE fornirà supporto all'Agenzia Nazionale delle Entrate per la segnalazione di situazioni rilevanti ai fini dell'accertamento fiscale. A tal fine, realizzerà un applicativo per supportare l'incrocio dei dati catastali con le banche dati territoriali regionali (ortofoto, PPR, PUC, Piani attuativi, concessioni edilizie, ecc.) e nazionali (ENEL, Anagrafe Tributaria, Catasto, ecc.).

L'AdT renderà disponibili le banche dati, nell'ambito del protocollo d'intesa stipulato con la Regione Sardegna.

I Comuni, infine, gestiranno le informazioni di propria competenza, quali i dati catastali, i piani urbanistici, le pratiche edilizie, la numerazione civica e il grafo stradale. Data la complessità dell'AI, il progetto prevede l'istituzione di alcuni centri di competenza distribuiti sull'intero territorio regionale, presso i quali verranno concentrate informazioni, competenze e strumenti di gestione.

1.2. Risorse finanziarie

Le risorse finanziarie stanziare dalla Regione Sardegna per il progetto AI provengono da diverse fonti. In particolare, un ammontare pari a 6 milioni di euro provenienti da fondi POR sono stati stanziati in maniera specifica per il progetto AI. Ulteriori risorse sono state stanziare in virtù della Legge Regionale 2/2007 ("Finanziaria 2007"), per un totale di 10 milioni di euro, mediante la concessione di contributi a favore dei Comuni finalizzati all'informatizzazione dei catasti. Altre risorse provengono da fondi APQ in materia di Società dell'Informazione, già stanziati per la realizzazione del Sistema Informativo Territoriale Regionale (SITR) e del Sistema Informativo Territoriale alle Comunità (SIT2COM), propedeutici al progetto AI. Altre risorse (2.2 milioni di euro) provengono da fondi regionali finalizzati alla digitalizzazione della cartografia catastale.

1.3. Obiettivi del progetto

Come anticipato, la finalità del progetto di realizzazione dell'AI è di consolidare in un punto centralizzato informazioni relative ai beni immobiliari del territorio comunale, favorendo il decentramento catastale auspicato dalla DGR n° 41/35. L'AI verrà realizzata attraverso una pluralità di interventi, e in particolare:

- lo sviluppo di un sistema integrato volto al miglioramento delle attività di governo del territorio, al controllo della fiscalità e alla lotta all'evasione dei tributi locali;
- l'attuazione del flusso dei dati Catasto – Regione – Enti Locali attraverso l'IDT del SITR;
- la realizzazione di banche dati geografiche e il riordino delle banche dati catastali;
- lo sviluppo di software per la gestione e l'incrocio dei dati;
- il collegamento con altre banche dati pubbliche.

2. Prerequisiti per l'attivazione dell'AI

2.1. Il Sistema Informativo Territoriale Regionale

Requisito fondamentale per l'attivazione dell'AI è l'esistenza di un'infrastruttura di dati territoriali (IDT). La Regione Sardegna ha avviato a marzo 2005 i lavori per la realizzazione del SITR e della relativa IDT. L'iniziativa comprende anche la realizzazione del sistema SIT2COM, che rappresenta l'estensione dei servizi, già implementati nel SITR-IDT, verso gli Enti Locali.

Con il SITR la Regione si è dotata di un sistema in grado di accogliere, distribuire e gestire le informazioni territoriali della Sardegna. Tale sistema è basato su un'architettura unica, scalabile e federata, secondo i principi della cooperazione applicativa, implementata tramite *web-services*.

2.2. Principi ispiratori del SITR

Il SITR è stato progettato in conformità alla direttiva europea INSPIRE 2007/2/CE, con l'obiettivo di rendere disponibili informazioni geografiche per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione

della politica comunitaria europea. La direttiva prevede che ogni Stato dell'Unione Europea implementi una sua IDT, allo scopo di mettere a disposizione dati, metadati e servizi.

Il SITR-IDT della Regione Sardegna ha realizzato gran parte dei servizi previsti dalla direttiva. Il database unico del SITR (DB Unico) contiene i dati fisici, i metadati (secondo lo standard ISO19115), e la catalogazione degli attributi fisici (*Feature Catalogue* secondo lo standard ISO 19110). Il portale cartografico istituzionale della Regione offre i servizi di consultazione, scarico, conversione e ricerca dei dati (modello *view – download – transformation – discovery* di INSPIRE). La consultazione può essere effettuata anche tramite *web-services* sviluppati secondo gli standard OGC. Il SITR è un sistema interoperabile e permette quindi a differenti programmi di scambiare i dati presenti nel proprio sistema informativo indipendentemente dalla tecnologia che essi utilizzano.

2.3. I dati del SITR-IDT

La componente cartografica riveste un ruolo chiave nel processo di formazione dell'AI. Dal punto di vista qualitativo, un'importante innovazione è stata fatta convertendo la carta tecnica regionale e comunale in un DB geografico multi precisione, in cui coesistono geometrie aventi differente scala. Questo strumento permette sia l'interrogazione delle informazioni territoriali, sia la gestione delle relazioni fra gli oggetti. Sono state inoltre acquisite immagini satellitari e ortofoto digitali a grande risoluzione, che forniscono informazioni utili per l'analisi delle trasformazioni del territorio.

La Regione si è poi dotata di supporti innovativi in grado di rappresentare con un modello digitale le forme del terreno con un elevato grado di dettaglio e di evidenziare le criticità del territorio.

Per quanto riguarda la cartografia tematica è stato ampliato il patrimonio di dati territoriali, grazie ai progetti che hanno portato all'acquisizione della carta dell'uso del suolo e della carta geologica.

Per ciò che riguarda le banche dati catastali, esse sono state realizzate a partire dalla scansione dei fogli catastali di primo impianto e dei copioni di visura, con successiva riproduzione in formato vettoriale (DWG) delle componenti geometriche ed inserimento degli oggetti in aggiornamento. L'attività, realizzata a seguito di un protocollo d'intesa con l'AdT, ha portato alla vettorializzazione di oltre 9000 mappe catastali della Sardegna e al loro parziale allineamento con la banca dati censuaria. I dati prodotti sono entrati in conservazione presso la banca dati dell'AdT. L'AdT ha proceduto, inoltre, alla trasformazione delle mappe catastali nei sistemi Cassini-Soldner e Roma40-Gauss-Boaga, validando così le mappe riproiettate. Mediante il sistema di interscambio SIGMA TER i dati catastali sono resi disponibili nei due sistemi di proiezione presso il SITR-IDT.

2.4. Interazione con il progetto SIGMA TER

Nell'ambito della Convenzione tra la Regione Emilia-Romagna e la Regione Sardegna è previsto il riuso del sistema SIGMA TER (Servizi Integrati catastali e Geografici per il Monitoraggio Amministrativo del Territorio), attraverso il quale sarà possibile sistematizzare gli scambi tra AdT e Regione e mantenere allineata la banca dati catastale presso quest'ultima. È stata conclusa la fase di caricamento, sul database catastale regionale, del primo impianto della banca dati. Sono state, inoltre, riutilizzate e testate le applicazioni *general purpose* (AGP), già sviluppate nell'ambito del progetto SIGMA TER, per l'attivazione del sistema di interscambio dei dati tra AdT e Regione tramite il Sistema Pubblico di Connettività (SPC).

3. Il software a supporto

Di seguito vengono descritte le applicazioni più rilevanti ai fini del processo di attivazione dell'AI.

3.1. Software di gestione dell'AI

Gli strumenti in riuso che saranno adottati ai fini della gestione dell'AI sono principalmente due:

- software di consultazione dei dati catastali;
- gestore dell'Anagrafe Edilizia.

Entrambi gli strumenti sono forniti in licenza d'uso e saranno messi a disposizione dei tecnici dei centri di competenza che gestiranno l'anagrafe degli immobili per conto dei comuni. Gli strumenti

software saranno installati presso il centro servizi regionale. L'accesso alle applicazioni avverrà attraverso sistemi di terminal server (CITRIX), che richiederanno all'utilizzatore finale la semplice presenza di un browser sulla propria postazione e l'installazione del certificato CITRIX.

Software per la consultazione dei dati catastali

L'applicativo permette di connettersi al DB dei dati catastali consolidato presso la Regione (DBTI) per la consultazione dei dati. Consente, in particolare, di:

- effettuare *query ad-hoc* sul DBTI per consultare la cartografia catastale (catasto terreni e fabbricati), individuare un'unità immobiliare, il suo proprietario e il titolo di proprietà, ottenere il DOCFA che ha generato quel classamento, visualizzare e misurare la planimetria;
- ottenere liste di posizioni catastali che soddisfano criteri di ricerca definiti dall'utente, sia di tipo alfanumerico che cartografico;
- disporre di funzioni di reportistica ed estrazione dei dati;
- sovrapporre la cartografia catastale con gli altri strati cartografici a disposizione dell'utente.

Applicativo di gestione dell'Anagrafe Edilizia

Il software permette la gestione interattiva dei dati della toponomastica e dell'anagrafe edilizia (strade, civici, interni, edifici e lotti). Per ogni entità vengono gestiti i dati descrittivi e i dati tecnici che caratterizzano gli oggetti (numeri piani, superfici, vani, ecc.). Il software consente anche di visualizzare in maniera esplicita le relazioni tra gli oggetti. Ad esempio, dato un indirizzo, è possibile consultare le informazioni del relativo edificio e, a partire da questo, acquisire i dettagli delle unità edilizie e dei numeri civici interni che vi fanno parte. Permette, inoltre, di gestire le variazioni edilizie originate dalle autorizzazioni rilasciate dal Comune (DIA, concessioni edilizie, ecc.). Il software permette anche il caricamento di dati provenienti da altri DB (strade, catasto, etc.).

3.2. Software per l'edilizia e la pianificazione territoriale

Il Gestore dei Piani Urbanistici Comunali (PUC) e dei Piani Attuativi (PA)

È uno strumento software che guida il Comune nel processo di redazione di PUC e PA e di gestione delle varianti agli stessi piani. È accessibile via *web* senza l'installazione di *client*, e dispone di funzioni di *editing* tipo CAD, con le quali è possibile compiere operazioni complesse sui poligoni della zonizzazione. Una volta redatto il piano, i file vengono inviati alla Regione per il conferimento nel SITR-IDT. Ad ogni nuovo aggiornamento il Comune, tramite il software di gestione, accede al SITR per la revisione del piano, garantendo così la circolarità del flusso dei dati e il loro continuo aggiornamento.

Il Gestore Pratiche Edilizie

È un software accessibile dall'operatore comunale via *web* senza l'installazione di *client*. Permette di gestire la pratica edilizia (istruttoria tecnica, calcolo degli oneri, rilascio titolo abilitativo), di recuperare e georeferenziare le pratiche edilizie attive e di conferire al SITR i dati di sintesi per l'analisi delle trasformazioni territoriali. Consente, inoltre, di caricare la cartografia di base del Comune e di consultare online i dati provenienti dagli applicativi sopra descritti.

Il Gestore grafo e civici

Il software consente al Comune di aggiornare i numeri civici e il grafo stradale. Questi riferimenti geografici consentono di associare dati provenienti da differenti archivi (anagrafe della popolazione, imprese, locazioni, utenze, alberghi e ristoranti, TARSU) e di mettere in relazione un soggetto con gli oggetti del territorio e con le informazioni relative alla sua destinazione urbanistica (Figura 1).



Figura 1: Via e numero civico sono chiavi primarie per l'incrocio delle banche dati territoriali

3.3. Software per la gestione della fiscalità

L'ARASE realizzerà gli applicativi software finalizzati alle attività di incrocio dei dati e di segnalazione all'Agenzia Nazionale delle Entrate delle situazioni interessanti ai fini dell'accertamento fiscale. È inoltre prevista la realizzazione di procedure per l'accertamento ICI e TARSU, che dovranno mettere in condizione l'ARASE di ricercare e segnalare ai Comuni i potenziali evasori.

4. Funzionamento dell'AI

Il flusso informativo principale per l'aggiornamento dell'AI è costituito dalle pratiche edilizie rilasciate dai Comuni. I contenuti informativi dell'AI comunale saranno compatibili (come previsto dalla Legge 80/2006) con quelli del futuro MUDE (Modello Unico Digitale per l'Edilizia). Ciò permetterà di unificare la pratica di concessione edilizia e quella di accatastamento dell'immobile, risolvendo così eventuali incongruenze tra quanto autorizzato in Comune e quanto accatastato.

Il professionista interagirà con il Comune tramite un applicativo di *front end*, inoltrando per mezzo di esso le richieste di provvedimenti abilitativi (permesso di costruire, denuncia di inizio attività, ecc.) e gli atti di accatastamento (per i Comuni che hanno optato per il decentramento catastale secondo l'opzione B o C). L'applicativo di *front end* garantirà che i dati inviati al Comune vengano automaticamente messi a disposizione del tecnico comunale nel Gestore Pratiche per la fase istruttoria.

Presso il Centro di Competenza viene gestita l'AI per conto del Comune, alimentando le banche dati con tutti gli strati informativi di origine locale rilevanti ai fini dell'AI (strumenti urbanistici, pratiche edilizie, aggiornamenti della numerazione civica, ecc.). Vengono gestite, inoltre, le attività di incrocio tra i dati relativi alle pratiche edilizie e i dati catastali. L'aggiornamento delle banche dati catastali può avvenire secondo due modalità distinte:

- per i comuni in opzione A il professionista trasmette gli atti di accatastamento (DOCFA e PREGEO) direttamente all'AdT. In questo scenario il Centro di Competenza può solo effettuare dei controlli a posteriori sui dati (recuperando i DOCFA dall'AdT, inserendoli nell'AI ed effettuando poi la verifica a posteriori della correttezza degli accatastamenti tramite le funzioni di gestione dell'AI) e segnalare le irregolarità all'AdT;
- aggiornamento diretto della banca catastale da parte del Centro di Competenza, previa verifica della congruenza dell'atto di accatastamento con quanto autorizzato dalla pratica edilizia. Per l'aggiornamento si utilizzerà il software previsto dal D.P.C.M. del 14.6.2007 (Territorio Web), che consente la connessione diretta ai server dell'AdT tramite SPC.

Tramite il sistema di interscambio di SIGMA TER i dati catastali provenienti dall'AdT (censuario, cartografia e planimetrie) vengono periodicamente replicati e trasferiti al DBTI, in modo da garantire l'allineamento dei dati catastali presso la Regione e il loro continuo aggiornamento. Il

Comune accederà poi a questi dati, solamente per la parte di competenza, tramite l'applicativo di consultazione già descritto.

Anche il Comune scambia dati con la Regione; il flusso è bidirezionale: da una parte i dati raccolti nel SITR-IDT vengono utilizzati negli applicativi di gestione messi a disposizione del Comune e precedentemente descritti, dall'altra i dati comunali (PUC e PA, pratiche edilizie, toponomastica, ecc.) vengono trasferiti alla Regione (tramite i sistemi di trasferimento utilizzati negli applicativi di gestione) per la realizzazione dell'AI regionale consolidata.

Infine, il sistema di gestione del *datawarehouse* fiscale istituito da ARASE accede ai dati del DB regionale relativi all'AI consolidata e ai dati territoriali del SITR, incrociando questi dati con quelli provenienti dalle banche dati nazionali per reperire informazioni sulle persone fisiche e giuridiche ed effettuare gli accertamenti fiscali.

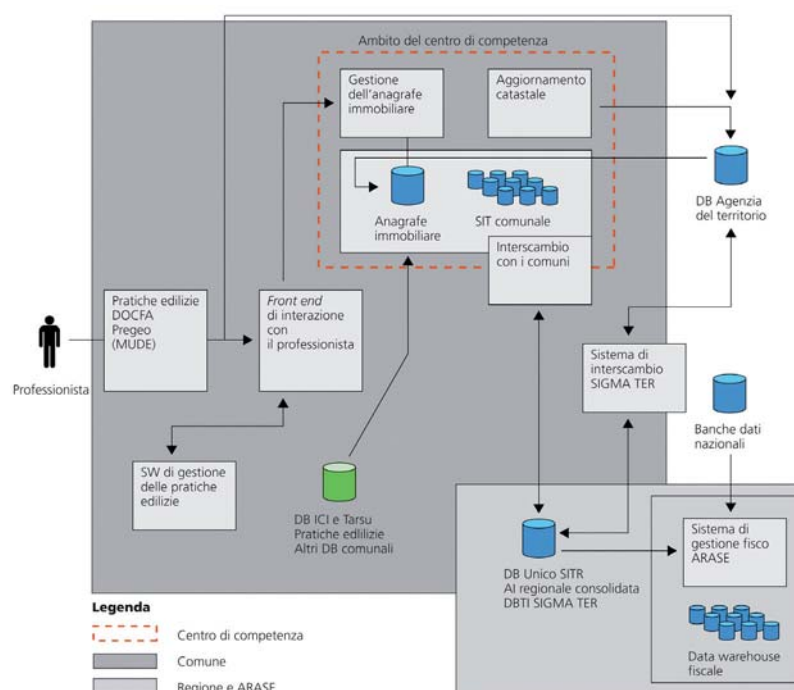


Figura 3: flusso di gestione dell'AI

5. Conclusioni

L'AI risponde sia alle esigenze di natura fiscale che alle esigenze di natura urbanistica e di controllo del territorio. La gestione rigorosa delle chiavi territoriali e delle relazioni che intercorrono fra esse permette l'integrazione di banche dati che, per loro natura, non possono essere gestite fisicamente in un'unica banca dati ma sono distribuite, secondo i principi della IDT del SITR.