

## **La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali,**

**sottogruppo:** *Edilizia, pianificazione territoriale e ambientale*

(coord.: Caterina CITTADINO)

# **Procedimento amministrativo per la valutazione del valore di un immobile**

**Sommario:** 1. Considerazioni introduttive; 2. I procedimenti catastali; 2.1. Il Sistema di Consultazione Siste; 2.2. La Procedura Informatica Pregeo; 2.3. La procedura informatica Docfa; 2.4. La procedura informatica Voltura; 3. Il catasto e la definizione del valore dell'immobile; 4. Proposte.

### **1. Considerazioni introduttive**

Il catasto è l'indispensabile strumento di inventariazione di tutti i beni immobili siti sul territorio nazionale nonché strumento per l'asseverazione della consistenza, della rendita e della proprietà dei beni stessi. La rilevanza del catasto è notevole anche alla luce del fatto che è attraverso di esso che è possibile individuare i cespiti sulla base dei quali sono calcolate la maggior parte delle imposte statali e quella comunale per eccellenza, ovvero l'ICI.

È la legge n. 59/97 che ha segnato l'inizio di un processo di decentramento sistematico che ha modificato l'assetto delle competenze tra Stato, regioni, Province e Comuni. La predetta legge prevedeva un'ampia delega al governo per la realizzazione di un c.d. federalismo amministrativo attraverso il conferimento a regioni ed enti locali delle funzioni non espressamente riservate allo Stato. In questo quadro si muovono i decreti di attuazione emanati dal governo ai sensi dell'art. 1 della legge delega ed in particolare il decreto n. 112/98 che fornisce un quadro complessivo della ripartizione delle competenze fra Stato, regioni ed enti locali. All'interno del Titolo III è trattato in particolare il conferimento delle funzioni catastali ai comuni.

Il legislatore ha scelto, dunque, il comune per la gestione dei dati del catasto terreni ed edilizio urbano, conservazione, aggiornamento e sua utilizzazione e per la revisione degli estimi del classamento, nei limiti previsti dall'art. 65.

L'articolo suddetto elenca le funzioni rimaste allo Stato, fra cui si segnalano, lo studio e lo sviluppo delle metodologie inerenti alla classificazione censuaria; le unità immobiliari urbane e la predisposizione di procedure innovative per la determinazione dei redditi dei terreni degli immobili ai fini delle revisioni...etc. Risulta chiaro che i compiti dello Stato attengono, dunque, a quella funzione di raccordo e perequazione del sistema del catasto senza la quale si sarebbero potute verificare gravi disfunzioni.

Al decreto legislativo n. 112/98 sono seguiti una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri con i quali si stabiliva la decorrenza effettiva dell'esercizio delle funzioni. Le difficoltà emerse nella fase di attuazione sono state notevoli sia con riferimento alla individuazione e ripartizione delle risorse economiche sia con riferimento alle procedure di mobilità del personale.

Le problematiche di cui sopra, sorte nella fase di attuazione della riforma di cui al decreto n. 112/98, sono culminate nel dPCM del 21 marzo 2001 con il quale si è proceduto alla redistribuzione di tutte le risorse individuate con il precedente dPCM del 19 dicembre del 2000 ma, ciò che è rilevante segnalare, è che l'allocazione delle stesse si è fermata a livello provinciale anche se sono i comuni i reali destinatari della funzione.

Nel prosieguo non è stato più possibile procedere alla successiva distribuzione delle risorse economiche e di personale a livello comunale a causa dell'atteggiamento di chiusura del governo della passata legislatura.

## **2. I procedimenti catastali**

Più concretamente si è cercato di analizzare quali sono, ad oggi, i procedimenti e le funzioni – in materia di catasto - di competenza dei comuni. Innanzitutto, bisogna considerare che la gestione delle attività connesse al trasferimento delle funzioni catastali richiede la disponibilità di un adeguato sistema informativo supportato da una altrettanto adeguata struttura tecnologica capace di assecondare nel modo più razionale possibile il rapporto che si innesca tra cittadino utente e l'Agenzia del Territorio con il tramite – a decentramento attuato – del Comune.

Le procedure informatiche di base alla data rese disponibili dall'Agenzia del Territorio, finalizzate all'attuazione dei processi inerenti il trasferimento nel Polo delle funzioni catastali sono:

- il sistema di consultazione SISTER attraverso cui si possono ottenere le visure e le certificazioni catastali;
- la procedura informatica PREGEO (PREtrattamento atti GEOMETRICI) con cui si effettua il trattamento automatizzato degli aggiornamenti cartografici relativi al Catasto Terreni;
- la procedura informatica DOCFA (DOCUMENTI Catasto FABBRICATI) con cui si gestiscono le variazioni relative al Catasto dei Fabbricati;
- la procedura informatica VOLTURA è finalizzata alla presentazione su supporto informatico delle informazioni necessarie alla effettuazione delle volture catastali.

## **2.1. Il Sistema di Consultazione SISTER**

### **Visure Catastali**

Attraverso il SISTER è possibile ottenere in tempo reale, a video e in stampa, le visure catastali sia dei fabbricati che dei terreni.

Al fine di agevolare l'utente nell'individuazione degli elementi di interesse rispetto ai quali richiedere la visura catastale, SISTER mette a disposizione degli archivi contenenti informazioni sintetiche (indici di ricerca) che vengono mantenuti costantemente aggiornati.

I tipi di consultazione attualmente possibili sono i seguenti:

- visura attuale per immobile;
- visura attuale per soggetto;
- visura per indirizzo;
- visura storica<sup>1</sup> per immobile;
- estratto di mappa;
- punti fiduciali.

La visura può riguardare atti meccanizzati (già inseriti in banca dati informatizzata) o atti non meccanizzati (atti cartacei).

---

<sup>1</sup> Le visure storiche sono limitate dalla data di impianto meccanografico dell'ufficio.

La richiesta di visura degli atti meccanizzati deve essere effettuata in base alle seguenti chiavi di ricerca:

- ricerca per immobile: effettuata mediante identificativo catastale del bene (particella catastale per il catasto terreni o unità immobiliare urbana per il catasto urbano). La ricerca è limitata al solo catasto terreni o catasto fabbricati;
- ricerca per soggetto: intestato (o cointestato), effettuata mediante dati anagrafici: cognome, nome, sesso, codice fiscale (se persona fisica) o denominazione e sede legale (se persona giuridica). La ricerca è svolta negli archivi sia del catasto terreni che del catasto fabbricati;
- ricerca per partita: (numero identificativo della ditta intestataria di uno o più beni). La ricerca è limitata al solo catasto terreni o catasto fabbricati ed al periodo di riferimento:
  - attuale (riferita alla situazione catastale corrente);
  - ampliata (riferita a tutte le situazioni cronologicamente afferenti il periodo richiesto: decennale, ventennale, dall'impianto del catasto meccanizzato).

La visura degli atti cartacei può riguardare:

- la situazione censuaria o grafica – attuale o storica – di singoli immobili;
- gli atti di aggiornamento del catasto terreni;
- le mappe catastali;
- le planimetrie catastali di unità immobiliari urbane (tale richiesta è espletabile dai soli aventi diritto sull'immobile o dai loro delegati).
- Il collegamento al SiSTER è previsto per le seguenti due categorie di Enti:
  - amministrazioni pubbliche ed Enti istituzionali (esenti per legge dal pagamento dei diritti di visura);
  - enti privati e categorie professionali (quali notai, ingegneri, architetti, geometri, ecc.) soggetti al pagamento dei diritti di visura.
- La normativa di riferimento limita la diffusione del servizio vietando la commercializzazione delle visure che, pertanto, sono consentite per uso interno ed istituzionale, ovvero nell'ambito dell'espletamento dell'attività professionale.

Le ricerche possibili su tali archivi sono:

- ricerche per soggetto, persona fisica o giuridica, per nominativo/denominazione ovvero per codice fiscale. La ricerca può essere circoscritta ad un comune, ovvero estesa alla provincia ed essere limitata al catasto fabbricati o terreni, oppure riguardare entrambi i catasti.
- ricerca per immobile, ossia tramite identificativo catastale (Comune, sezione, foglio, particella ed eventuale subalterno), oppure, soltanto per gli immobili urbani non ancora iscritti, tramite identificativo provvisorio (protocollo ed anno del documento di accatastamento o variazione).
- ricerca per indirizzo, limitatamente ai fabbricati. E' possibile effettuare la ricerca per indirizzo in due modalità principali:
  - scegliendo un toponimo dalla lista (via, piazza, vico, ecc.);
  - scegliendo tutti i toponimi.

### **Certificazioni Catastali**

A livello di contenuti le certificazioni riportano le medesime informazioni contenute nelle visure. Ciò che distingue il certificato è che il certificato è il risultato di un atto amministrativo avente un valore legale. La certificazione può riguardare atti meccanizzati (già inseriti in banca dati informatizzata) o atti non meccanizzati (atti cartacei).

- Gli atti meccanizzati possono essere richiesti e certificati dallo sportello catastale di qualsiasi Ufficio provinciale dell'Agenzia del Territorio. La non completa informatizzazione delle banche dati catastali non garantisce – al momento – la disponibilità meccanizzata della totalità degli atti corrispondenti all'attualità. Il rilascio di tali atti è sempre immediato.
- Gli atti non meccanizzati devono essere richiesti al competente Ufficio provinciale dell'Agenzia del territorio. Il rilascio di tali atti è dipendente dal tipo (normale o urgente) e dalla quantità di richieste pervenute. Ordinariamente le richieste "urgenti" sono espletate entro i tre giorni successivi, mentre quelle "normali" sono evase entro venti giorni.

La richiesta di certificazione deve essere effettuata in base alle seguenti chiavi di ricerca:

- ricerca per immobile effettuata mediante identificativo catastale del bene (particella catastale per il catasto terreni o unità immobiliare urbana per il catasto urbano). La ricerca è limitata al solo catasto terreni o catasto fabbricati;

- ricerca per soggetto intestato (o cointestato), effettuata mediante dati anagrafici: cognome, nome, sesso, codice fiscale - se persona fisica - o denominazione e sede legale – se persona giuridica -. La ricerca è svolta negli archivi sia del catasto terreni che del catasto fabbricati;
- ricerca per partita (numero identificativo della ditta intestataria di uno o più beni). La ricerca è limitata al solo catasto terreni o catasto fabbricati ed al periodo di riferimento:
  - attuale (riferita alla situazione catastale corrente);
  - storica (riferita a tutte le situazioni cronologicamente afferenti il periodo richiesto: decennale, ventennale, dall'impianto del catasto).

I documenti rilasciabili riguardano (situazione attuale e storica):

- singoli immobili;
- immobili contenuti in una partita catastale;
- immobili intestati (almeno) al soggetto richiesto;
- estratti di mappa per tipo di frazionamento (necessario per il frazionamento di particelle in vista di trasferimento di diritti), tipo mappale (necessario per la denuncia di nuova costruzione urbana) o per altri scopi (non catastali);
- copia di tipi di frazionamento;
- copia di planimetrie catastali di unità immobiliari urbane (richieste dagli aventi diritto sull'immobile o loro delegati);
- coordinate di vertici desunte da mappa catastale d'impianto;
- copia di monografie di punti trigonometrici catastali.

Sono, inoltre, rilasciabili copie di interi fogli di mappa del catasto terreni.

## **2.2. La Procedura Informatica PREGEO**

Il Pregeo è il software per il trattamento automatizzato degli aggiornamenti cartografici. Il programma Pregeo è realizzato per i tecnici professionisti che operano nel settore catastale e viene utilizzato per la predisposizione su floppy disk degli atti geometrici necessari all'aggiornamento cartografico e censuario della banca dati del Catasto Terreni.

Gli Atti di aggiornamento catastali sono costituiti da:

- frazionamenti (introduzione nella mappa catastale di nuove particelle);
- tipi mappali (introduzione nella mappa catastale delle nuove costruzioni, ampliamenti, ecc.).

PREGEO, elabora i dati di misura contenuti nel Libretto di Campagna e fornisce la posizione e la precisione dei punti rilevati. Comprende un insieme di funzioni tra le quali:

- l'immissione dei dati di misura e della descrizione geometrica, per mezzo di poligoni, degli oggetti rilevati;
- la descrizione delle operazioni catastali associate all'aggiornamento geometrico (suddivisioni, fusioni variazioni di categoria e classe di particelle catastali);
- la visualizzazione grafica dell'oggetto del rilievo;
- la predisposizione del supporto informatico per la presentazione dell'atto di aggiornamento;
- la stampa di presentazione del Libretto delle Misure con relativo Codice di Riscontro.

La procedura descrive le attività svolte dal Polo catastale per aggiornare gli archivi amministrativo–censuari e geometrici del Catasto Terreni. La procedura si applica al trattamento dei seguenti atti di aggiornamento del catasto terreni:

- tipo mappale;
- tipo frazionamento;
- tipo particellare;
- denuncia di variazione del reddito.

Il sistema informatico assicura la disponibilità e la reperibilità di tutte le registrazioni riguardanti l'accettazione, le movimentazioni interne, le eventuali comunicazioni ai Professionisti esterni e l'archiviazione degli atti di aggiornamento del Catasto Terreni presentati. La documentazione presentata dal professionista esterno, a seconda del tipo di atto, è la seguente:

- tipo mappale
  - Modello 51 (Estratto di mappa) e allegati
  - Modello 3/SPC (Denuncia di cambiamento)
  - Carpetta questionario compilata
  - Libretto delle misure (formato PREGEO)

- tipo frazionamento
  - Modello 51 (Estratto di mappa) e allegati
  - Modello 51 F.TP (Dimostrazione di Frazionamento)
  - Carpetta questionario compilata
  - Libretto delle misure (formato PREGEO)
- tipo particellare
  - Modello 51 (Estratto di mappa) e allegati
  - Carpetta questionario compilata
  - Libretto delle misure (formato PREGEO)
- denuncia di variazione del reddito
  - Modello 51 (Estratto di mappa) e allegati
  - Modello 26

### **2.3. LA PROCEDURA INFORMATICA DOCFA**

Docfa<sup>2</sup> è il software per la compilazione dei documenti tecnici catastali ed è un prodotto informatico di ausilio ai tecnici professionisti quali geometri, architetti, ingegneri, ecc., per la predisposizione e presentazione (su floppy disk) del modello di "Accertamento della Proprietà Immobiliare Urbana".

Con tale modello si possono presentare al Catasto:

- dichiarazioni di fabbricato urbano o nuova costruzione (accatastamento);
- denunce di variazione;
- denunce di unità afferenti ad enti urbani.

La procedura Docfa 3.0 consente al professionista la spedizione dal proprio studio dei documenti tecnici agli uffici del territorio.

Affinché l'invio telematico sia possibile tutti i modelli che compongono i documenti tecnici devono poter essere presentati solo su supporto informatico.

La procedura Docfa 3.0 produce documenti pronti per essere inviati tramite rete telematica, infatti, compone al suo interno tutti i modelli contenenti sia dati che immagini necessari alla presentazione di un aggiornamento catastale.

---

<sup>2</sup> Riferimenti: D.M. 701/94; Circolare N° 9 del 26/11/2001 Attivazione della procedura DOCFA.

Nel momento in cui sarà operativa la revisione generale degli estimi, la consistenza delle unità immobiliari ordinarie si baserà sulla superficie catastale desunta secondo le norme tecniche descritte nel D.P.R. 138/98.

A tal fine, la procedura Docfa 3.0 contiene il calcolo in automatico della superficie catastale, parametro peraltro già presente nelle versioni precedenti, ma la superficie delle unità immobiliari viene ora descritta tramite dei poligoni vettoriali che vengono anch'essi memorizzati nei data base catastali al pari delle immagini planimetriche.

La compilazione degli elaborati grafici si è molto semplificata e velocizzata rispetto alle versioni precedenti. Il miglioramento è ancora più evidente a chi usa abitualmente prodotti CAD per il disegno delle planimetrie rispetto ai quali c'è una forte integrazione, anche se la procedura consente al professionista di optare per il disegno vettoriale o quello su carta, senza penalizzare una scelta rispetto all'altra.

La procedura Docfa 3.0 rappresenta inoltre il "capostipite" di una famiglia di prodotti mirati per l'aggiornamento delle banche dati catastali e, come tale, verrà utilizzato per ridisegnare gli altri pacchetti informatici, integrandoli nelle scelte metodologiche e di approccio. Basti citare la procedura Voltura 1.0 che sfrutta tutte le potenzialità progettuali di Docfa 3.0 relativamente all'aggiornamento del data-base censuario terreni e fabbricati.

La procedura si applica al trattamento dei seguenti atti di aggiornamento del catasto fabbricati:

- nuova costruzione;
- denunce di variazione;
- denunce di unità afferenti ad enti urbani, la cui presentazione viene ricondotta nelle attività previste per la presentazione delle nuove costruzioni ovvero per le denunce di variazione.

Il sistema informatico assicura la disponibilità e la reperibilità di tutte le registrazioni riguardanti l'accettazione, le movimentazioni interne, le eventuali comunicazioni ai Professionisti esterni e l'archiviazione degli atti di aggiornamento del Catasto Fabbricati presentati.

La documentazione presentata dal professionista esterno a seconda del tipo di atto è la seguente:

- nuova costruzione  
*ovvero*
- denunce di variazione
  - Dischetto DOCFA contenente:
  - Modello D e dati del tecnico
  - Planimetrie ed elaborati planimetrici
  - Superfici catastali
  - Dati identificativi e censuari
  - Modello 1N
  - Stampa documento DOCFA (2 originali)
  - Stampa planimetrie timbrate e firmate

## 2.4. LA PROCEDURA INFORMATICA VOLTURA

La procedura **Voltura 1.0**<sup>3</sup> è finalizzata alla presentazione su supporto informatico delle informazioni necessarie alla effettuazione delle volture catastali.

Entra a far parte della serie di procedure che l'Agenzia del Territorio ha messo a disposizione degli utenti, per compilare, controllare e presentare su supporto informatico i documenti di aggiornamento degli atti catastali.

Gli immobili, fabbricati e terreni, vengono aggiornati tramite i documenti tecnici catastali, Docfa e Pregeo; i soggetti, intestatari di diritti sugli immobili iscritti in catasto, vengono di norma aggiornati a partire dai dati delle note di trascrizione, tramite la voltura automatica.

Per completare il flusso di aggiornamento della banca dati catastale, tramite documenti informatici, è stata ideata una procedura che permette di acquisire i dati delle volture che non vengono presentate in Conservatoria, ovvero di completare o modificare le intestazioni catastali che risultano incomplete o errate.

Questi documenti attualmente sono compilati manualmente dagli utenti e presentati in Ufficio su appositi modelli cartacei; il personale degli Uffici del Territorio deve, in seguito, acquisire tali documenti e registrarli in banca dati.

Con la procedura Voltura 1.0 possono essere gestite tre tipologie di documenti:

---

<sup>3</sup> Riferimenti: D.M. 701/94; Circolare N° 6 del 13/08/2002 Voltura 1.0.

- di afflusso: in particolare denunce di successione e ricongiungimento di usufrutto;
- di preallineamento: per risolvere i casi di disallineamento della banca dati catastale dovuti all'assenza negli atti informatizzati di domande di voltura pregresse;
- di recupero di voltura automatica: per risolvere i casi di documenti provenienti da voltura automatica che non hanno superato la fase di registrazione o per integrare le intestazioni che, a seguito dell'effettuazione della voltura automatica, risultassero incomplete e non corrette;

Con la procedura Voltura è possibile compilare volture:

- riguardanti fabbricati e terreni;
- di immobili appartenenti a comuni diversi della stessa provincia;
- con intestati in sostituzione.

La procedura presenta caratteristiche di particolare semplicità di utilizzo, che la rende potenzialmente fruibile dai diversi utenti ai quali è rivolta (non solo professionisti quali notai, geometri, ingegneri, ecc. ma anche Caf e singoli cittadini).

Sono state adottate anche per questa procedura, al pari degli altri pacchetti del Territorio di nuova realizzazione (Docfa 3), soluzioni tecniche che ne consentano, in un prossimo futuro, la trasmissione telematica.

La procedura descrive le attività necessarie per l'effettuazione delle volture catastali, ossia per registrare i cambiamenti di proprietà o dei diritti su un immobile; essa si applica al trattamento delle domande di voltura presentate:

- sia su supporto cartaceo;
- sia su supporto informatico.

La documentazione da presentare a cura del professionista esterno, a seconda del tipo di atto, è la seguente:

- atto di afflusso corrente (per qualunque tipologia di atto o di trasferimento)
- atto di preallineamento relativa a documenti mai registrati ovvero a documenti inseriti in atti in modo errato.

- atto di recupero da voltura automatica non registrata per vari motivi (disallineamento banca dati catastale; aggiornamento errato banca dati catastale; titoli non codificati, ecc..)

Dischetto Voltura1 contenente:

- documento;
- voltura;
- note;
- stampa della documentazione datata e sottoscritta dal richiedente.

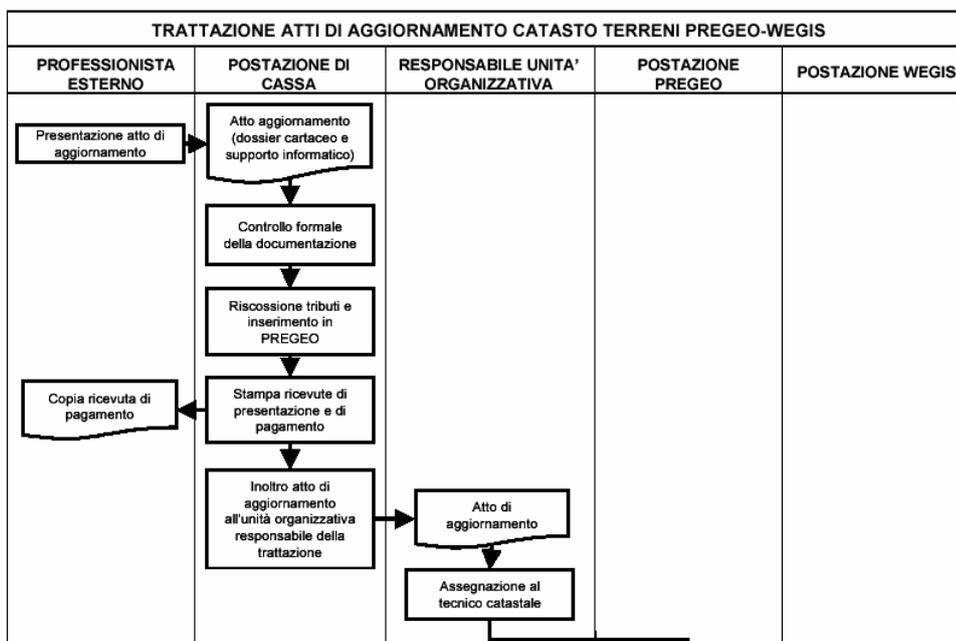
Modello cartaceo

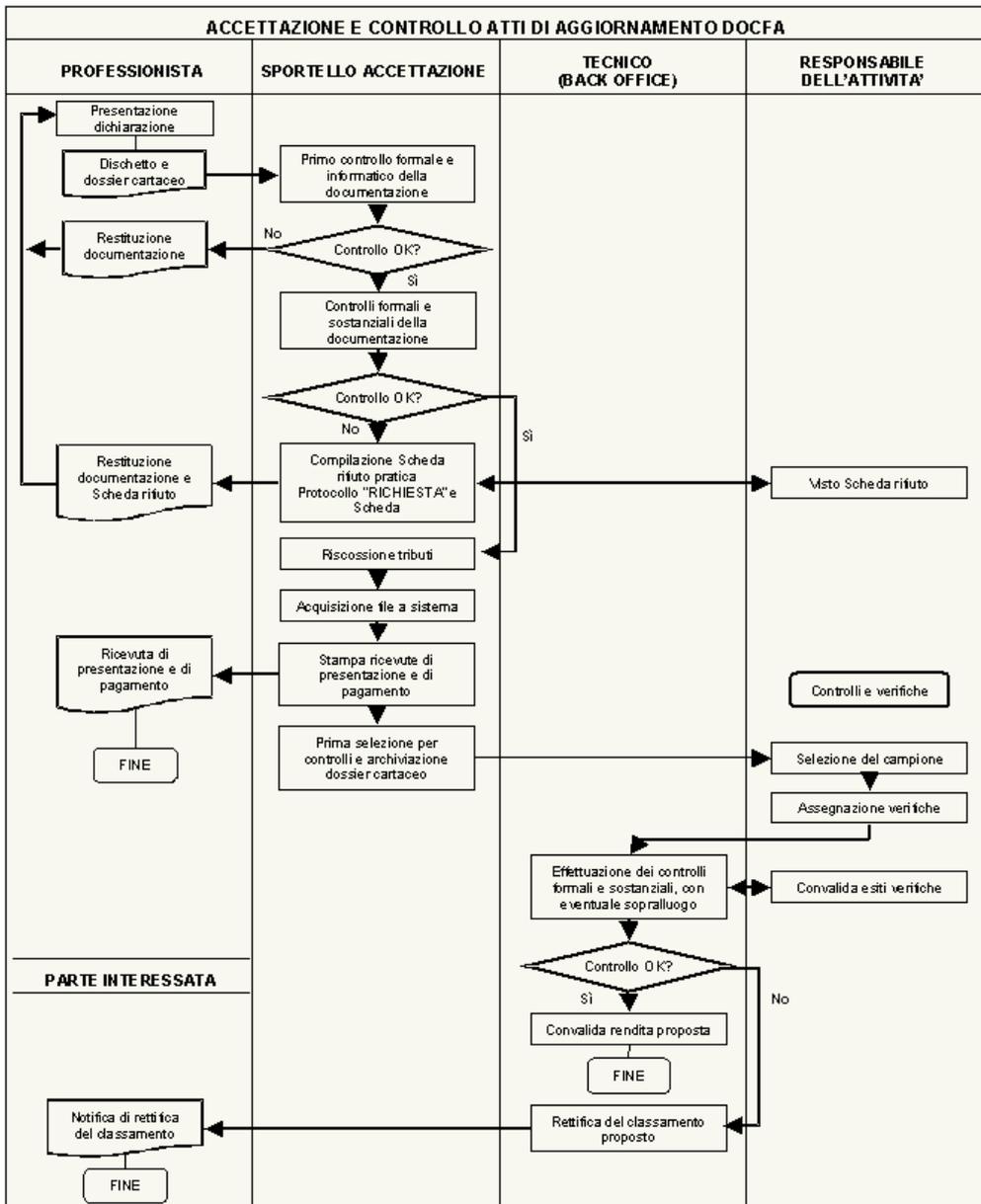
La procedura Voltura è finalizzata alla presentazione su supporto informatico delle informazioni necessarie alla effettuazione delle volture catastali, tale da consentire l'immediata acquisizione a sistema delle variazioni dei soggetti e delle titolarità e il puntuale aggiornamento della banca dati.

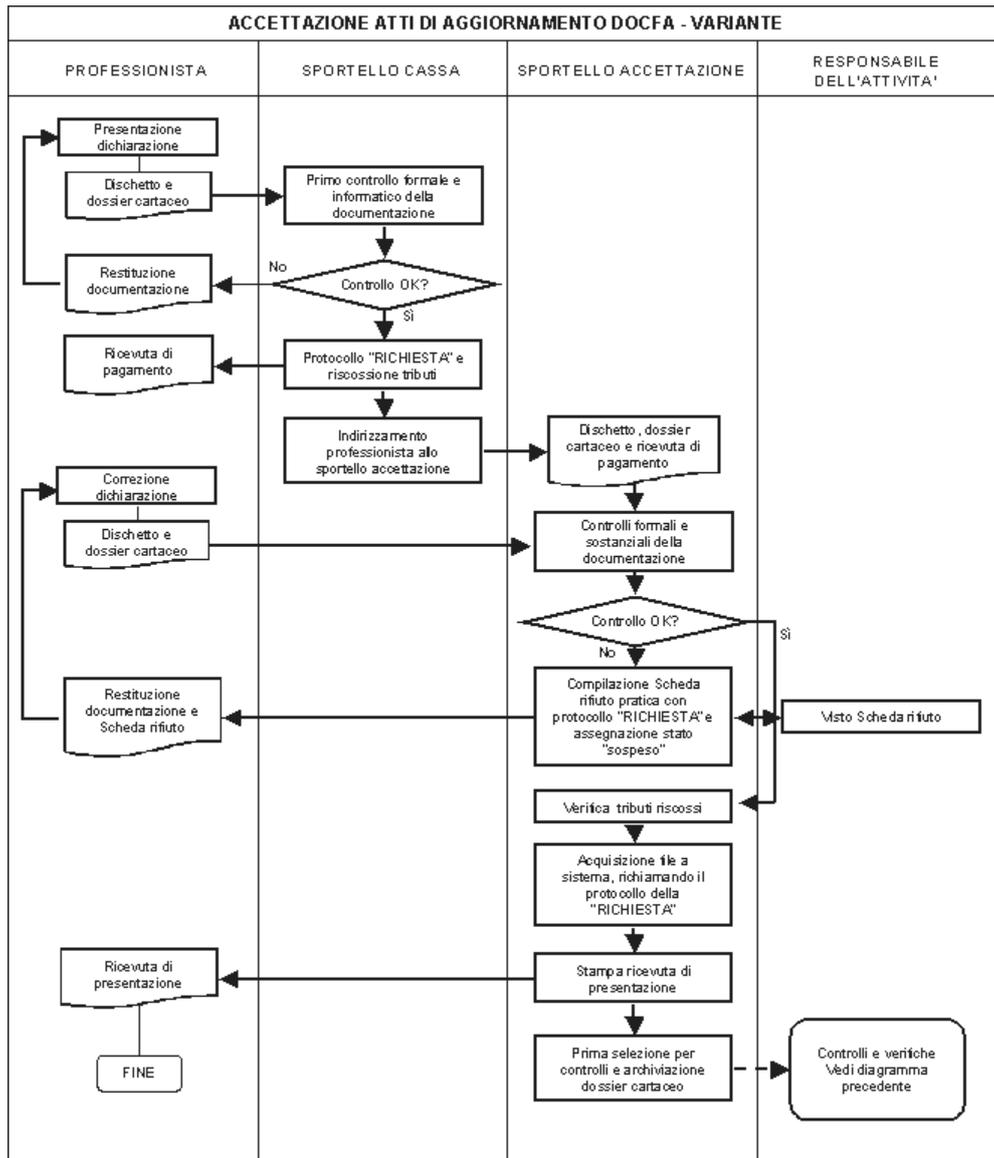
La procedura effettua contestualmente alla compilazione i seguenti controlli:

- presenza e correttezza del Codice Fiscale per persone fisiche e non;
- quadratura dei titoli e delle quote per le ditte di nuova costituzione;
- completezza della ditta già presente in atti;
- coerenza cronologica date significative;
- coerenza identificativi catastali relativamente al comune di appartenenza.

Di seguito si riportano, a titolo esemplificativo, i diagrammi di flusso relativi alle procedure Pregeo e Docfa, emanati dall'Agenzia del Territorio.







### 3. Il catasto e la definizione del valore dell'immobile

Individuati e valutati i procedimenti di cui sopra si è cercato più specificatamente di rispondere alla seguente domanda: qual è il procedimento amministrativo da seguire per conoscere l'esatto valore di un immobile? A tal fine la prima cosa da precisare è che il valore catastale può essere espresso in termini di valore capitale e in termini di reddito. Poiché il mercato immobiliare, per sua natura, si presenta estremamente segmentato nelle diverse realtà locali, le stime catastali sono svolte dagli uffici catastali locali, ciò in quanto è localmente che si generano e si rilevano i prezzi ed i fitti, e soprattutto perché solo localmente è possibile conoscere direttamente e continuamente le variazioni nella consistenza degli immobili (costruzioni, sopraelevazioni, etc.).

L'ufficio locale provvede alla raccolta dei dati di mercato e alla stima del valore catastale degli immobili ricadenti sotto la sua giurisdizione.

Il procedimento da seguire per venire a conoscenza del valore di un immobile nuovo è il seguente: innanzitutto bisogna essere in possesso dell'atto di proprietà, (anche detto atto notarile) da cui emergono foglio, particella e subalterno e dell'accatastamento dell'immobile.

Bisogna, quindi, recarsi presso l'Agenzia del Territorio e fornire al funzionario addetto i dati succitati; questi svolge una ricerca e indica al cittadino il valore della rendita catastale.

Alla rendita catastale, a seguito di un intervento del legislatore con la legge finanziaria del 1997, va aggiunto il 5 per cento del valore.

(Rendita catastale + 5%)

Il valore così ottenuto va moltiplicato per 100, si ottiene, così, il valore cercato, vale a dire il valore di vendita di un immobile.

(Rendita catastale + 5%) \*100 = valore di vendita.

Bisogna rilevare e mettere in evidenza che il valore di vendita definito sulla base della procedura suddetta è molto diverso dal reale valore commerciale dell'immobile. Quest'ultimo, infatti, è dato dal valore di mercato ma, bisogna anche ricordare che la legge finanziaria per il 2005 ha fra l'altro, al comma 335, statuito la necessità, per gli immobili non nuovi, di una "Revisione Parziale del Classamento degli Immobili e Conseguente aumento delle Rendite Catastali". I comuni che hanno provveduto a suddividere il territorio in microzone possono richiedere agli uffici provinciali dell'Agenzia del territorio la revisione parziale del classamento di tutti gli immobili di proprietà privata, o solo di alcune tipologie, nei casi in cui *"il rapporto tra il valore medio di mercato individuato ai sensi del regolamento di cui al dpr 23 marzo 1998, n. 138 e il corrispondente valore medio catastale"*

*ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili si discosta significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali".*

Secondo gli standard valutativi nazionali e internazionali, infatti, il valore di mercato di un immobile si stima in base alla conoscenza del mercato, ossia alla conoscenza dei prezzi di vendita e degli affitti degli immobili.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte bisogna sottolineare che la materia del Catasto rappresenta un rilevante strumento di gestione del territorio, essendo la sua prima finalità quella dell'accertamento e della inventariazione di tutti gli immobili presenti sul territorio nazionale. Ma non bisogna, altresì, dimenticare che esso – come detto – rappresenta anche la base per il calcolo di numerose tipologie di imposta. Ci si riferisce non solo alle imposte sui redditi, per quanto concerne per l'appunto la quantificazione dei redditi immobiliari (Irpef, Irpeg, etc.) ma, anche, ad alcune imposte indirette, quali quella di registro, le imposte ipotecarie e catastali, l'imposta di donazione e successione, in relazione alle quali gli uffici finanziari non possono sottoporre a rettifica il valore attribuito agli immobili, ove essi siano iscritti in catasto con attribuzione di rendita e il predetto valore sia stato calcolato moltiplicando per un certo numero di volte il reddito risultante in catasto.

Bisogna ancora precisare che le rendite catastali sono alla base del calcolo dell'imposta sugli immobili comunali (ICI) di competenza comunale.

In conclusione è possibile convenire che la gestione del catasto garantisce non solo uno strumento di gestione del territorio ma anche uno strumento di amministrazione per una maggiore equità fiscale. Il catasto, quindi, come possibile strumento per parametrare con maggiore cognizione la base imponibile alle differenze territoriali. In relazione a questo sembrerebbe emergere con chiarezza che l'allocazione ottimale per la gestione della funzione catastale, più direttamente connesse al territorio, dovrebbe essere il livello di governo comunale.

#### **4. Proposte**

Il notevole lasso di tempo trascorso dall'emanazione del D.lg. n. 112/98 ad oggi renderebbe difficile applicare *sic et simpliciter* la disposizione nata sei anni fa, ciò nonostante la successiva riforma del titolo V abbia notevolmente rafforzato la scelta del decentramento.

Appare necessario rivisitare il decreto legislativo n. 112/98 sulla base del principio di parità degli enti territoriali, principio che non può più essere messo in discussione, soprattutto dopo la riforma del Titolo V. Il decentramento del catasto potrebbe essere

impostato e realizzato come un servizio pubblico gestito paritariamente dallo Stato e dai Comuni.

Ad oggi, anche alla luce della legge finanziaria per il 2005, che ha affidato ai comuni una serie di attività al di fuori di un organico disegno di distribuzione di funzioni, la gestione del catasto mantiene un vizio di origine: quello di considerare il catasto un servizio statale nell'ambito del quale affidare all'ente comunale determinati compiti operativi, sul presupposto della necessaria collaborazione dei comuni in quanto enti decentrati sul territorio, proprio come gli immobili.

La normativa successiva al D.lg. n. 112/98, pertanto, considera il comune come un ente chiamato a cooperare ad una funzione che resta gestita esclusivamente dallo Stato. La condivisione non è ricercata per la fase di definizione delle modalità di gestione e suddivisione dei compiti ma solo nella realizzazione dell'attività.

Ciò posto, va evidenziato come negli anni successivi al D.lgs. n. 112/98 siano state avviate iniziative importanti sotto il profilo della funzionalità del sistema catastale, che possono sintetizzarsi: recupero parziale dell'arretrato; informatizzazione dei documenti e allineamento delle banche dati.

Il processo di informatizzazione della gestione delle funzioni catastali, che potrà risolvere molte delle criticità legate al problema del trasferimento di personale e risorse che in passato sono state una delle cause frenanti dell'effettivo trasferimento, tuttavia non è ancora completato.

È necessario precisare che l'architettura informatica fino ad ora utilizzata a livello nazionale dall'Agenzia del Territorio per la gestione dei processi catastali, si è basata sul classico modello *client-server*.

Il raggiungimento degli obiettivi di integrazione e interoperabilità passa necessariamente dalla ottimale realizzazione di un sistema di interscambio evoluto che, interfacciandosi con il sistema catastale consenta agli attori principali del processo di decentramento – comuni e agenzia – di svolgere i propri ruoli nel rispetto reciproco.

Il sistema di interscambio avrà il duplice scopo di consentire una gestione coerente ed unitaria a livello nazionale della banca dati catastale ed, al contempo, di consentire l'integrazione, a livello applicativo, fra le informazioni catastali centrali e quelle da mettere a disposizione dei comuni, garantendo e certificando l'interscambio stesso, in termini di qualità dei dati e dei relativi flussi di aggiornamento.

In altri termini attraverso il sistema di interscambio si potrà garantire l'uso decentrato dei dati catastali direttamente presso l'Ente locale, sia per le finalità specificatamente "catastali", che per quelle legate all'erogazione di servizi verso il cittadino.

In questo scenario un possibile rischio è che, per evitare le incoerenze, l'Agenzia del territorio possa mantenere una gestione centralizzata della Banca dati catastale rendendola disponibile ai Comuni solo "fuori linea", senza renderli mai effettivamente "proprietari" dei dati che gestiscono.

In relazione a quanto sopra ed alle esigenze moderne di gestione della funzione catastale possiamo ipotizzare, nella prospettiva di una possibile riforma del sistema, il trasferimento ai Comuni – in particolare - della titolarità delle funzioni di conservazione, utilizzazione ed aggiornamento degli atti del catasto terreni e del catasto fabbricati, oltre alla revisione del classamento. I comuni dovranno fornire all'Agenzia del Territorio quanto necessario a garantire, a livello nazionale, l'unitarietà e la consistenza del catasto.

Allo Stato potrebbero essere mantenute le funzioni che necessitano di un esercizio unitario a livello nazionale, in particolare: la definizione di criteri comuni per la classificazione censuaria dei beni immobili; la determinazione dei redditi per la revisione degli estimi, l'aggiornamento topografico e la formazione di mappe cartografiche catastali; la conservatoria dei registri immobiliari; il controllo della qualità dei dati, il monitoraggio e la gestione unitaria certificata dei relativi flussi di aggiornamento; la gestione centrale dei servizi catastali per conto dei Comuni, qualora questi decidano di non avvalersi della facoltà di gestione diretta.

L' impostazione sopra evidenziata relativa alle linee generali di una possibile riforma tiene, altresì, conto di quanto già disposto dall'art. 2 del D.P.R. n. 138/98 in base al quale si statuisce che il Comune è l'unico conoscitore e gestore del proprio territorio e che ad esso spetta la creazione delle cosiddette "microzone", da istituirsi tenendo conto di caratteristiche omogenee della zona rispetto a:

- la posizione rispetto al centro
- la dotazione di servizi
- la qualità della vita
- l'ambiente
- il tipo di costruzione prevalente
- il tipo di finiture degli edifici
- l'epoca di costruzione.

L'articolazione del territorio in microzone costituisce di fatto la base per la revisione degli estimi catastali, delle rendite e, conseguentemente, delle modalità di calcolo delle nuove consistenze catastali (non più in base al numero dei vani ma in metri quadri).

Le rendite catastali attualmente vigenti presentano solitamente le seguenti incongruenze:

- incongruenze rispetto ai valori immobiliari commerciali (sia nei confronti delle destinazioni, che delle diverse zone del territorio);
- incongruenze tra alcune porzioni aggregate di territorio comunale che risultano avere tariffe superiori al centro, quando generalmente buona parte degli immobili in centro storico sono di categoria inferiore alla media;
- incongruenze nel classamento di unità immobiliari urbane simili per tipologie e valore (soprattutto per gli immobili a destinazione ordinaria).

Oltre a ciò, la gestione diretta delle funzioni catastali può comportare altri benefici economico-gestionali derivanti dalla migliore gestione delle informazioni rilevanti a fini tributari. Tra questi si evidenziano i seguenti:

- possibilità di riflettere sui tributi ICI e TIA le successioni per morte registrate in catasto;
- possibilità di effettuare controlli incrociati sui cambi di destinazione d'uso degli immobili e quindi di rivalutarne le rendite;
- possibilità di verificare l'accatastamento dei fabbricati rurali e/o la loro effettiva utilizzazione come civili abitazioni o immobili destinati ad attività produttive.

E queste sono proprio le nuove "linee di condotta" recentemente introdotta con i cc. 335, 336 e 340 della nuova finanziaria 2005 che, seppur consentono ai Comuni, in casi di manifesta incongruenza con i valori reali, di procedere, attraverso l'Agenzia del Territorio ad una revisione parziale del classamento del proprio territorio, di recuperare l'elusione/evasione tributaria legata al difforme/mancato accatastamento degli immobili privati e di legare la TARSU alle planimetrie catastali, non conferiscono ai medesimi alcuna risorsa a fronte dell'attività da svolgere. Ciò in quanto al di fuori di un ridisegno normativo organico.

In conclusione l'assunzione delle funzioni catastali da parte dei comuni presenta una serie di opportunità e di criticità che vengono sinteticamente riassunte di seguito.

Fra le opportunità si segnala la possibilità di migliorare il rapporto con l'utenza alla quale può essere offerta una accessibilità integrata relativamente agli aspetti edilizi/tributari, con

conseguenti benefici economici indotti (riduzione dei tempi e dei costi di accesso ai servizi, maggiore celerità nell'erogazione dei servizi); di decentrare i servizi di visura e certificazione sul territorio con l'attivazione di specifiche unità di consultazione (anche di tipo non presidiato); di migliorare i tempi di aggiornamento delle banche dati di interesse territoriale, rendendoli sincroni con gli eventi che ne determinano la modificazione; di accrescere l'esattezza e l'attendibilità delle informazioni contenute negli atti; di razionalizzare la distribuzione delle informazioni contenute negli archivi informatizzati, attraverso l'implementazione di un efficiente sistema di interscambio e l'integrazione fra informazioni comunali e catastali; di disporre immediatamente di procedure informatiche per la gestione catastale già collaudate e funzionanti, nonché di personale (quello trasferito dall'Agenzia) già dotato di capacità tecniche idonee alla loro utilizzazione; di integrare funzionalmente il polo catastale all'interno dell'organizzazione comunale, attuando un processo graduale di semplificazione amministrativa e di snellimento procedurale; di rendere più equa la gestione delle imposte immobiliari riducendo le incoerenze e recuperando le sacche di evasione/elusione esistenti; di rivisitare la classificazione del patrimonio immobiliare, riducendo le sperequazioni e restringendo la forbice fra le rendite catastali vigenti ed il reale valore degli immobili; di sviluppare ed arricchire il Sistema Informativo Territoriale con l'introduzione delle tematiche catastali, acquisendo una migliore conoscenza del proprio territorio con maggiore responsabilizzazione nel campo della programmazione.

Fra le criticità occorre segnalare la peculiarità del nostro Paese che vede la presenza sul territorio nazionale di circa 8000 comuni. Da qui la necessità di individuare una disciplina legislativa, basata sui principi costituzionali di differenziazione e adeguatezza, in grado di consentire un trasferimento improntato a logiche concrete di *governance*, che preveda gradualità nel trasferimento, sia nel percorso temporale che con riferimento alla funzione, ipotizzando una modularità in ordine ai pacchetti di funzioni da trasferire. Tutto ciò al fine di consentire, in particolare ai piccoli comuni, di essere effettivamente pronti alla gestione della funzione stessa.

Si fa presente, inoltre, che proprio l'esercizio della funzione catastale potrebbe essere oggetto di sperimentazione da parte di quei enti territoriali minori disponibili a tali ipotesi.

## **Il catasto e la sua possibile riforma**

**Sommario:** 1. Considerazioni introduttive; 2. I procedimenti catastali; 2.1. Il Sistema di Consultazione Siste; 2.2. La Procedura Informatica Pregeo; 2.3. La procedura informatica Docfa; 2.4. La procedura informatica Voltura; 3. Il catasto e la definizione del valore dell'immobile; 4. Proposte.

## **1. Considerazioni introduttive**

Il catasto è l'indispensabile strumento di inventariazione di tutti i beni immobili siti sul territorio nazionale nonché strumento per l'asseverazione della consistenza, della rendita e della proprietà dei beni stessi. La rilevanza del catasto è notevole anche alla luce del fatto che è attraverso di esso che è possibile individuare i cespiti sulla base dei quali sono calcolate la maggior parte delle imposte statali e quella comunale per eccellenza, ovvero l'ICI.

È la legge n. 59/97 che ha segnato l'inizio di un processo di decentramento sistematico che ha modificato l'assetto delle competenze tra Stato, regioni, Province e Comuni. La predetta legge prevedeva un'ampia delega al governo per la realizzazione di un c.d. federalismo amministrativo attraverso il conferimento a regioni ed enti locali delle funzioni non espressamente riservate allo Stato. In questo quadro si muovono i decreti di attuazione emanati dal governo ai sensi dell'art. 1 della legge delega ed in particolare il decreto n. 112/98 che fornisce un quadro complessivo della ripartizione delle competenze fra Stato, regioni ed enti locali. All'interno del Titolo III è trattato in particolare il conferimento delle funzioni catastali ai comuni.

Il legislatore ha scelto, dunque, il comune per la gestione dei dati del catasto terreni ed edilizio urbano, conservazione, aggiornamento e sua utilizzazione e per la revisione degli estimi del classamento, nei limiti previsti dall'art. 65.

L'articolo suddetto elenca le funzioni rimaste allo Stato, fra cui si segnalano, lo studio e lo sviluppo delle metodologie inerenti alla classificazione censuaria; le unità immobiliari urbane e la predisposizione di procedure innovative per la determinazione dei redditi dei terreni degli immobili ai fini delle revisioni...etc. Risulta chiaro che i compiti dello Stato attengono, dunque, a quella funzione di raccordo e perequazione del sistema del catasto senza la quale si sarebbero potute verificare gravi disfunzioni.

Al decreto legislativo n. 112/98 sono seguiti una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri con i quali si stabiliva la decorrenza effettiva dell'esercizio delle funzioni. Le difficoltà emerse nella fase di attuazione sono state notevoli sia con riferimento alla individuazione e ripartizione delle risorse economiche sia con riferimento alle procedure di mobilità del personale.

Le problematiche di cui sopra, sorte nella fase di attuazione della riforma di cui al decreto n. 112/98, sono culminate nel dPCM del 21 marzo 2001 con il quale si è proceduto alla redistribuzione di tutte le risorse individuate con il precedente dPCM del 19 dicembre del 2000 ma, ciò che è rilevante segnalare, è che l'allocazione delle stesse si è fermata a livello provinciale anche se sono i comuni i reali destinatari della funzione.

Nel prosieguo non è stato più possibile procedere alla successiva distribuzione delle risorse economiche e di personale a livello comunale a causa dell'atteggiamento di chiusura del governo della passata legislatura.

## **2. I procedimenti catastali**

Più concretamente si è cercato di analizzare quali sono, ad oggi, i procedimenti e le funzioni – in materia di catasto - di competenza dei comuni. Innanzitutto, bisogna considerare che la gestione delle attività connesse al trasferimento delle funzioni catastali richiede la disponibilità di un adeguato sistema informativo supportato da una altrettanto adeguata struttura tecnologica capace di assecondare nel modo più razionale possibile il rapporto che si innesca tra cittadino utente e l'Agenzia del Territorio con il tramite – a decentramento attuato – del Comune.

Le procedure informatiche di base alla data rese disponibili dall'Agenzia del Territorio, finalizzate all'attuazione dei processi inerenti il trasferimento nel Polo delle funzioni catastali sono:

- il sistema di consultazione SISTER attraverso cui si possono ottenere le visure e le certificazioni catastali;
- la procedura informatica PREGEO (PREtrattamento atti GEOMETRICI) con cui si effettua il trattamento automatizzato degli aggiornamenti cartografici relativi al Catasto Terreni;
- la procedura informatica DOCFA (DOcumenti Catasto FABbricati) con cui si gestiscono le variazioni relative al Catasto dei Fabbricati;
- la procedura informatica VOLTURA è finalizzata alla presentazione su supporto informatico delle informazioni necessarie alla effettuazione delle volture catastali.

### **2.1. Il Sistema di Consultazione SISTER**

## Visure Catastali

Attraverso il SISTER è possibile ottenere in tempo reale, a video e in stampa, le visure catastali sia dei fabbricati che dei terreni.

Al fine di agevolare l'utente nell'individuazione degli elementi di interesse rispetto ai quali richiedere la visura catastale, SISTER mette a disposizione degli archivi contenenti informazioni sintetiche (indici di ricerca) che vengono mantenuti costantemente aggiornati.

I tipi di consultazione attualmente possibili sono i seguenti:

- visura attuale per immobile;
- visura attuale per soggetto;
- visura per indirizzo;
- visura storica<sup>4</sup> per immobile;
- estratto di mappa;
- punti fiduciali.

La visura può riguardare atti meccanizzati (già inseriti in banca dati informatizzata) o atti non meccanizzati (atti cartacei).

La richiesta di visura degli atti meccanizzati deve essere effettuata in base alle seguenti chiavi di ricerca:

- ricerca per immobile: effettuata mediante identificativo catastale del bene (particella catastale per il catasto terreni o unità immobiliare urbana per il catasto urbano). La ricerca è limitata al solo catasto terreni o catasto fabbricati;
- ricerca per soggetto: intestato (o cointestato), effettuata mediante dati anagrafici: cognome, nome, sesso, codice fiscale (se persona fisica) o denominazione e sede legale (se persona giuridica). La ricerca è svolta negli archivi sia del catasto terreni che del catasto fabbricati;
- ricerca per partita: (numero identificativo della ditta intestataria di uno o più beni). La ricerca è limitata al solo catasto terreni o catasto fabbricati ed al periodo di riferimento:
  - attuale (riferita alla situazione catastale corrente);

---

<sup>4</sup> Le visure storiche sono limitate dalla data di impianto meccanografico dell'ufficio.

- ampliata (riferita a tutte le situazioni cronologicamente afferenti il periodo richiesto: decennale, ventennale, dall'impianto del catasto meccanizzato).

La visura degli atti cartacei può riguardare:

- la situazione censuaria o grafica – attuale o storica – di singoli immobili;
- gli atti di aggiornamento del catasto terreni;
- le mappe catastali;
- le planimetrie catastali di unità immobiliari urbane (tale richiesta è espletabile dai soli aventi diritto sull'immobile o dai loro delegati).
- Il collegamento al SiSTER è previsto per le seguenti due categorie di Enti:
- amministrazioni pubbliche ed Enti istituzionali (esenti per legge dal pagamento dei diritti di visura);
- enti privati e categorie professionali (quali notai, ingegneri, architetti, geometri, ecc.) soggetti al pagamento dei diritti di visura.
- La normativa di riferimento limita la diffusione del servizio vietando la commercializzazione delle visure che, pertanto, sono consentite per uso interno ed istituzionale, ovvero nell'ambito dell'espletamento dell'attività professionale.

Le ricerche possibili su tali archivi sono:

- ricerche per soggetto, persona fisica o giuridica, per nominativo/denominazione ovvero per codice fiscale. La ricerca può essere circoscritta ad un comune, ovvero estesa alla provincia ed essere limitata al catasto fabbricati o terreni, oppure riguardare entrambi i catasti.
- ricerca per immobile, ossia tramite identificativo catastale (Comune, sezione, foglio, particella ed eventuale subalterno), oppure, soltanto per gli immobili urbani non ancora iscritti, tramite identificativo provvisorio (protocollo ed anno del documento di accatastamento o variazione).
- ricerca per indirizzo, limitatamente ai fabbricati. E' possibile effettuare la ricerca per indirizzo in due modalità principali:
  - scegliendo un toponimo dalla lista (via, piazza, vico, ecc.);
  - scegliendo tutti i toponimi.

## Certificazioni Catastali

A livello di contenuti le certificazioni riportano le medesime informazioni contenute nelle visure. Ciò che distingue il certificato è che il certificato è il risultato di un atto amministrativo avente un valore legale. La certificazione può riguardare atti meccanizzati (già inseriti in banca dati informatizzata) o atti non meccanizzati (atti cartacei).

- Gli atti meccanizzati possono essere richiesti e certificati dallo sportello catastale di qualsiasi Ufficio provinciale dell’Agenzia del Territorio. La non completa informatizzazione delle banche dati catastali non garantisce – al momento – la disponibilità meccanizzata della totalità degli atti corrispondenti all’attualità. Il rilascio di tali atti è sempre immediato.
- Gli atti non meccanizzati devono essere richiesti al competente Ufficio provinciale dell’Agenzia del territorio. Il rilascio di tali atti è dipendente dal tipo (normale o urgente) e dalla quantità di richieste pervenute. Ordinariamente le richieste “urgenti” sono espletate entro i tre giorni successivi, mentre quelle “normali” sono evase entro venti giorni.

La richiesta di certificazione deve essere effettuata in base alle seguenti chiavi di ricerca:

- ricerca per immobile effettuata mediante identificativo catastale del bene (particella catastale per il catasto terreni o unità immobiliare urbana per il catasto urbano). La ricerca è limitata al solo catasto terreni o catasto fabbricati;
- ricerca per soggetto intestato (o cointestato), effettuata mediante dati anagrafici: cognome, nome, sesso, codice fiscale - se persona fisica - o denominazione e sede legale – se persona giuridica -. La ricerca è svolta negli archivi sia del catasto terreni che del catasto fabbricati;
- ricerca per partita (numero identificativo della ditta intestataria di uno o più beni). La ricerca è limitata al solo catasto terreni o catasto fabbricati ed al periodo di riferimento:
  - attuale (riferita alla situazione catastale corrente);
  - storica (riferita a tutte le situazioni cronologicamente afferenti il periodo richiesto: decennale, ventennale, dall’impianto del catasto).

I documenti rilasciabili riguardano (situazione attuale e storica):

- singoli immobili;

- immobili contenuti in una partita catastale;
- immobili intestati (almeno) al soggetto richiesto;
- estratti di mappa per tipo di frazionamento (necessario per il frazionamento di particelle in vista di trasferimento di diritti), tipo mappale (necessario per la denuncia di nuova costruzione urbana) o per altri scopi (non catastali);
- copia di tipi di frazionamento;
- copia di planimetrie catastali di unità immobiliari urbane (richieste dagli aventi diritto sull'immobile o loro delegati);
- coordinate di vertici desunte da mappa catastale d'impianto;
- copia di monografie di punti trigonometrici catastali.

Sono, inoltre, rilasciabili copie di interi fogli di mappa del catasto terreni.

## **2.2. La Procedura Informatica PREGEO**

Il Pregeo è il software per il trattamento automatizzato degli aggiornamenti cartografici. Il programma Pregeo è realizzato per i tecnici professionisti che operano nel settore catastale e viene utilizzato per la predisposizione su floppy disk degli atti geometrici necessari all'aggiornamento cartografico e censuario della banca dati del Catasto Terreni.

Gli Atti di aggiornamento catastali sono costituiti da:

- frazionamenti (introduzione nella mappa catastale di nuove particelle);
- tipi mappali (introduzione nella mappa catastale delle nuove costruzioni, ampliamenti, ecc.).

PREGEO, elabora i dati di misura contenuti nel Libretto di Campagna e fornisce la posizione e la precisione dei punti rilevati. Comprende un insieme di funzioni tra le quali:

- l'immissione dei dati di misura e della descrizione geometrica, per mezzo di poligoni, degli oggetti rilevati;
- la descrizione delle operazioni catastali associate all'aggiornamento geometrico (suddivisioni, fusioni variazioni di categoria e classe di particelle catastali);
- la visualizzazione grafica dell'oggetto del rilievo;

- la predisposizione del supporto informatico per la presentazione dell'atto di aggiornamento;
- la stampa di presentazione del Libretto delle Misure con relativo Codice di Riscontro.

La procedura descrive le attività svolte dal Polo catastale per aggiornare gli archivi amministrativo–censuari e geometrici del Catasto Terreni. La procedura si applica al trattamento dei seguenti atti di aggiornamento del catasto terreni:

- tipo mappale;
- tipo frazionamento;
- tipo particellare;
- denuncia di variazione del reddito.

Il sistema informatico assicura la disponibilità e la reperibilità di tutte le registrazioni riguardanti l'accettazione, le movimentazioni interne, le eventuali comunicazioni ai Professionisti esterni e l'archiviazione degli atti di aggiornamento del Catasto Terreni presentati. La documentazione presentata dal professionista esterno, a seconda del tipo di atto, è la seguente:

- tipo mappale
  - Modello 51 (Estratto di mappa) e allegati
  - Modello 3/SPC (Denuncia di cambiamento)
  - Carpetta questionario compilata
  - Libretto delle misure (formato PREGEO)
- tipo frazionamento
  - Modello 51 (Estratto di mappa) e allegati
  - Modello 51 F.TP (Dimostrazione di Frazionamento)
  - Carpetta questionario compilata
  - Libretto delle misure (formato PREGEO)
- tipo particellare
  - Modello 51 (Estratto di mappa) e allegati
  - Carpetta questionario compilata
  - Libretto delle misure (formato PREGEO)
- denuncia di variazione del reddito
  - Modello 51 (Estratto di mappa) e allegati
  - Modello 26

### 2.3. LA PROCEDURA INFORMATICA DOCFA

Docfa<sup>5</sup> è il software per la compilazione dei documenti tecnici catastali ed è un prodotto informatico di ausilio ai tecnici professionisti quali geometri, architetti, ingegneri, ecc., per la predisposizione e presentazione (su floppy disk) del modello di "Accertamento della Proprietà Immobiliare Urbana".

Con tale modello si possono presentare al Catasto:

- dichiarazioni di fabbricato urbano o nuova costruzione (accatastamento);
- denunce di variazione;
- denunce di unità afferenti ad enti urbani.

La procedura Docfa 3.0 consente al professionista la spedizione dal proprio studio dei documenti tecnici agli uffici del territorio.

Affinché l'invio telematico sia possibile tutti i modelli che compongono i documenti tecnici devono poter essere presentati solo su supporto informatico.

La procedura Docfa 3.0 produce documenti pronti per essere inviati tramite rete telematica, infatti, compone al suo interno tutti i modelli contenenti sia dati che immagini necessari alla presentazione di un aggiornamento catastale.

Nel momento in cui sarà operativa la revisione generale degli estimi, la consistenza delle unità immobiliari ordinarie si baserà sulla superficie catastale desunta secondo le norme tecniche descritte nel D.P.R. 138/98.

A tal fine, la procedura Docfa 3.0 contiene il calcolo in automatico della superficie catastale, parametro peraltro già presente nelle versioni precedenti, ma la superficie delle unità immobiliari viene ora descritta tramite dei poligoni vettoriali che vengono anch'essi memorizzati nei data base catastali al pari delle immagini planimetriche.

La compilazione degli elaborati grafici si è molto semplificata e velocizzata rispetto alle versioni precedenti. Il miglioramento è ancora più evidente a chi usa abitualmente prodotti CAD per il disegno delle planimetrie rispetto ai quali c'è una forte integrazione, anche se la procedura consente al professionista di optare per il disegno vettoriale o quello su carta, senza penalizzare una scelta rispetto all'altra.

---

<sup>5</sup> Riferimenti: D.M. 701/94; Circolare N° 9 del 26/11/2001 Attivazione della procedura DOCFA.

La procedura Docfa 3.0 rappresenta inoltre il “capostipite” di una famiglia di prodotti mirati per l’aggiornamento delle banche dati catastali e, come tale, verrà utilizzato per ridisegnare gli altri pacchetti informatici, integrandoli nelle scelte metodologiche e di approccio. Basti citare la procedura Voltura 1.0 che sfrutta tutte le potenzialità progettuali di Docfa 3.0 relativamente all’aggiornamento del data-base censuario terreni e fabbricati.

La procedura si applica al trattamento dei seguenti atti di aggiornamento del catasto fabbricati:

- nuova costruzione;
- denunce di variazione;
- denunce di unità afferenti ad enti urbani, la cui presentazione viene ricondotta nelle attività previste per la presentazione delle nuove costruzioni ovvero per le denunce di variazione.

Il sistema informatico assicura la disponibilità e la reperibilità di tutte le registrazioni riguardanti l’accettazione, le movimentazioni interne, le eventuali comunicazioni ai Professionisti esterni e l’archiviazione degli atti di aggiornamento del Catasto Fabbricati presentati.

La documentazione presentata dal professionista esterno a seconda del tipo di atto è la seguente:

- nuova costruzione  
*ovvero*
- denunce di variazione
  - Dischetto DOCFA contenente:
  - Modello D e dati del tecnico
  - Planimetrie ed elaborati planimetrici
  - Superfici catastali
  - Dati identificativi e censuari
  - Modello 1N
  - Stampa documento DOCFA (2 originali)
  - Stampa planimetrie timbrate e firmate

## 2.4. LA PROCEDURA INFORMATICA VOLTURA

La procedura **Voltura 1.0**<sup>6</sup> è finalizzata alla presentazione su supporto informatico delle informazioni necessarie alla effettuazione delle volture catastali.

Entra a far parte della serie di procedure che l'Agenzia del Territorio ha messo a disposizione degli utenti, per compilare, controllare e presentare su supporto informatico i documenti di aggiornamento degli atti catastali.

Gli immobili, fabbricati e terreni, vengono aggiornati tramite i documenti tecnici catastali, Docfa e Pregeo; i soggetti, intestatari di diritti sugli immobili iscritti in catasto, vengono di norma aggiornati a partire dai dati delle note di trascrizione, tramite la voltura automatica.

Per completare il flusso di aggiornamento della banca dati catastale, tramite documenti informatici, è stata ideata una procedura che permette di acquisire i dati delle volture che non vengono presentate in Conservatoria, ovvero di completare o modificare le intestazioni catastali che risultano incomplete o errate.

Questi documenti attualmente sono compilati manualmente dagli utenti e presentati in Ufficio su appositi modelli cartacei; il personale degli Uffici del Territorio deve, in seguito, acquisire tali documenti e registrarli in banca dati.

Con la procedura Voltura 1.0 possono essere gestite tre tipologie di documenti:

- di afflusso: in particolare denunce di successione e ricongiungimento di usufrutto;
- di preallineamento: per risolvere i casi di disallineamento della banca dati catastale dovuti all'assenza negli atti informatizzati di domande di voltura pregresse;
- di recupero di voltura automatica: per risolvere i casi di documenti provenienti da voltura automatica che non hanno superato la fase di registrazione o per integrare le intestazioni che, a seguito dell'effettuazione della voltura automatica, risultassero incomplete e non corrette;

Con la procedura Voltura è possibile compilare volture:

- riguardanti fabbricati e terreni;
- di immobili appartenenti a comuni diversi della stessa provincia;
- con intestati in sostituzione.

---

<sup>6</sup> Riferimenti: D.M. 701/94; Circolare N° 6 del 13/08/2002 Voltura 1.0.

La procedura presenta caratteristiche di particolare semplicità di utilizzo, che la rende potenzialmente fruibile dai diversi utenti ai quali è rivolta (non solo professionisti quali notai, geometri, ingegneri, ecc. ma anche Caf e singoli cittadini).

Sono state adottate anche per questa procedura, al pari degli altri pacchetti del Territorio di nuova realizzazione (Docfa 3), soluzioni tecniche che ne consentano, in un prossimo futuro, la trasmissione telematica.

La procedura descrive le attività necessarie per l'effettuazione delle volture catastali, ossia per registrare i cambiamenti di proprietà o dei diritti su un immobile; essa si applica al trattamento delle domande di voltura presentate:

- sia su supporto cartaceo;
- sia su supporto informatico.

La documentazione da presentare a cura del professionista esterno, a seconda del tipo di atto, è la seguente:

- atto di afflusso corrente (per qualunque tipologia di atto o di trasferimento)
- atto di preallineamento relativa a documenti mai registrati ovvero a documenti inseriti in atti in modo errato.
- atto di recupero da voltura automatica non registrata per vari motivi (disallineamento banca dati catastale; aggiornamento errato banca dati catastale; titoli non codificati, ecc..)

Dischetto Voltura1 contenente:

- documento;
- voltura;
- note;
- stampa della documentazione datata e sottoscritta dal richiedente.

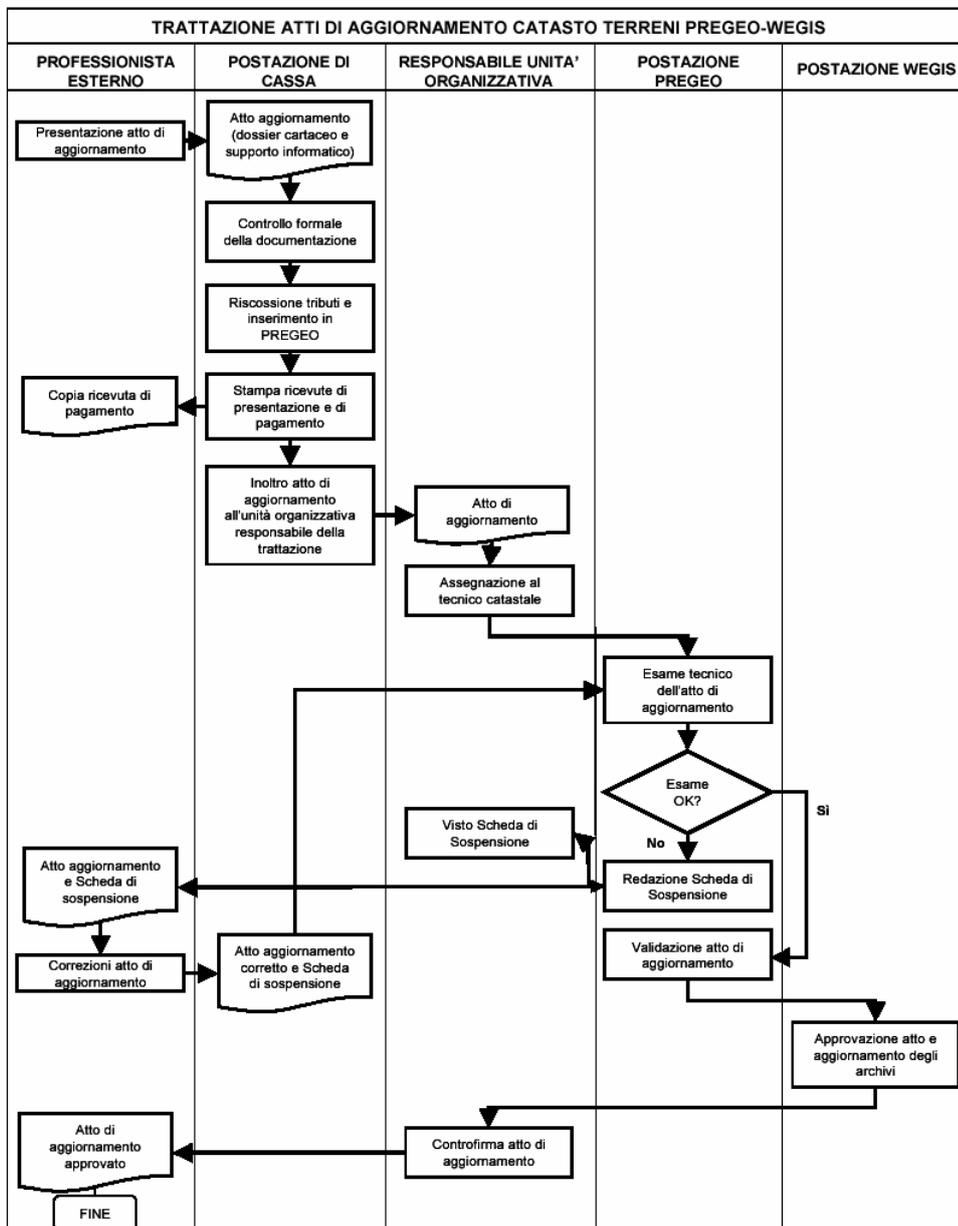
Modello cartaceo

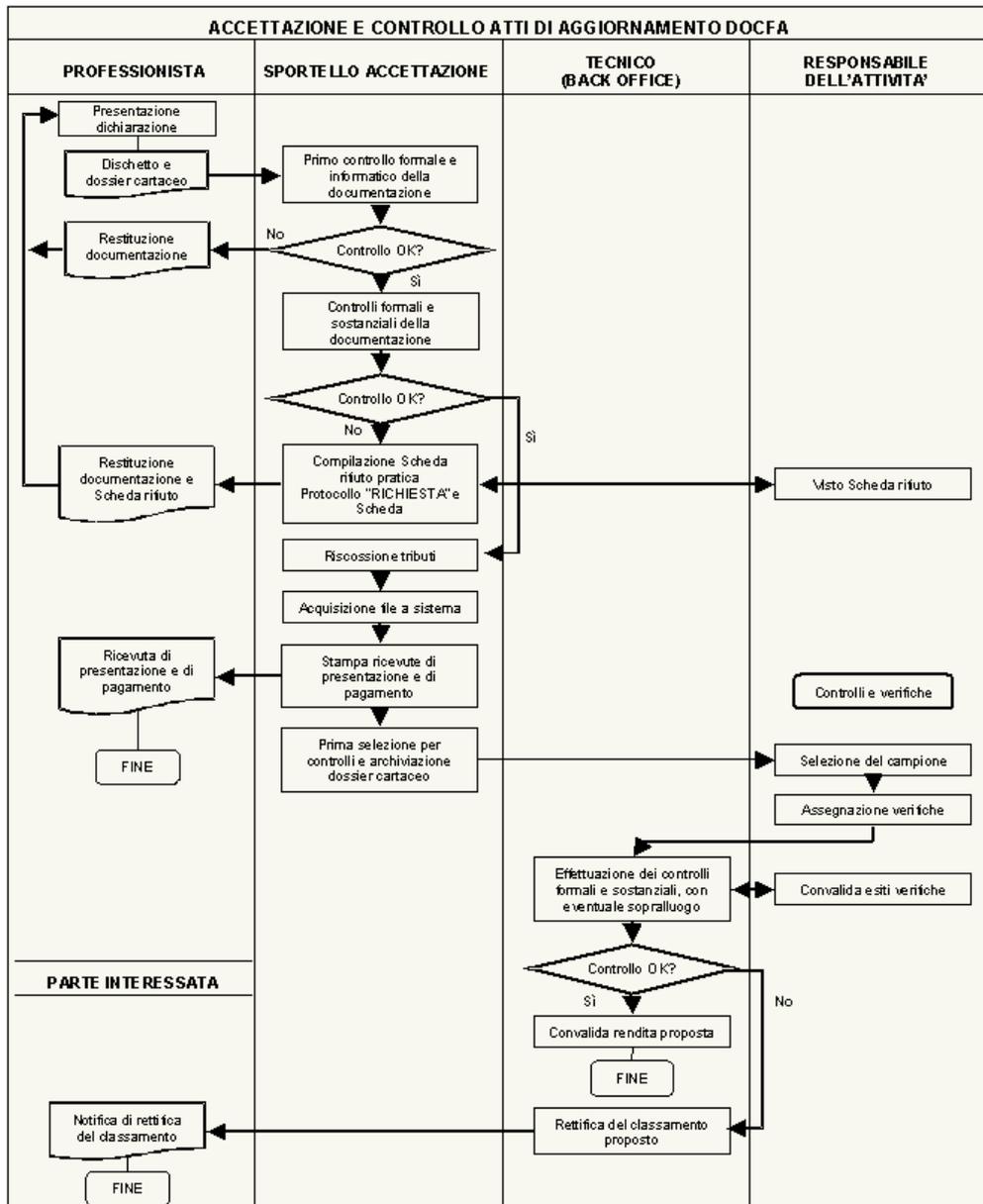
La procedura Voltura è finalizzata alla presentazione su supporto informatico delle informazioni necessarie alla effettuazione delle volture catastali, tale da consentire l'immediata acquisizione a sistema delle variazioni dei soggetti e delle titolarità e il puntuale aggiornamento della banca dati.

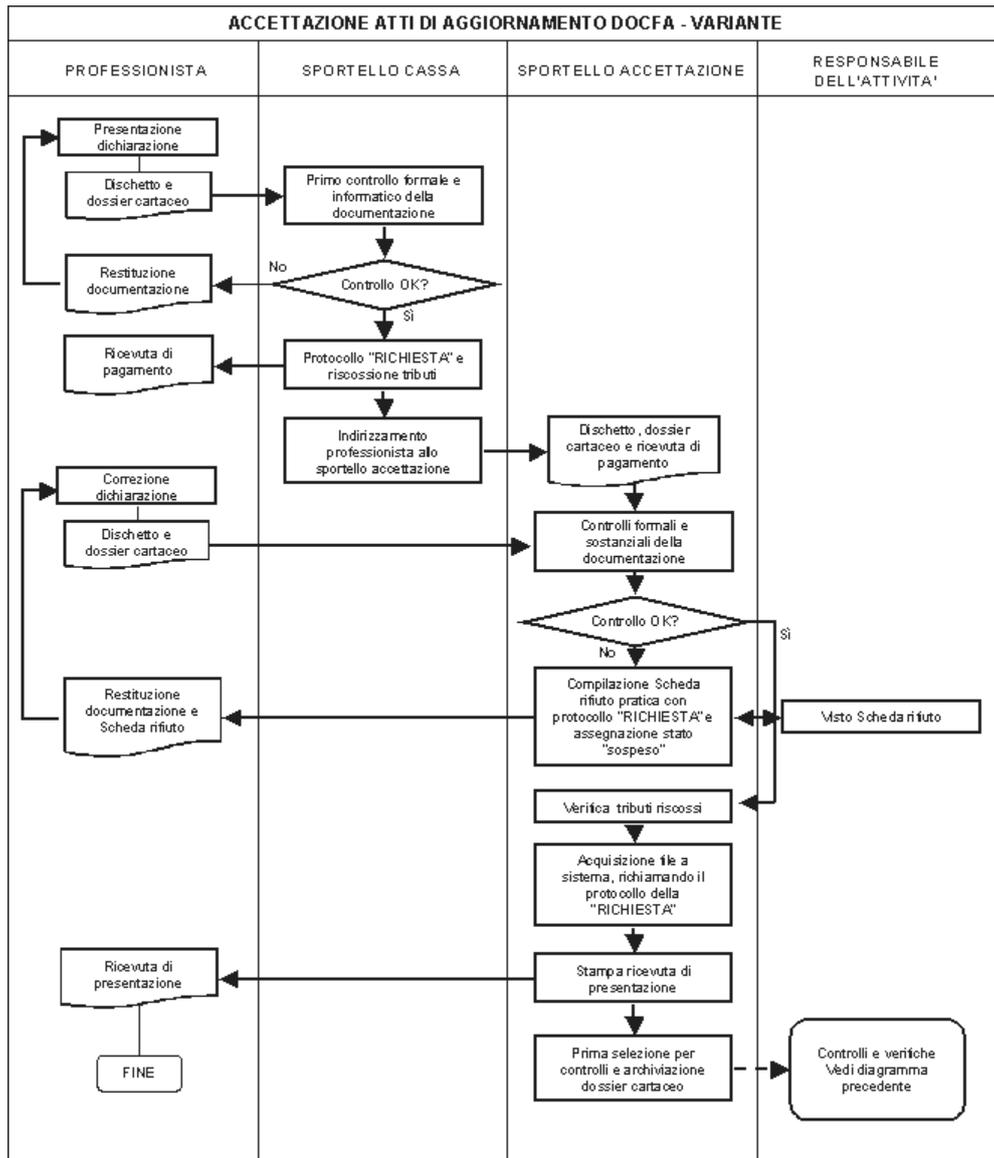
La procedura effettuata contestualmente alla compilazione i seguenti controlli:

- presenza e correttezza del Codice Fiscale per persone fisiche e non;
- quadratura dei titoli e delle quote per le ditte di nuova costituzione;
- completezza della ditta già presente in atti;
- coerenza cronologica date significative;
- coerenza identificativi catastali relativamente al comune di appartenenza.

Di seguito si riportano, a titolo esemplificativo, i diagrammi di flusso relativi alle procedure Pregeo e Docfa, emanati dall’Agenzia del Territorio.







### 3. Il catasto e la definizione del valore dell'immobile

Individuati e valutati i procedimenti di cui sopra si è cercato più specificatamente di rispondere alla seguente domanda: qual è il procedimento amministrativo da seguire per conoscere l'esatto valore di un immobile? A tal fine la prima cosa da precisare è che il valore catastale può essere espresso in termini di valore capitale e in termini di reddito. Poiché il mercato immobiliare, per sua natura, si presenta estremamente segmentato nelle diverse realtà locali, le stime catastali sono svolte dagli uffici catastali locali, ciò in quanto è localmente che si generano e si rilevano i prezzi ed i fitti, e soprattutto perché solo localmente è possibile conoscere direttamente e continuamente le variazioni nella consistenza degli immobili (costruzioni, sopraelevazioni, etc.).

L'ufficio locale provvede alla raccolta dei dati di mercato e alla stima del valore catastale degli immobili ricadenti sotto la sua giurisdizione.

Il procedimento da seguire per venire a conoscenza del valore di un immobile nuovo è il seguente: innanzitutto bisogna essere in possesso dell'atto di proprietà, (anche detto atto notarile) da cui emergono foglio, particella e subalterno e dell'accatastamento dell'immobile.

Bisogna, quindi, recarsi presso l'Agenzia del Territorio e fornire al funzionario addetto i dati succitati; questi svolge una ricerca e indica al cittadino il valore della rendita catastale.

Alla rendita catastale, a seguito di un intervento del legislatore con la legge finanziaria del 1997, va aggiunto il 5 per cento del valore.

(Rendita catastale + 5%)

Il valore così ottenuto va moltiplicato per 100, si ottiene, così, il valore cercato, vale a dire il valore di vendita di un immobile.

(Rendita catastale + 5%) \*100 = valore di vendita.

Bisogna rilevare e mettere in evidenza che il valore di vendita definito sulla base della procedura suddetta è molto diverso dal reale valore commerciale dell'immobile. Quest'ultimo, infatti, è dato dal valore di mercato ma, bisogna anche ricordare che la legge finanziaria per il 2005 ha fra l'altro, al comma 335, statuito la necessità, per gli immobili non nuovi, di una "Revisione Parziale del Classamento degli Immobili e Conseguente aumento delle Rendite Catastali". I comuni che hanno provveduto a suddividere il territorio in microzone possono richiedere agli uffici provinciali dell'Agenzia del territorio la revisione parziale del classamento di tutti gli immobili di proprietà privata, o solo di alcune tipologie, nei casi in cui *"il rapporto tra il valore medio di mercato individuato ai sensi del regolamento di cui al dpr 23 marzo 1998, n. 138 e il corrispondente valore medio catastale"*

*ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili si discosta significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali".*

Secondo gli standard valutativi nazionali e internazionali, infatti, il valore di mercato di un immobile si stima in base alla conoscenza del mercato, ossia alla conoscenza dei prezzi di vendita e degli affitti degli immobili.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte bisogna sottolineare che la materia del Catasto rappresenta un rilevante strumento di gestione del territorio, essendo la sua prima finalità quella dell'accertamento e della inventariazione di tutti gli immobili presenti sul territorio nazionale. Ma non bisogna, altresì, dimenticare che esso – come detto – rappresenta anche la base per il calcolo di numerose tipologie di imposta. Ci si riferisce non solo alle imposte sui redditi, per quanto concerne per l'appunto la quantificazione dei redditi immobiliari (Irpef, Irpeg, etc.) ma, anche, ad alcune imposte indirette, quali quella di registro, le imposte ipotecarie e catastali, l'imposta di donazione e successione, in relazione alle quali gli uffici finanziari non possono sottoporre a rettifica il valore attribuito agli immobili, ove essi siano iscritti in catasto con attribuzione di rendita e il predetto valore sia stato calcolato moltiplicando per un certo numero di volte il reddito risultante in catasto.

Bisogna ancora precisare che le rendite catastali sono alla base del calcolo dell'imposta sugli immobili comunali (ICI) di competenza comunale.

In conclusione è possibile convenire che la gestione del catasto garantisce non solo uno strumento di gestione del territorio ma anche uno strumento di amministrazione per una maggiore equità fiscale. Il catasto, quindi, come possibile strumento per parametrare con maggiore cognizione la base imponibile alle differenze territoriali. In relazione a questo sembrerebbe emergere con chiarezza che l'allocazione ottimale per la gestione della funzione catastale, più direttamente connesse al territorio, dovrebbe essere il livello di governo comunale.

#### **4. Proposte**

Il notevole lasso di tempo trascorso dall'emanazione del D.lg. n. 112/98 ad oggi renderebbe difficile applicare *sic et simpliciter* la disposizione nata sei anni fa, ciò nonostante la successiva riforma del titolo V abbia notevolmente rafforzato la scelta del decentramento.

Appare necessario rivisitare il decreto legislativo n. 112/98 sulla base del principio di parità degli enti territoriali, principio che non può più essere messo in discussione, soprattutto dopo la riforma del Titolo V. Il decentramento del catasto potrebbe essere

impostato e realizzato come un servizio pubblico gestito paritariamente dallo Stato e dai Comuni.

Ad oggi, anche alla luce della legge finanziaria per il 2005, che ha affidato ai comuni una serie di attività al di fuori di un organico disegno di distribuzione di funzioni, la gestione del catasto mantiene un vizio di origine: quello di considerare il catasto un servizio statale nell'ambito del quale affidare all'ente comunale determinati compiti operativi, sul presupposto della necessaria collaborazione dei comuni in quanto enti decentrati sul territorio, proprio come gli immobili.

La normativa successiva al D.lg. n. 112/98, pertanto, considera il comune come un ente chiamato a cooperare ad una funzione che resta gestita esclusivamente dallo Stato. La condivisione non è ricercata per la fase di definizione delle modalità di gestione e suddivisione dei compiti ma solo nella realizzazione dell'attività.

Ciò posto, va evidenziato come negli anni successivi al D.lgs. n. 112/98 siano state avviate iniziative importanti sotto il profilo della funzionalità del sistema catastale, che possono sintetizzarsi: recupero parziale dell'arretrato; informatizzazione dei documenti e allineamento delle banche dati.

Il processo di informatizzazione della gestione delle funzioni catastali, che potrà risolvere molte delle criticità legate al problema del trasferimento di personale e risorse che in passato sono state una delle cause frenanti dell'effettivo trasferimento, tuttavia non è ancora completato.

È necessario precisare che l'architettura informatica fino ad ora utilizzata a livello nazionale dall'Agenzia del Territorio per la gestione dei processi catastali, si è basata sul classico modello *client-server*.

Il raggiungimento degli obiettivi di integrazione e interoperabilità passa necessariamente dalla ottimale realizzazione di un sistema di interscambio evoluto che, interfacciandosi con il sistema catastale consenta agli attori principali del processo di decentramento – comuni e agenzia – di svolgere i propri ruoli nel rispetto reciproco.

Il sistema di interscambio avrà il duplice scopo di consentire una gestione coerente ed unitaria a livello nazionale della banca dati catastale ed, al contempo, di consentire l'integrazione, a livello applicativo, fra le informazioni catastali centrali e quelle da mettere a disposizione dei comuni, garantendo e certificando l'interscambio stesso, in termini di qualità dei dati e dei relativi flussi di aggiornamento.

In altri termini attraverso il sistema di interscambio si potrà garantire l'uso decentrato dei dati catastali direttamente presso l'Ente locale, sia per le finalità specificatamente "catastali", che per quelle legate all'erogazione di servizi verso il cittadino.

In questo scenario un possibile rischio è che, per evitare le incoerenze, l'Agenzia del territorio possa mantenere una gestione centralizzata della Banca dati catastale rendendola disponibile ai Comuni solo "fuori linea", senza renderli mai effettivamente "proprietari" dei dati che gestiscono.

In relazione a quanto sopra ed alle esigenze moderne di gestione della funzione catastale possiamo ipotizzare, nella prospettiva di una possibile riforma del sistema, il trasferimento ai Comuni – in particolare - della titolarità delle funzioni di conservazione, utilizzazione ed aggiornamento degli atti del catasto terreni e del catasto fabbricati, oltre alla revisione del classamento. I comuni dovranno fornire all'Agenzia del Territorio quanto necessario a garantire, a livello nazionale, l'unitarietà e la consistenza del catasto.

Allo Stato potrebbero essere mantenute le funzioni che necessitano di un esercizio unitario a livello nazionale, in particolare: la definizione di criteri comuni per la classificazione censuaria dei beni immobili; la determinazione dei redditi per la revisione degli estimi, l'aggiornamento topografico e la formazione di mappe cartografiche catastali; la conservatoria dei registri immobiliari; il controllo della qualità dei dati, il monitoraggio e la gestione unitaria certificata dei relativi flussi di aggiornamento; la gestione centrale dei servizi catastali per conto dei Comuni, qualora questi decidano di non avvalersi della facoltà di gestione diretta.

L' impostazione sopra evidenziata relativa alle linee generali di una possibile riforma tiene, altresì, conto di quanto già disposto dall'art. 2 del D.P.R. n. 138/98 in base al quale si statuisce che il Comune è l'unico conoscitore e gestore del proprio territorio e che ad esso spetta la creazione delle cosiddette "microzone", da istituirsi tenendo conto di caratteristiche omogenee della zona rispetto a:

- la posizione rispetto al centro
- la dotazione di servizi
- la qualità della vita
- l'ambiente
- il tipo di costruzione prevalente
- il tipo di finiture degli edifici
- l'epoca di costruzione.

L'articolazione del territorio in microzone costituisce di fatto la base per la revisione degli estimi catastali, delle rendite e, conseguentemente, delle modalità di calcolo delle nuove consistenze catastali (non più in base al numero dei vani ma in metri quadri).

Le rendite catastali attualmente vigenti presentano solitamente le seguenti incongruenze:

- incongruenze rispetto ai valori immobiliari commerciali (sia nei confronti delle destinazioni, che delle diverse zone del territorio);
- incongruenze tra alcune porzioni aggregate di territorio comunale che risultano avere tariffe superiori al centro, quando generalmente buona parte degli immobili in centro storico sono di categoria inferiore alla media;
- incongruenze nel classamento di unità immobiliari urbane simili per tipologie e valore (soprattutto per gli immobili a destinazione ordinaria).

Oltre a ciò, la gestione diretta delle funzioni catastali può comportare altri benefici economico-gestionali derivanti dalla migliore gestione delle informazioni rilevanti a fini tributari. Tra questi si evidenziano i seguenti:

- possibilità di riflettere sui tributi ICI e TIA le successioni per morte registrate in catasto;
- possibilità di effettuare controlli incrociati sui cambi di destinazione d'uso degli immobili e quindi di rivalutarne le rendite;
- possibilità di verificare l'accatastamento dei fabbricati rurali e/o la loro effettiva utilizzazione come civili abitazioni o immobili destinati ad attività produttive.

E queste sono proprio le nuove "linee di condotta" recentemente introdotta con i cc. 335, 336 e 340 della nuova finanziaria 2005 che, seppur consentono ai Comuni, in casi di manifesta incongruenza con i valori reali, di procedere, attraverso l'Agenzia del Territorio ad una revisione parziale del classamento del proprio territorio, di recuperare l'elusione/evasione tributaria legata al difforme/mancato accatastamento degli immobili privati e di legare la TARSU alle planimetrie catastali, non conferiscono ai medesimi alcuna risorsa a fronte dell'attività da svolgere. Ciò in quanto al di fuori di un ridisegno normativo organico.

In conclusione l'assunzione delle funzioni catastali da parte dei comuni presenta una serie di opportunità e di criticità che vengono sinteticamente riassunte di seguito.

Fra le opportunità si segnala la possibilità di migliorare il rapporto con l'utenza alla quale può essere offerta una accessibilità integrata relativamente agli aspetti edilizi/tributari, con

conseguenti benefici economici indotti (riduzione dei tempi e dei costi di accesso ai servizi, maggiore celerità nell'erogazione dei servizi); di decentrare i servizi di visura e certificazione sul territorio con l'attivazione di specifiche unità di consultazione (anche di tipo non presidiato); di migliorare i tempi di aggiornamento delle banche dati di interesse territoriale, rendendoli sincroni con gli eventi che ne determinano la modificazione; di accrescere l'esattezza e l'attendibilità delle informazioni contenute negli atti; di razionalizzare la distribuzione delle informazioni contenute negli archivi informatizzati, attraverso l'implementazione di un efficiente sistema di interscambio e l'integrazione fra informazioni comunali e catastali; di disporre immediatamente di procedure informatiche per la gestione catastale già collaudate e funzionanti, nonché di personale (quello trasferito dall'Agenzia) già dotato di capacità tecniche idonee alla loro utilizzazione; di integrare funzionalmente il polo catastale all'interno dell'organizzazione comunale, attuando un processo graduale di semplificazione amministrativa e di snellimento procedurale; di rendere più equa la gestione delle imposte immobiliari riducendo le incoerenze e recuperando le sacche di evasione/elusione esistenti; di rivisitare la classificazione del patrimonio immobiliare, riducendo le sperequazioni e restringendo la forbice fra le rendite catastali vigenti ed il reale valore degli immobili; di sviluppare ed arricchire il Sistema Informativo Territoriale con l'introduzione delle tematiche catastali, acquisendo una migliore conoscenza del proprio territorio con maggiore responsabilizzazione nel campo della programmazione.

Fra le criticità occorre segnalare la peculiarità del nostro Paese che vede la presenza sul territorio nazionale di circa 8000 comuni. Da qui la necessità di individuare una disciplina legislativa, basata sui principi costituzionali di differenziazione e adeguatezza, in grado di consentire un trasferimento improntato a logiche concrete di *governance*, che preveda gradualità nel trasferimento, sia nel percorso temporale che con riferimento alla funzione, ipotizzando una modularità in ordine ai pacchetti di funzioni da trasferire. Tutto ciò al fine di consentire, in particolare ai piccoli comuni, di essere effettivamente pronti alla gestione della funzione stessa.

Si fa presente, inoltre, che proprio l'esercizio della funzione catastale potrebbe essere oggetto di sperimentazione da parte di quei enti territoriali minori disponibili a tali ipotesi.