



Il catasto nei Comuni

Il Catasto nei Comuni, lo stato del progetto in un'intervista ad Andrea Margaria di AM/FM.

Del progetto Catasto-Comuni se ne parla ormai da alcuni anni; su GEOmedia (n. 4 e 5/98) pubblicammo anche un articolo dal titolo "Sistema di Interscambio Catasto-Comuni" e sembra ormai essere sciolta ogni riserva da parte dell'AIPA su questo progetto.

Si tratta di un sistema che promette buone probabilità di avvio entro il prossimo anno e che metterà in comunicazione la periferia con il centro, attraverso la condivisione delle risorse sui dati catastali, ma anche un sistema che potrà generare un rinnovato ruolo degli enti locali. Pensiamo ai circa 8000 Comuni Italiani, nella gestione e aggiornamento delle informazioni territoriali. Il progetto si inserisce poi nell'ambito delle innovazioni legate alla Rete Unitaria della PA ed al progetto SCT.

GEOmedia per fare chiarezza sullo stato dell'arte del progetto, sui tempi e sulle diverse implicazioni ad esso connesso, ha intervistato per voi l'Ing. Andrea Margaria, che coordina il Gruppo di Lavoro sul progetto Catasto-Comuni in ambito AM/FM.

GEOmedia: *Come prima domanda le vorremmo chiedere di parlarci di lei; sappiamo che si occupa da molti anni di problematiche catastali al Comune di Torino e che ha chiesto e ottenuto di coordinare il gruppo di lavoro Catasto-Comuni nell'ambito di AM/FM.*

Il mio impegno professionale nel campo risale al 1986 quando la Città di Torino ha avviato la realizzazione della sua carta tecnica in forma numerica, ultimata nel 1990.

La prima applicazione è stata quella di realizzare il progetto definitivo del nuovo PRG direttamente su Workstation, senza il preventivo disegno su supporto tradizionale. La scelta, coraggiosa per quel tempo, ha dato risultati molto positivi, anche se nelle prime fasi non si nascondeva qualche preoccupazione sul fatto di non disporre di alcuna bozza in forma cartacea.

Già nel '90 avviai una sperimentazione per collegare il PRG con il catasto per definire procedure automatiche in merito alla certificazione urbanistica.

Ciò ha condotto ad un primo "protocollo di Intesa con il Catasto" per studiare i problemi di disallineamento della carta catastale (disponibile in forma numerica) e della carta tecnica (numerica) della Città, e sperimentare alcuni metodi finalizzati a rendere sovrapponibili le due cartografie.

La sperimentazione è stata portata avanti per tre anni (1991/93); essa ha

messo in particolare evidenza la necessità di avere a disposizione una maglia sufficientemente fitta di punti omologhi misurati con elevata precisione. La Città, nel costruire la sua carta, aveva misurato quasi 20.000 punti chiamandoli Punti Stabili di Riferimento (PSR). Con l'utilizzo di un sottoinsieme significativo di questi punti si dimostrò che tale sovrapposizione poteva essere fatta, con ottimi risultati, attraverso operazioni di rototraslazione.

Nel frattempo l'evoluzione del quadro normativo ha prefigurato per i Comuni, nuovi e più impegnativi compiti: gestione del catasto, ampi margini di autonomia impositiva, capacità di controllo e programmazione delle entrate. Ciò ha comportato il mio impegno su alcuni importanti temi: revisione del Catasto, partecipazione attiva degli Enti Locali alle operazioni di definizione di nuovi criteri estimativi e fiscali, possibilità di individuazione di aliquote differenziate per l'ICI in relazione alle caratteristiche del territorio e dell'ambiente costruito (microzonizzazione).

Nel 1998 ho assunto la responsabilità delle attività inerenti il "protocollo di Intesa, sottoscritto tra la Città di Torino ed il Ministero delle Finanze, Dipartimento del Territorio relativamente ai seguenti punti:

- aggiornamento della cartografia catastale numerica e degli archivi censuari ;
- realizzazione di una rete topografica di inquadramento, unificata tra Città

di Torino e Catasto;

- aggiornamento degli archivi del catasto fabbricati e formazione dell'archivio magnetico delle schede planimetriche ;
- revisione del classamento delle unità immobiliari urbane ;
- formazione dell'Anagrafe Fiscale delle unità immobiliari urbane;
- sperimentazione del sistema di interscambio Catasto-comune per la condivisione degli archivi;
- creazione di sportelli decentrati per l'accesso alle informazioni catastali.

L'onere per lo svolgimento di tali attività è stato stimato complessivamente in L. 10.554.230.000, nello spirito del protocollo d'intesa, esso dovrebbe essere ripartito in misura paritaria tra le Amministrazioni partecipanti.

Per quanto concerne l'impegno finanziario ho volutamente usato il condizionale in quanto ritengo che, in considerazione delle risorse effettive che il Catasto è in grado di mettere a disposizione e tenuto conto dei gravi problemi di arretrato, occorrerà che la Città si renda disponibile ad accollarsi oneri probabilmente più elevati di quelli preventivati.

Non penso che per le altre realtà Locali la situazione sia migliore, sono convinto comunque dei notevoli benefici, anzi della necessità per gli Enti Locali di disporre di basi dati territoriali aggiornate, anche, ma non solamente, dal punto di vista del recupero della evasione.

GEOmedia: *Ing. Margaria, quale coordinatore del gruppo di lavoro in AM/FM, può dirci quali sono le problematiche aperte sul tema Catasto-Comuni?*

Credo sia necessario concordare in via definitiva i modelli di compartecipazione per la gestione e dell'aggiornamento dei dati catastali. Non vi è dubbio che il Comune può essere più efficace e tempestivo nell'aggiornamento dei dati strettamente connessi con l'oggetto territoriale, mentre ha minore capacità di controllo sulle variazioni degli intestati. D'altro canto bisogna mantenere l'unità del data base a livello nazionale e prendere atto che i piccoli comuni non sono in grado di accollarsi singolarmente tali compiti. Su questi temi la collaborazione con il Ministero delle Finanze e l'AIPA è fondamentale.

I Comuni devono rivendicare un loro ruolo anche nella determinazione delle regole per definire il valore delle singole unità immobiliari a partire dalle microzone, regole che devono essere di semplice applicazione e condivise da tutti i soggetti interessati. Anche nella fase transitoria di prima applicazione i Comuni possono fornire il loro contributo.

Proprio per dibattere queste questioni e per costituire una rete in cui fare circolare le informazioni, alcuni comuni hanno aderito alla costituzione di un "FORUM" dove aderiscono i tecnici degli Enti Locali che operano nel settore dei GIS. Il FORUM può essere il luogo di elaborazione di scelte condivise e potrebbe quindi porsi come interlocutore importante con gli altri soggetti istituzionali.

Sono convinto che la completa sovrapposizione delle basi cartografiche "Tecnica comunale" e "catastale" è un obiettivo strategico, anche se ciò richiederà quasi certamente la ripubblicazione della carta catastale corretta. Le soluzioni intermedie, quali tabelle di allineamento per riconoscere particelle omologhe, obbligano a gestire nel tempo due cartografie, con complicazioni e gravi rischi di disallineamento.

Occorre un'azione culturale per rendere anche gli Amministratori Comunali consapevoli che è indispensabile intervenire nel processo di aggiornamento dei dati catastali anche se le risorse finanziarie da mettere in campo sono molto elevate. Senza una base censuaria e cartografica veramente aggiornate non è possibile impostare programmi di controllo dell'utilizzo del territorio e di fiscalità locale veramente efficaci ed equi.

Bisogna convincersi che non ci sono scorciatoie a buon mercato.

Sono dell'idea che, quando l'Ente Locale non ha risorse sufficienti da mettere in campo, sia sempre sbagliata la strada che porta a soluzioni transitorie o approssimate; è meglio suddividere il territorio in porzioni, anche modeste, ed incominciare da una di queste risolvendo completamente tutti i problemi di aggiornamento e le relazioni tra gli oggetti immobiliari e i soggetti intestati (o occupanti l'unità immobiliare). In questo modo si possono mettere subito a frutto, le porzioni di territorio che vengono volta per volta trattate.

Mi sembra da rigettare l'idea di costituire da parte del Comune una sorta di copia del Catasto; questa copia non potrà evidentemente essere sempre allineata con quella ufficiale gestita dal Catasto.

GEOmedia: *Le informazioni catastali, adeguatamente aggiornate, rivestono un elemento basilare per la gestione e il recupero dei tributi degli enti locali. I comuni e gli enti locali dovrebbero trarre enormi benefici dalla disponibilità di tali dati; quali sono a suo giudizio le aspettative dei comuni nei riguardi del progetto?*

In parte ho già espresso il mio parere con la risposta alla domanda precedente e concordo sui benefici elevati che mi sembrano abbastanza facili da raggiungere, a patto che si imposti bene il progetto, tenendo in conto che è comunque necessaria una fase di investimenti cospicui.

Purtroppo spesso le Amministrazioni temono di apparire impopolari; se si ponesse invece l'accento sul fatto che, a parità di introiti, il recupero di una evasione del 20% (che è una stima realistica) può essere utilizzata per abbassare del 20% le aliquote, i cittadini amministrati che già pagano regolarmente (e sono la maggioranza) non potrebbero che applaudire.

Oltre all'aspetto fiscale voglio porre l'accento sui nuovi servizi al cittadino che possono e devono essere sviluppati: per esempio il decentramento dei servizi di visura, la possibilità di avere in remoto certificazioni sulla destinazione urbanistica, l'invio a domicilio dell'importo dei tributi, evitando così il pesante fai da te che ora viene richiesto a ogni cittadino che deve improvvisarsi "esperto" di materie non sue, applicare percentuali su rendite non sempre note e, alla fine, trovarsi sanzionato per avere compiuto qualche errore di calcolo.

L'integrazione tra i dati e le procedure del Comune con i dati del catasto apre la strada a tutta una serie di possibilità di interscambio di dati con i professionisti, attraverso procedure innovative di gestione delle pratiche edilizie, facendo viaggiare le informazioni (internet) al posto delle persone.

GEOmedia: *In un progetto così trasversale sono coinvolte molteplici figure istituzionali come il Ministero delle Finanze, nonché organismi diversi come l'ANCI, e via via fino agli uffici tecnici degli enti locali, per finire ai tecnici professionisti. In tale quadro le chiederemmo di disegnare per i nostri lettori una possibile mappa delle competenze e dei ruoli che i diversi attori istituzionali e non potranno avere nel progetto.*

Nella domanda non citate l'AIPA, io credo che l'Autorità debba mantenere un ruolo di indirizzo e di coordinamento importante.

Il ruolo delle Agenzie del Territorio a mio giudizio deve essere principalmente quello di ispezione e di coordinamento.

to; solo in via subordinata ritengo debbano gestire direttamente gli aggiornamenti catastali che di norma dovrebbero invece essere gestiti dai comuni o da soggetti da essi delegati che operano per un consorzio di comuni.

L'ANCI deve essere il referente dei Comuni nel confronto con lo Stato e il FORUM dei Comuni per l'informazione geografica, di cui ho già accennato, intende collaborare con specifici contributi che sono il frutto di analisi e approfondimenti condotti a partire dalle esperienze di alcuni significative realtà Comunali. Per consentire l'effettiva operabilità dei Comuni in relazione alle funzioni in materia catastale che gli vengono delegate, è poi necessario che lo Stato trasferisca ai comuni stessi le risorse occorrenti (diversamente il decantato decentramento rimarrà solamente sulla carta ... e forse ci sono alcuni che vorrebbero remare in questa direzione). Penso inoltre che ANCI debba promuovere (sia attraverso organismi ad essa funzionalmente collegati, che coinvolgendo le organizzazioni scientifiche e le associazioni che operano nel campo dei GIS) un piano di interventi nel campo della formazione e supportare l'aggregazione dei piccoli comuni in consorzi.

Le Istituzioni (Comuni e Catasto) devono concordare con gli ordini e i colleghi professionali le procedure quadro per l'aggiornamento dei dati territoriali in modo che vi sia una stretta correlazione con l'iter delle pratiche edilizie, favorendo modalità di interscambio per via telematica. Da una prima fase in cui possono coesistere informazioni quali per esempio i progetti su supporto cartaceo e dati in forma numerica, ambedue richiesti per l'iter della pratica edilizia, si può tendere ad una gestione di tutte le informazioni per via numerica.

Per essere chiaro, penso che al momento della presentazione del progetto (supponendo che il comune sia dotato di carta tecnica e di PRG in forma numerica e che la carta catastale sia sovrapponibile) il professionista potrebbe fin da ora consegnare agli uffici

del comune un dischetto (o trasmettere i dati per via telematica) che riporta l'inserimento in pianta del nuovo edificio su di un estratto della carta numerica; inoltre, sullo stesso supporto, dovrebbero, essere fornite informazioni sulle caratteristiche dell'edificio che si vuole costruire. Il funzionario del comune potrebbe controllare sul suo desktop, con applicativi appositamente predisposti, il rispetto delle norme e delle regole. Infine la disponibilità di questa informazione per via numerica consentirebbe di predisporre delle funzionalità per il monitoraggio delle trasformazioni del suolo ai fini edilizi.

Sarebbe più facile tenere sotto controllo la scadenza delle concessioni ed in ultimo l'aggiornamento cartografico, anche ai fini catastali.

GEOmedia: *L'accessibilità ai dati catastali porterà immediati benefici alle amministrazioni comunali; può dirsi in che maniera e con quali riflessi ciò accadrà?*

Come ho accennato nelle altre risposte, occorre rendersi conto che purtroppo nella generalità dei casi i dati del catasto non sono aggiornati. Ripeto: la collaborazione dei Comuni con il Ministero delle finanze va vista come un investimento a lungo termine che può rendere molto.

Ciò detto, l'accessibilità dei dati catastali è senza dubbio l'avvio di un processo virtuoso che rende più concreta e più facile detta collaborazione, in questo senso forse si può anche dire che ci sono benefici immediati.

GEOmedia: *Un'ultima domanda al riguardo del progetto Catasto-Comuni che pensiamo potrà interessare i nostri lettori, è quella relativa ai tempi di realizzazione del sistema. Su questo aspetto le chiederemo di proporci una sua visione delle cose, anche in termini di futuribilità del progetto nel suo complesso e provando a fare qualche ipotesi.*

Non è facile fare delle previsioni; c'è da tenere in conto che il Catasto sta sostituendo la sua piattaforma HD/SW con un nuovo sistema client-server. La transizione verso ORACLE renderà sicuramente più facile l'interscambio e l'interoperabilità.

Purtroppo mi risulta che siano poco più di una ventina le provincie ad avere attualmente una cartografia catastale in forma numerica; inoltre nella quasi generalità, dove questa esiste, ci sono notevoli problemi di coerenza geometrica: gli errori sono stati a volte esaltati con la digitazione effettuata senza alcun reinquadramento topografico.

Il cambio del sistema è concomitante al progetto avviato di revisione del classamento, incentrato sulle microzone comunali, sulle superfici in sostituzione dei vani catastali e sui valori al posto delle rendite.

Secondo le voci che giungono dal Dipartimento del Territorio tutta questa fase di transizione dovrebbe concludersi nel 2003; io non sono così ottimista.

Anche dal punto di vista del trasferimento delle competenze mi sembra che ci siano al Ministero resistenze e pressioni per dare una mano di spugna a quanto previsto dal D.Lgs. 112/98.

Io mi auguro che non si torni più indietro; infatti ci si deve rendere conto che le basi dati catastali sono un bene comune da condividere tra lo Stato e gli Enti Locali, per cui ambedue sono tenuti al suo aggiornamento secondo modalità e competenze che vanno esattamente definite.

In questi mesi l'AIPA sta dando una notevole accelerazione al progetto di interscambio Catasto-Comuni attraverso seminari di formazione che hanno anche lo scopo di coinvolgere direttamente le Amministrazioni Locali nelle fasi operative di questo progetto.

Credo che sia intenzione dell'AIPA di concludere questa specifica fase entro la primavera per poi passare alla sperimentazione vera e propria, in particolare con i comuni con i quali sono state sottoscritte specifiche convenzioni (Palermo, Bari e Torino, ecc.). ■