

# Proposta per un Sistema Informativo Catastale Probatorio in Italia

di Fabio Crosilla e Vanessa Braida

**Da recenti congressi europei è emersa la necessità, per il catasto ed in genere per le organizzazioni di registrazione di beni immobili, di fornire dei servizi all'avanguardia al mercato informativo dei beni immobili in un ambiente di tipo e-government, contemporaneamente cooperando alla realizzazione delle infrastrutture di dati spaziali sia nazionali che europee. Il fulcro è sempre la particella catastale che andrebbe trattata in maniera probatoria come ci propongono in questo articolo gli autori.**

In un recente articolo, uno degli autori (Crosilla, 2009) ha analizzato le caratteristiche dei catasti in Europa approfondendo, fra l'altro, i due principali sistemi di registrazione dei beni immobili universalmente adottati: il sistema latino della trascrizione degli atti ed il sistema dell'iscrizione dei diritti in vigore nei paesi del Centro ed Est Europa. L'analisi trae origine dai risultati di due ricerche condotte da due organismi internazionali: l'associazione europea *Eurogeographics* ([www.eurogeographics.org](http://www.eurogeographics.org)) e la FIG (*International Federation of Surveyors*). La prima associazione è stata impegnata con il progetto "Catasto e sistemi di registrazione nel 2012 in Europa". I lavori hanno permesso di evidenziare che il catasto e le organizzazioni europee di registrazione dei beni immobili devono fornire dei servizi all'avanguardia al mercato informativo dei beni immobili, in un ambiente e-government, cooperando alla realizzazione delle infrastrutture nazionali ed europee dei dati spaziali. Si segnala in particolare come l'emergere dei mercati immobiliari transnazionali in Europa necessiti di sistemi di registrazione che garantiscano in modo affidabile la protezione dei crediti e dei mutui ipotecari sui beni immobili. Di fondamentale importanza è poi la particella catastale, che costituisce un elemento cruciale per generare una informazione spaziale interoperabile. La particella catastale determina infatti il collegamento fra l'informazione nel dominio legale, le restrizioni pubbliche, gli oneri privati, le informazioni ambientali, l'uso del suolo e le informazioni agricole. Dai

risultati della seconda ricerca condotta dalla FIG, denominata "Prospettive sul Catasto 2014" (Kaufmann J., Steudler D. 1998), emerge invece l'esigenza di garantire il diritto di proprietà e la certezza dei titoli fondiari (Catasto 2014 propende per la registrazione dei diritti). Emerge poi l'esigenza di favorire il sistema di tassazione dei beni, di salvaguardare il demanio pubblico, di facilitare le riforme fondiarie e di fornire certezze in previsione dell'accensione di mutui ipotecari. Si evince pertanto l'importanza che vengono ad assumere le caratteristiche geometriche e giuridiche delle particelle e le specificità del sistema di pubblicità dei beni immobili.

## **Pubblicità immobiliare: il sistema della trascrizione**

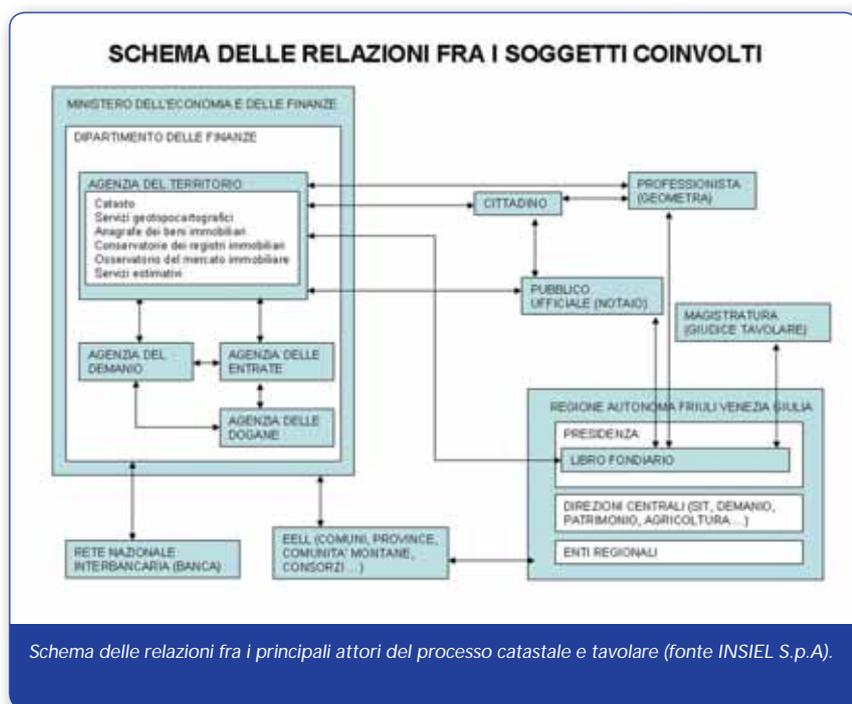
In riferimento a quest'ultimo punto, sul territorio italiano, quale eredità delle dominazioni francese ed asburgica, sono compresenti due sistemi di pubblicità immobiliare: il sistema della trascrizione, a base personale e pubblicità dichiarativa e il sistema tavolare, a probatorietà indiretta, base reale e pubblicità costitutiva. Il primo fa riferimento agli articoli 1376, 2644 e 2650 del codice civile. Questi affermano innanzitutto che la costituzione o il trasferimento fra vivi di un diritto reale si acquistano per effetto del consenso delle parti, legittimamente manifestato; inoltre che detti atti non hanno effetto nei confronti di terzi che hanno acquistato il diritto in base ad un atto trascritto anteriormente a quello in oggetto e, infine, che le trascrizioni non producono effetto se non sia stato

trascritto l'atto anteriore di acquisto. Per garantire il soddisfacimento di tali articoli del codice, a fronte del trasferimento di un diritto reale, la prassi richiede che vengano ottemperate una serie di azioni che prevedono la trascrizione del documento traslativo presso il Servizio di Pubblicità Immobiliare dell'Ufficio Provinciale dell'Agenzia del Territorio, la registrazione del documento traslativo presso l'Ufficio Territoriale dell'Agenzia delle Entrate, infine la sua presentazione all'Ufficio Provinciale dell'Agenzia del Territorio con la conseguente domanda di voltura entro 30 giorni dalla registrazione anzidetta. In base all'art. 1 del D.lgs.

18.01.2000, n. 9, oggi giorno, queste operazioni vengono effettuate contemporaneamente per via telematica. Inoltre, in base al, DL 31 maggio 2010, n.78, art. 19, comma 14, relativo all'istituzione della cosiddetta "Anagrafe Immobiliare Integrata", negli atti di trascrizione è prevista, in aggiunta, una dichiarazione degli intestatari circa la conformità allo stato di fatto dei dati catastali e delle planimetrie.

## **Pubblicità immobiliare: il sistema tavolare**

Il carattere distintivo del sistema tavolare è che nei suoi registri vengono invece iscritti titoli validi a provare l'esistenza di un diritto reale gravante su una data particella, che è identificata completamente dalla relativa partita tavolare. Pertanto, una volta completata l'intavolazione, si considera regolamentata la situazione proprietaria del singolo fondo o immobile. Qualora insorgano controversie in termini di re-



golazione dei confini, è sufficiente richiedere una visura per comprendere la geometria particellare e lo stato di diritto che la riguarda, senza ricorrere all'annoso espediente della "probatio diabolica", stabilita dal codice civile italiano per il sistema della trascrizione, che costringe chiunque voglia dimostrare la propria titolarità del diritto di proprietà a risalire al modo di acquisto dello stesso a titolo originario. Ovviamente, ciò risulta estremamente arduo, soprattutto se si considera che, nei territori in cui vige il sistema del Libro Fondiario, una tal questione trova soluzione in pochi minuti, consultando i documenti cartacei, o, ove la informatizzazione sia stata completata, il portale che rende disponibile il data-base.

È proprio in virtù di questo inestimabile vantaggio che l'Università degli Studi di Udine ha approfondito la tematica dell'introduzione di un catasto a probatorietà indiretta in Italia (Crosilla 2009). Il requisito di probatorietà discende dalla struttura stessa del sistema di pubblicità immobiliare e dalle modalità di iscrizione nel Libro Fondiario che hanno per oggetto l'immobile ed avvengono solo dopo l'emanazione di un legittimo decreto del giudice tavolare, su richiesta inoltrata da uno o più proprietari. Una volta completata l'intavolazione, quanto contenuto nel libro maestro e nei documenti allegati sancisce l'esistenza di quel determinato diritto reale. Invece, nel sistema della trascrizione si registrano atti che vengono ritenuti esistenti ed opponibili a terzi. L'Università di Udine auspica pertanto l'estensione del tavolare

all'intero territorio italiano, realizzando un data-base comune di modo che i registri rappresentanti, ovvero lo stato di diritto di una particella, e lo stato di fatto, siano agevolmente consultabili nel medesimo portale multimediale.

#### La valenza sussidiaria della mappa

Inoltre, sempre gli studiosi dell'Università di Udine, hanno da tempo proposto di ricomporre la cartografia catastale tramite l'utilizzo dei rilievi PREGEO, riferiti al sistema di coordinate in cui sono realizzate le carte tecniche regionali (si veda ad esempio Beinat et al. 2005). Tuttavia, per quanto precisa possa essere la tecnologia di rilevamento e la metodologia di compensazione ex post, non è attualmente possibile conferire alla cartografia il requisito di probatorietà, poiché l'articolo 950 del Codice Civile le assegna mera valenza sussidiaria, in ultima istanza, per quel che concerne l'azione di regolazione dei confini. Ciò non riguarda tanto la precisione con cui la mappa viene prodotta, quanto, piuttosto, il problema della sua realizzazione senza una ricerca dell'accordo tra i proprietari che avrebbero dovuto da sempre manifestare pubblicamente e legittimamente la volontà di accettare od impugnare quanto rappresentato. Il dilemma della ricerca dell'accordo tra i cittadini è rappresentato dalle modalità di acquisto del diritto di proprietà, illustrate all'articolo 922 del codice civile. Inoltre, all'articolo 1158 C.C. si parla dell'usucapione per cui il possesso continuato, pubblico e legittimo di un bene per vent'anni, vantando un "animus possidenti", ren-

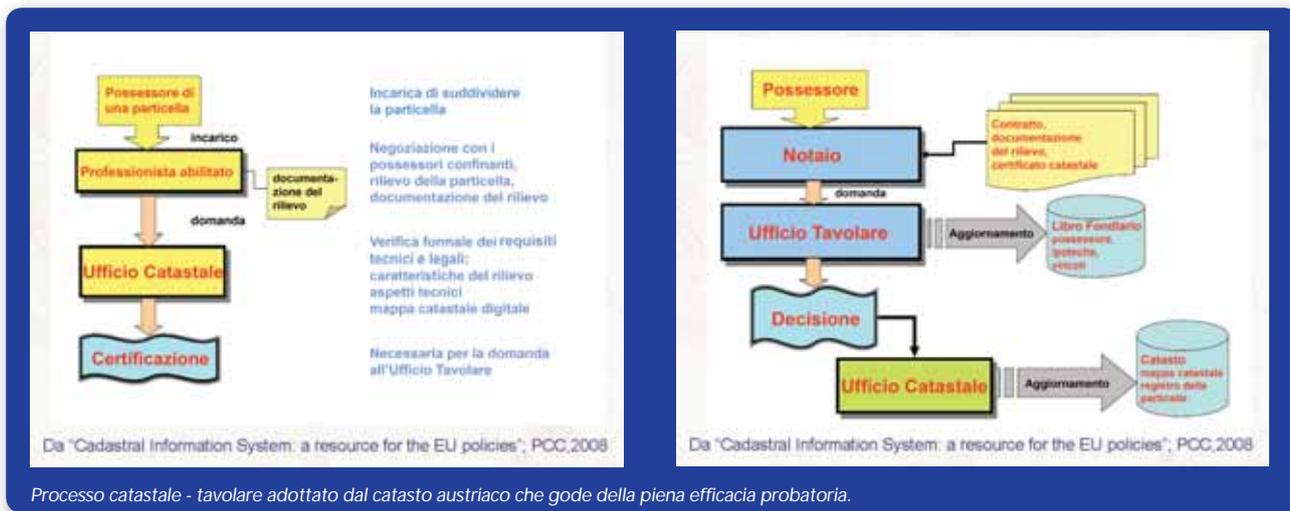
de il possessore attuale il proprietario dello stesso. In tal modo la situazione di fatto, rilevata in campagna, non corrisponde più a quella di diritto.

#### Un esempio straniero

Tuttavia, vi sono esempi di progetti attuati all'estero, quali la riforma del sistema catastale e tavolare austriaco, che potrebbero essere presi a modello anche in Italia. In Austria, infatti, si è ritenuto opportuno assegnare un ruolo centrale al rilievo che è stato posto alla base, non solo della ricomposizione della cartografia, ma anche del reimpianto del Libro Fondiario e della verifica dei dati riportati nei registri delle Conservatorie. Catasto e tavolare hanno mantenuto la loro indipendenza, pur instaurando una collaborazione sinergica, grazie alla quale, dopo le dovute verifiche documentali, si è realizzato un data-base informatizzato comune ad ambedue gli enti, facilmente consultabile sul sito del *Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen*, (BEV), ([www.bev.gv.at](http://www.bev.gv.at)), in cui sono disponibili i registri catastali. Da questi si deduce lo stato di fatto delle singole particelle, grazie anche alla precisissima rappresentazione cartografica, e la situazione giuridica grazie al Libro Maestro con i documenti allegati. In mancanza di concordanza tra i dati del tavolare e del catasto, prevarrà quanto trascritto presso le Conservatorie dei registri e, qualora non si raggiunga un accordo tra i proprietari, il giudice nominerà un topografo regolarmente iscritto all'albo che, in qualità di pubblico ufficiale redigerà un preciso rilievo della situazione di fatto ed un atto valevole ai fini della trascrizione e dell'intavolazione. È interessante osservare come in Austria si siano istituiti appositi corsi di laurea per formare ingegneri topografi ed un albo cui quelli che presentano i dovuti requisiti in termini di titolo di studio ed esperienza devono iscriversi per esercitare la propria professione ed ottenere la carica di pubblici ufficiali nel dirimere le controversie in materia di linee di confine. Questi soggetti si occupano anche di aggiornare e conservare la cartografia catastale, e di sovrintendere alla produzione di ortofoto. Anche i dati archiviati presso le conservatorie vengono controllati, rivisti ed, eventualmente, migliorati, con la stessa periodicità e con l'ausilio, appunto, delle informazioni ottenute sul campo.

#### Un esempio nazionale

Per Italia, l'Università di Udine (Crosilla 2009) propone di seguire l'esempio austriaco, ovvero l'introduzione di un catasto a probatorietà indiretta e la



realizzazione di una cartografia probatoria. Per ora, tuttavia, si può disquisire solamente dell'esperienza della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige in cui si ha la coesistenza dei suddetti sistemi di pubblicità immobiliare per tutto il territorio regionale. Presso tale amministrazione la gestione del catasto e del tavolare è stata regionalizzata sin dall'entrata in vigore delle norme attuative dello statuto speciale, negli anni Settanta. Questo ha reso possibile la verifica dei dati contenuti nei registri dei due enti, ai fini di realizzarne la perfetta concordanza e complementarietà. Dal 1999 si è attuato un processo di informatizzazione di tali dati, ritenuto completo al 31 maggio 2008. Oggi il data-base comune è consultabile agevolmente tramite il portale *Openkat*, che rende disponibili una serie di visure multimediali e l'accatastamento on-line. L'intavolazione avviene ancora in forma cartacea, ma si vorrebbe lavorare ad una legge che permetta la sua informatizzazione. Ovviamente, di pari passo al cambio di supporto dei regi-

stri, si è ricomposta la cartografia, però non le si è potuto conferire il requisito di probatorietà, nel rispetto dei dettami dell'articolo 950 del codice civile.

**Vantaggi di una cartografia probatoria**

In questo senso, una cartografia probatoria potrebbe conferire maggiore chiarezza alla conoscenza dello stato di fatto e dello stato di diritto di una particella, in quanto, spesso, è più facile comprendere una rappresentazione grafica che gli atti archiviati, contenenti spesso termini le cui reali sfumature sfuggono a coloro che sono alieni all'ambiente giuridico. Inoltre, con un semplice estratto di mappa si potrebbero dirimere le controversie in materia di regolazione dei confini, che, attualmente, richiedono l'intervento di un giudice e notevoli spese a carico degli interessati. Si può certamente asserire che le stesse spese dovrebbero essere affrontate, ex ante, per regolarizzare la propria situazione proprietaria e che, allo stato attuale dei fatti, potrebbero

essere evitate coltivando buoni rapporti di vicinato. Tuttavia, visti i nuovi valori della moderna società sarebbe importante poter contare sulla certezza documentale per dimostrare la propria titolarità di un diritto. Pertanto, per quanto l'ordinamento giuridico nazionale vieti il conferimento del requisito di probatorietà alla mappa catastale, i vantaggi che si trarrebbero da questa operazione sarebbero notevoli e soprattutto darebbero luogo a risultati che, con una minima manutenzione, durerebbero per lunghissimo tempo. Inoltre, un grande contributo all'informatizzazione dei dati dei libri fondiari, che verrebbero creati ex novo a partire dai dati delle conservatorie dei registri, e alla realizzazione della nuova cartografia proverrebbe dall'utilizzo degli strumenti forniti dal sistema PREGEO, istituito con le circolari n. 215 del gennaio 1987, (riguardante l'istituzione dei punti fiduciali), e n. 226 del febbraio 1988, (introduttore un sistema informatizzato delle misure topografiche catastali).



Zenit S.r.l. - info@zenit-sa.com  
 Vicolo Molino, 2 - 21052 Busto Arsizio (VA)  
 Tel. 0331-324633 - Fax 0331- 324664

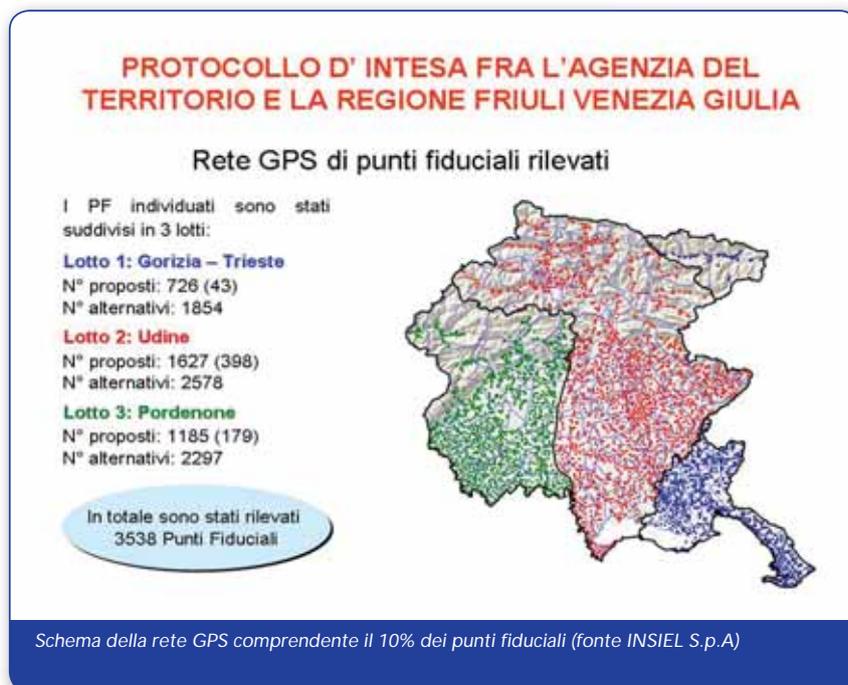
Sviluppo GIS e WEBGIS  
 Tools cartografici  
 Cartografia personalizzata  
 Rilievi aerei - Drone MD4-200  
 Rivenditore autorizzato Microdrones GmbH

www.zenit-sa.com



## Il sistema Pregeo

Il sistema Pregeo prevede che i rilievi dei professionisti siano riferiti ad una rete di punti fiduciali omogeneamente distribuiti sul territorio a una distanza, l'uno dall'altro, di qualche centinaio di metri. L'insieme delle specificità del sistema Pregeo ben si adattano alla proposta di un sistema probatorio indicata in questo lavoro. Per quanto riguarda la materializzazione di una rete topografica di riferimento precisa e affidabile, si potrebbe procedere con la ricomposizione della rete dei punti fiduciali, vincolando un numero limitato di essi ad uno specifico datum geodetico- cartografico grazie a una campagna di misure GPS. Ciò è proprio quello che si è fatto finora nella regione Friuli Venezia Giulia. Grazie ad un protocollo d'intesa fra l'Agenzia del Territorio e la regione Friuli Venezia Giulia, è stata rilevata una rete GPS, corrispondente al 10% dei punti fiduciali totali. Sono stati rilevati 3538 punti GPS suddivisi in tre lotti: lotto 1 Gorizia – Trieste, lotto 2 Udine, lotto 3 Pordenone. Grazie poi ad un affidamento di servizi dalla regione Friuli Venezia Giulia ad INSIEL SpA, con la collaborazione dell'Università di Udine, è stata eseguita la ricomposizione della rete dei punti fiduciali per un numero totale di punti ricomposti pari a quasi l'80% del totale (Beinat et al 2010). Le operazioni topografiche indicate precedentemente che garantiscono piena efficacia probatoria dei risul-



tati, potrebbero quindi appoggiarsi alla rete ricomposta dei punti fiduciali dell'Agenzia del Territorio. Ciò costituirebbe, fra l'altro, la definitiva e completa attuazione di quell'azione virtuosa intrapresa dall'Agenzia alla fine degli anni '80, grazie alla lungimiranza di alcuni suoi dirigenti, che aspetta ancora di essere pienamente valorizzata, considerate le potenzialità innovative in essa contenute e le aspettative dell'opinione pubblica.

## Considerazioni finali

Pertanto con il coinvolgimento di professionisti abilitati e dei cittadini si potrebbe risolvere l'annoso problema della "probatio diabolica" fornendo la certezza documentale necessaria a dare prova della situazione di fatto e di diritto della particella. Ovviamente, per quanto arduo possa essere, si dovrebbe operare l'abrogazione dell'ultimo comma dell' articolo 950 del codice civile, conferendo alla cartografia rilevanza primaria nella risoluzione delle controversie in materia di regolazione dei confini. In tal modo si otterrebbe la realizzazione di un catasto a probatorietà indiretta in tutta Italia con tanto di mappa che coadiuvi nell'atto di stabilire lo stato di fatto e di diritto di fondi ed immobili.

## Riferimenti

BEINAT A., CROSILLA F., SOSSAI E. 2005, "Un metodo particellare per l'aggiornamento progressivo della cartografia catastale", Atti 9a Conferenza nazionale ASITA, Catania 15-18 novembre 2005.

BEINAT A., CROSILLA F., SOSSAI E., BASSO M., BATTAINO S., BERTOS S., FURLAN M., PIUZZO R., GHIDINI M., TOMMASONI L., 2010 " L'aggiornamento e la ricomposizione della carta catastale per i SIT della Regione e degli enti locali del Friuli Venezia Giulia: metodologie e risultati", Bollettino SIFET, N° 1, 2010 pp 9-26

CROSILLA F. 2009 "I catasti in Europa: verso una infrastruttura europea del dato spaziale per un mercato informativo dei beni immobili", Bollettino SIFET, N° 4 2009 pp 9-23

EUROGEOGRAPHICS "Cadastral and Land Registration in Europe 2012" www.eurogeographics.org, pp 1-12

KAUFMANN J., STEUDLER D. 1998 "Catasto 2014: visione di un futuro sistema catastale", FIG, pp 1-47

## Ringraziamenti

Immagini per gentile concessione della SIFET, pubblicate nel Bollettino SIFET n.4/09.

## Abstract

**Proposal for a probatory cadastral information system in Italy**  
The paper first synthetically describes the characteristics of the real estates deeds and titles registration systems, currently applied in Italy. Afterwards, the realization of a probatory cadastral information system, both for cartography and for the real estates registration, is proposed. Finally, the results of some first experiments, carried out in the Friuli Venezia Giulia region for the Pregeo System fiducial points network updating, are shown.

## Parole chiave

CATASTO, PROBATORIETA', PUBBLICITA' IMMOBILIARE, PREGEO.

## Autori

FABIO CROSILLA, VANESSA BRAIDA  
FABIO.CROSILLA@UNIUD.IT

DIPARTIMENTO DI INGEGNERIA CIVILE E ARCHITETTURA - UNIVERSITÀ DI UDINE