

# Il Catasto nelle nuove tendenze urbanistiche di gestione integrata di area vasta

*Stefano Stanghellini*

Università IUAV di Venezia

## 1. PREMESSA

Le considerazioni presentate nelle pagine che seguono vertono su tre punti. In primo luogo sono discusse le ragioni sottese alla posizione marginale che, per molti decenni, il Catasto italiano ha occupato rispetto agli altri strumenti informativi utilizzati dagli Enti locali per la gestione dei loro territori. Quindi sono analizzate le caratteristiche peculiari delle odierne nuove modalità di governo del territorio ed è descritta la “domanda” di Catasto da esse generata. Da ultimo sono prefigurate le prospettive evolutive nel campo delle relazioni tra governo del territorio e Catasto.

## 2. LA MARGINALITÀ DEL CATASTO NELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA TRADIZIONALE

In passato, i Comuni esercitavano le loro competenze in materia di tutela ed uso del territorio secondo fasi ed atti sequenziali. Il piano regolatore generale, i piani particolareggiati e i piani urbanistici attuativi di iniziativa pubblica o privata, le opere pubbliche e gli interventi privati, scandivano l'avanzamento nel tempo del processo di pianificazione con la progressiva precisazione delle decisioni. Le principali caratteristiche della pianificazione urbanistica tradizionale erano la concezione gerarchico piramidale del sistema di piani attraverso cui essa si realizzava, il ruolo fondamentale del Comune e quindi del livello comunale, la concezione autoritaria del piano urbanistico nei confronti delle iniziative attuative, la bipartizione del sistema attuativo tra settore pubblico e settore privato.

L'intervento pubblico, in particolare, era impostato dall'assetto urbanistico stabilito dal piano regolatore, e quindi dalla destinazione - ad opere e servizi di interesse pubblico o collettivo - da esso conferita ai suoli da trasformare. Quindi esso si concretizzava attraverso piani attuativi di iniziativa pubblica (piani di zona dell'edilizia residenziale pubblica, piani degli insediamenti produttivi) o mediante la realizzazione di singole opere pubbliche, eseguita mano a mano che si rendevano disponibili le risorse finanziarie da impiegare. La destinazione pubblica dei suoli comportava l'apposizione

del vincolo preordinato all'esproprio, e quindi la loro espropriazione per pubblica utilità. L'avvio dell'intervento pubblico era appunto rappresentato dall'esproprio dei suoli, che comportava la corresponsione ai loro proprietari di indennizzi che il legislatore ha sempre cercato di regolamentare secondo appositi criteri ed algoritmi di calcolo.

I Comuni erano interessati solo al controllo dei costi ed in relazione a tale necessità hanno organizzato gli uffici, le competenze tecnico - amministrative, gli strumenti. Buona parte dei costi di cui i Comuni erano chiamati ad occuparsi, comunque, erano frutto di un sistema di "prezzi amministrati": così avveniva per il suolo da utilizzare, grazie alle indennità di esproprio i cui criteri erano fissati dalla legge, per gli oneri di urbanizzazione, desunti da tabelle regionali, per l'edilizia residenziale pubblica, grazie ai limiti massimi di costo dell'edilizia residenziale pubblica, per la gestione delle aree urbanizzate e degli alloggi realizzati, attraverso il sistema di canoni e prezzi di cessione definito dalla legge e disciplinato nelle convenzioni.

L'intervento privato, a sua volta, nasceva dalle destinazioni private assegnate dal piano regolatore all'altra parte dei suoli urbani, e si concretizzava attraverso piani urbanistici attuativi, soprattutto piani di lottizzazione, e singoli interventi edilizi. Dal punto di vista economico, l'intervento privato è sempre stato alimentato dalla formazione e appropriazione della rendita fondiaria urbana, ossia dall'incremento di valore di cui beneficiano i proprietari dei suoli urbani.

Negli anni '70 le Regioni, all'indomani della loro costituzione, hanno ricevuto dallo Stato le competenze in materia urbanistica. Le hanno esercitate emanando proprie leggi in materia di "tutela e uso dei suoli" e promuovendone l'applicazione, ed anche producendo cartografie tecniche funzionali all'esercizio delle loro competenze e più in generale alle attività di pianificazione degli Enti locali. Queste leggi regionali "di prima generazione" hanno mantenuto un forte aggancio alla legge urbanistica fondamentale del 1942. Di conseguenza hanno disciplinato un tipo di piano regolatore generale analogo a quello definito dalla legislazione nazionale, contraddistinto dalla separatezza tra attuazioni pubbliche ed attuazioni private, dall'esercizio di un'azione di comando e controllo nei confronti delle attuazioni private, dall'espropriazione per pubblica utilità e dall'investimento diretto nel caso delle attuazioni pubbliche.

È evidente come questo tipo di pianificazione non fosse interessata ai contenuti del Catasto dei terreni ed a quello dei fabbricati. Le informazioni da essi offerte non risultavano infatti di alcuna utilità per il governo del territorio. Il Catasto era utilizzato solo a valle del processo di pianificazione, allorché si trattava di procedere ad attività incidenti sulle singole proprietà fondiarie ed edilizie. Nei momenti in cui il dibattito urbanistico sul regime dei suoli urbani è stato più vivace, da più parti è stata sollevata la necessità di disporre di un Catasto delle aree edificabili, in grado di cogliere e rappresentare i valori fondiari e le loro variazioni in relazione alle scelte di pianificazione.

Il Catasto, a sua volta, facente capo allo Stato e al Ministero delle Finanze, organizzato nelle due sezioni dei Terreni e dei Fabbricati, finalizzato al prelievo fiscale ad opera dello Stato attraverso la rappresentazione della proprietà e l'indicazione delle rendite, formava un sistema avulso dalla pianificazione comunale, di cui si limitava a recepire gli esiti finali attraverso i frazionamenti e gli accatastamenti.

Questo richiamo al passato serve per misurare l'entità del cambiamento.

### 3. LA SVOLTA NELLE RELAZIONI TRA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E CATASTO

Nella prima metà degli anni '90 ha avuto inizio il primo processo di riforma federalista dello Stato. Attraverso varie leggi si è provveduto a trasferire funzioni e compiti dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, a riformare il sistema tributario con l'introduzione dell'imposta comunale sugli immobili (Ici), ad impostare ed avviare la riforma del Catasto e degli estimi catastali. Soprattutto la riforma tributaria, con l'attribuzione ai Comuni di una fonte di prelievo diretto (l'Ici) sostitutiva del trasferimento di risorse finanziarie statali, avrà un rilevante effetto – all'epoca però non colto – sul comportamento dei Comuni nel governo del territorio e sulla evoluzione della stessa pianificazione urbanistica.

Sempre all'inizio degli anni '90, un coacervo di ragioni - dagli incipienti processi di globalizzazione all'aspirazione ad una pubblica amministrazione più efficiente fino alla diffusa insoddisfazione per gli esiti della pianificazione urbanistica tradizionale – ha stimolato la riforma del sistema di pianificazione territoriale e urbanistica.

I principi ispiratori della nuova pianificazione, intesa come “governo del territorio” e non più solo come “tutela e uso del suolo”, possono essere così riassunti: la cooperazione nella pianificazione, e quindi la cosiddetta co-pianificazione, sostitutiva della pianificazione di tipo gerarchico piramidale; la distinzione, nel piano comunale, dei contenuti strutturali e strategici da quelli operativi, in alternativa alla onnicomprensività del tradizionale piano regolatore; la perequazione urbanistica per il superamento del duplice e discriminatorio regime immobiliare praticato dal piano urbanistico di tradizione, ossia per la cessazione della discriminazione fra proprietari di suoli urbani assoggettati a vincolo espropriativo e proprietari di suoli da trasformare con iniziative private.

Estensioni della perequazione urbanistica possono essere considerate la perequazione territoriale, riferita agli interventi con effetti territoriali intercomunali, e le premialità e le compensazioni, volte a promuovere l'attivazione di risorse private attraverso dispositivi incentivanti anziché, come in passato, coercitivi.

I nuovi principi sono stati recepiti da numerose Regioni dell'Italia centro-settentrionale, fra cui la Toscana, l'Emilia-Romagna, il Veneto, la Lombardia, l'Umbria, ed anche da diverse regioni meridionali, fra cui la Basilicata e la Calabria. Queste regioni hanno emanato leggi che potremmo chiamare “di seconda generazione”, le quali hanno riformato il previgente ordinamento urbanistico ed aperto una stagione di diffuse sperimentazioni locali. Anche nelle regioni i cui governi sono rimasti inerti, in molti Comuni si è intrapresa l'elaborazione di piani urbanistici che hanno sperimentato l'assunzione di alcuni dei nuovi principi, fra cui quello perequativo.

La nuova pianificazione, a differenza della precedente, accetta il confronto con il mercato, con le leggi che ne regolano il funzionamento, con il sistema dei prezzi e dei costi da esso espresso. Ciò non solo per quanto riguarda le attuazioni private, ma anche per le attuazioni pubbliche, che vengono affidate sempre più diffusamente a forme partenariali pubblico private. Essa, quindi, nel settore pubblico genera una domanda di conoscenze, prima assenti, nel campo dei valori immobiliari. Richiede

anche di essere sostenuta da adeguate competenze tecniche, assenti nella tradizionale organizzazione tecnico amministrativa degli Enti locali.

La nuova pianificazione interagisce con le competenze comunali in materia tributaria ed in particolare con l'applicazione dell'Ici alle aree fabbricabili. Quale importante fonte di finanziamento dell'attività dei Comuni, l'Ici applicata alle aree fabbricabili attiva relazioni sempre più strette tra il settore tributario, e quindi le entrate del bilancio comunale, e la forma e le scelte del piano urbanistico. Di conseguenza, la cartografia tecnica su cui poggiano le trasformazioni prefigurate dal piano comunale – come si è visto, molto sviluppata a partire dagli anni '70 per effetto dei rilevanti investimenti effettuati dalle Regioni e dagli Enti locali – deve interagire con la cartografia catastale che, attraverso le particelle catastali e le proprie banche dati, individua le proprietà. Cosicché si forma, all'interno dei Comuni, una sorta di “catasto delle aree fabbricabili”, nel corso del tempo divenuto di più agevole realizzazione grazie all'enorme sviluppo delle tecnologie informatiche e all'adeguamento del sistema catastale.

La svolta compiutasi a partire dalla metà degli anni '90 nell'ambito delle relazioni tra pianificazione del territorio e Catasto, tuttavia, ancora non ha raggiunto una situazione pienamente soddisfacente.

Nel campo del governo del territorio, manca ancora una riforma legislativa nazionale. Restano così irrisolti molti nodi di importanza cruciale. Fra essi, gli effetti, talvolta conflittuali, delle cosiddette “pianificazioni separate”; l'incerta conformazione del regime immobiliare operata dalle nuove forme del piano urbanistico comunale; la disciplina giuridica dei “diritti edificatori” generati da perequazione, premialità e compensazioni.

Sul versante catastale, poi, vistosi ritardi registrano la revisione degli estimi, un tempo annunciata per l'anno 2000, ed il trasferimento ai Comuni di parte delle funzioni catastali.

#### 4. LA PROSPETTIVA

Oggi i Comuni hanno acquisito un elevato grado di consapevolezza sul fatto che essi operano in una economia di mercato, e quindi che devono tenere conto dei prezzi e dei costi da esso espressi; sono costretti a limitare i loro impegni di spesa ed a selezionare oculatamente gli impieghi alternativi delle loro risorse finanziarie; devono sostenere lo sviluppo locale e soddisfare i bisogni dei propri cittadini in una economia globalizzata e quindi in un contesto economico molto competitivo.

Il loro governo del territorio è quindi sempre più basato sulla sussidiarietà orizzontale, cioè sullo sviluppo di forme partenariali tra il settore pubblico e quello privato. E ciò origina una “domanda di Catasto” un tempo assente.

Un proficuo governo del territorio richiede infatti una conoscenza dei valori immobiliari sempre più precisa, allo scopo di verificare la fattibilità delle trasformazioni ipotizzate e di misurare la quota delle valorizzazioni da internalizzare nella produzione della “città pubblica”. Al riguardo, gli avanzamenti compiuti negli ultimi anni sono stati molto rilevanti. L'Osservatorio del mercato immobiliare (Omi) dell'Agenzia

del Territorio, grazie all'eccellente sviluppo informativo e tecnologico compiuto, sta acquisendo crescente autorevolezza presso gli Enti locali e gli operatori immobiliari grazie al progressivo miglioramento qualitativo dei servizi forniti.

Un moderno governo del territorio necessita anche che le basi imponibili agli effetti delle imposte immobiliari, generate dagli estimi catastali, siano allineate ai valori immobiliari effettivi, allo scopo di rendere efficiente ed equo il prelievo fiscale e, grazie a ciò, rendere la fiscalità immobiliare locale funzionale alle politiche urbane. Le moderne politiche abitative, ad esempio, tendono ad influenzare il comportamento economico della proprietà immobiliare facendo leva sulla graduazione dell'Ici attraverso misure incentivanti (per le locazioni a canone concordato) oppure disincentivanti (per le unità immobiliari mantenute sfitte): è evidente che l'impiego dello strumento fiscale sarà tanto più efficace quanto più le basi imponibili saranno aderenti agli effettivi valori immobiliari.

Avvertita è anche l'esigenza di operare una complessiva integrazione delle carte tecniche con quelle catastali, e più in generale delle informazioni contenute negli strumenti urbanistici (es. destinazioni e potenzialità edificatorie) con quelle delle banche dai catastali (es. superfici delle particelle, proprietà, presenza di altri diritti reali). Dal soddisfacimento di questa esigenza conseguirebbero molti benefici: in termini di certezza del diritto, di efficienza ed economicità nel funzionamento della pubblica amministrazione, di miglioramento della fattibilità dei progetti urbani.

Un elemento importante, nella scia di queste riflessioni, potrebbe essere l'istituzione di "registri di diritti edificatori" appoggiati sulle banche dati catastali o comunque integrati con esse. Ciò consentirebbe, ad esempio, di gestire in modo unitario i diritti edificatori generati dai nuovi istituti della perequazione, incentivazione e compensa-

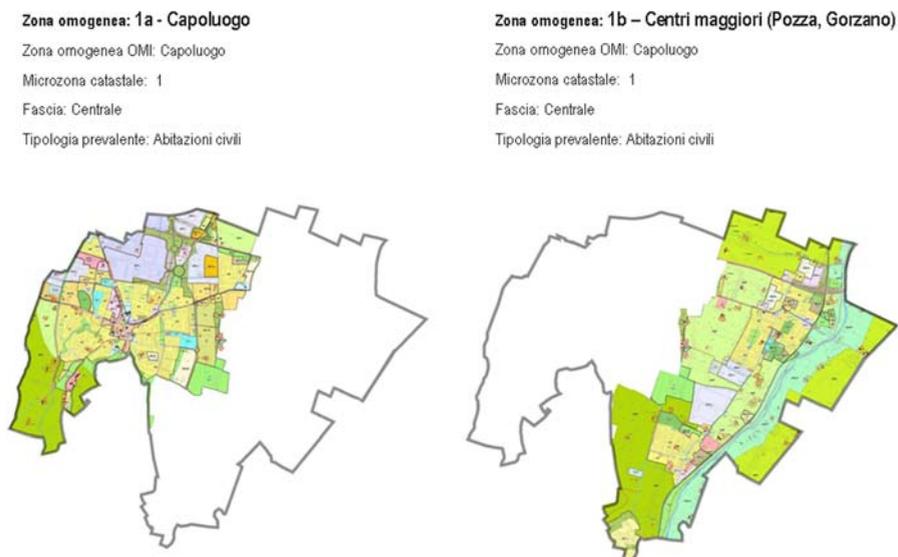


Fig. 1. Comune di Maranello (MO): esempio di incrocio tra cartografia catastale e carta tecnica del Piano strutturale comunale per la individuazione dei valori delle aree fabbricabili ai fini Ici.

**Ambiti del PSC presenti nella zona omogenea 1a:**

- AC Ambiti urbani consolidati
- AN1 Ambiti per i nuovi insediamenti
- AN2 Ambiti per i nuovi insediamenti (PUA approvato)
- AR1 Ambiti urbani da riqualificare (recupero urbano)
- AR2 Ambiti urbani da riqualificare (trasformazione urbanistica)
- AR3 Ambiti urbani da riqualificare (riqualificazione ambientale)
- APSi Ambiti per le attività produttive di rilievo sovracomunale – attività industriali
- APCi Ambiti per le attività produttive di rilievo comunale – attività industriali
- APCi Ambiti per le attività produttive di rilievo comunale – attività terziarie

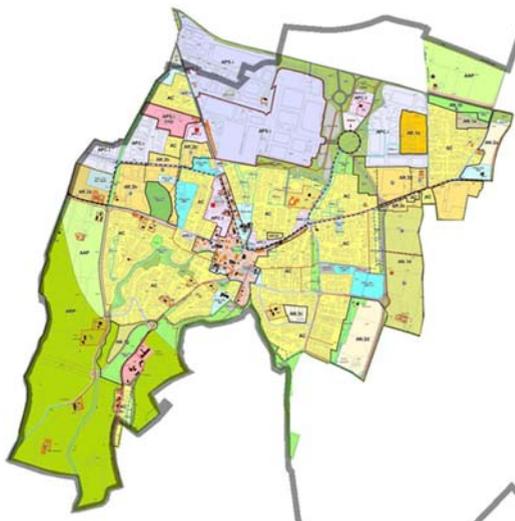


Fig. 2. Comune di Maranello (MO): incrocio tra particelle catastali ed azzonamento del Piano strutturale comunale.

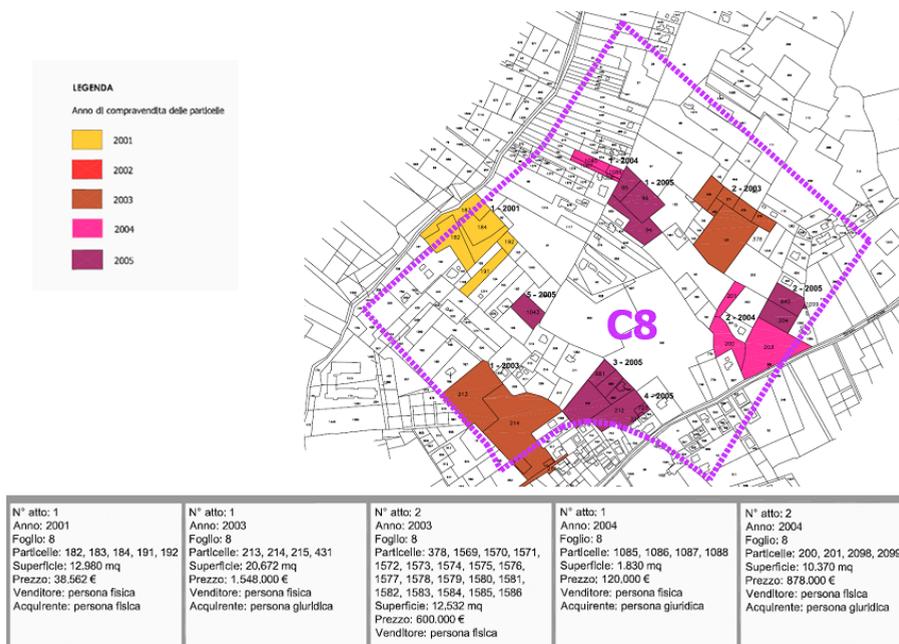


Fig. 3. Comune di Cisterna di Latina (LT): ricerca e rappresentazione ai fini ICI delle informazioni contenute in atti di compravendite di terreni.

zione, il rilascio dei certificati di destinazione urbanistica, l'applicazione dell'Ici alle aree edificabili.

Questo complesso di esigenze e le attività che si stanno svolgendo per soddisfarle, si imbattono adesso con il progetto di riforma federalista dello Stato che il Governo nazionale sta predisponendo. Il progetto di federalismo fiscale, in particolare, intende attribuire risorse autonome alle Regioni e agli Enti locali secondo il “principio di territorialità”. La riflessione in corso riguarda anche la fiscalità immobiliare locale e la dimensione territoriale più efficiente per la gestione dei servizi ed il governo del territorio. Non c’è dubbio che questo progetto eserciterà una influenza determinante sulle relazioni tra pianificazione e Catasto. Nell’attesa di conoscerne i contenuti, si può solo esprimere l’auspicio che esso rechi un ulteriore impulso all’integrazione tra conoscenza del territorio e conoscenza delle proprietà, e quindi tra conoscenza degli assetti proprietari e dei valori immobiliari, da un lato, e definizione delle politiche urbane e territoriali, dall’altro.