



Delega al Governo per l'istituzione del catasto del suolo

A.C. 2999

Dossier n° 621 - Schede di lettura
27 settembre 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2999
Titolo:	Delega al Governo per l'istituzione del catasto del suolo
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	RIBAUDO Francesco
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	1
Date:	
presentazione:	31 marzo 2015
assegnazione:	1 luglio 2016
Commissione competente :	VI Finanze
Sede:	referente
Pareri previsti:	Commissioni: I Affari Costituzionali, V Bilancio, VIII Ambiente, XIII Agricoltura, XIV Politiche dell'Unione Europea e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La proposta di legge delega il Governo a **revisare l'archivio cartografico e l'archivio censuario del catasto dei terreni**, che viene ridenominato "**catasto del suolo**".

Tra le caratteristiche del "catasto del suolo", la proposta prevede le seguenti:

- la caratterizzazione, nell'ambito della revisione del foglio di mappa, delle particelle catastali con riferimento allo **stesso tipo di suolo** e **all'omogeneità della risposta produttiva** per la stessa coltura o destinazione d'uso;
- **l'accorpamento delle particelle adiacenti**, se il fondo presenta identiche condizioni ambientali e territoriali;
- **l'accesso libero e aperto** a tutte le cartografie disponibili;
- **l'integrazione delle informazioni** contenute nel certificato catastale con dati di natura ambientale, climatologica etc;
- **la disciplina** specifica per **l'inserimento dei dati ambientali e territoriali**, che deve essere effettuata da parte di alcune figure professionali.

In particolare, il **comma 1 dell'articolo unico** reca le finalità della delega, che intende **valorizzare i servizi del suolo** ambientali, sociali, economici e fiscali ed **estendere la tracciabilità dei prodotti agricoli o dei loro derivati**.

Il Governo è dunque delegato ad adottare, entro **dodici mesi** dalla data di entrata in vigore della proposta in esame, uno o più **decreti legislativi** recanti la **revisione dell'archivio cartografico e dell'archivio censuario del catasto dei terreni**.

Il catasto: caratteristiche e finalità, con particolare riferimento al Catasto Terreni

Censire le proprietà immobiliari, tenerne evidenti le mutazioni e realizzare i presupposti per una equa imposizione fiscale rappresentano le finalità istitutive del catasto.

Come chiarito dall'Agenzia delle Entrate [nell'apposita pubblicazione del 2016](#), il catasto italiano costituisce **l'inventario dei beni immobili** presenti nel territorio nazionale, ed è formato da due sub-sistemi: il Catasto Terreni, che comprende l'elenco di tutti i terreni di natura agricola ovvero comunque inedificati, mentre il Catasto Edilizio Urbano - costituito dalle costruzioni di natura civile, industriale e commerciale.

Il Catasto Terreni dunque comprende i suoli agricoli, i fabbricati rurali al loro servizio, i terreni incolti, le strade pubbliche e le acque esenti da estimo.

Il Catasto Edilizio Urbano è entrato in "conservazione", con regole unitarie in tutto il territorio dello Stato, dal 1° gennaio 1962. Il Catasto dei Fabbricati, istituito con l'emanazione del decreto legge 30 dicembre 1993, n. 557,

convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 26 febbraio 1994, è l'evoluzione del Catasto Edilizio Urbano; si occupa di tutte le costruzioni, sia urbane che rurali. Il Catasto dei Fabbricati non sostituisce ad oggi il Catasto Edilizio Urbano, ma lo integra e ne estende la competenza.

In particolare la formazione del Catasto Terreni, disposta con la legge 1° marzo 1886, n. 3682, è stata completata nel 1956. Il regolamento per la conservazione del Catasto Terreni è stato approvato con Regio Decreto 8 dicembre 1938, n. 2153. Il **catasto terreni è di tipo geometrico - particellare**, in quanto reca informazioni sia sulla natura geometrica (topografia - forma e consistenza) che sulle caratteristiche tecnico-economiche (caratteristiche tecnico-fisiche e redditi) dell'elemento minimo inventariato e rappresentato in mappa, costituito dalla "particella catastale".

La gestione delle banche dati catastali e lo svolgimento dei relativi servizi sono stati affidati all'Agenzia del Territorio, istituita con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, di riforma dell'Amministrazione finanziaria, che ha ereditato le competenze del Dipartimento del Territorio del Ministero delle Finanze. L'Agenzia del Territorio, dal 1° dicembre 2012, è stata incorporata nell'Agenzia delle Entrate a norma dell'art. 23-quater, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95. Con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze dell'8 novembre 2012 è stato attuato, a decorrere dal 1° dicembre 2012, il trasferimento delle funzioni, delle risorse umane, strumentali e finanziarie dell'Agenzia del Territorio, incorporata nell'Agenzia delle Entrate.

Il sistema informativo catastale consta di quattro archivi, differenti per natura (alfanumerica ovvero grafica), ma correlati tra loro:

- l'archivio cartografico;
- l'archivio censuario del Catasto Terreni (alfanumerico); - l'archivio censuario del Catasto Edilizio Urbano (alfanumerico);
- l'archivio delle planimetrie degli immobili urbani;
- l'archivio dei Fabbricati (in fase di realizzazione).

Si ricorda inoltre in questa sede che la **formazione del catasto** è curata dallo Stato, mentre il suo aggiornamento è demandato all'azione dei proprietari degli immobili, attraverso i **tecnici liberi professionisti abilitati** alla predisposizione degli atti di aggiornamento catastale.

Si rammenta che l'**elenco delle categorie professionali** abilitate all'**aggiornamento del catasto terreni** è riportato all'articolo 5 del D.P.R. n. 650 del 1972: **ingegneri, architetti, dottori in scienze agrarie, geometri, periti edili, periti agrari** regolarmente iscritti nell'albo professionale della propria categoria. A questi si sono aggiunti di recente **gli agrotecnici**, a ciò autorizzati dall'articolo 1, comma 151 della legge 4 agosto 2017. Più in generale, le competenze riservate per legge ai professionisti sono menzionate nelle norme legislative che regolano la professione.

Il modulo inventariale di base del Catasto Terreni è rappresentato dalla **particella catastale**, definita dalla legge (articolo 2, comma 2 del R.D. 1572 del 1931) come **porzione di terreno continua**, ubicata nello stesso Comune, della medesima "qualità" o "classe", o abbiano la stessa destinazione.

Come chiarito dall'Agenzia delle Entrate, in sostanza, la particella catastale è posseduta da uno o più soggetti fisici o giuridici ed è **omogenea per qualità di coltura e grado di produttività** (classe).

L'archivio cartografico, attraverso le mappe catastali, definisce la forma, la superficie e la posizione sul territorio delle **particelle catastali**. Lo scopo della cartografia catastale è di rappresentare gli immobili secondo i differenti diritti sugli stessi insistenti. La mappa catastale è formata, di regola, per Comune amministrativo ed è suddivisa in fogli, individuati con un numero progressivo. Alcuni comuni sono suddivisi a loro volta in sezioni censuarie, dunque la mappa catastale viene formata in relazione a queste ultime. Con riferimento all'archivio censuario del Catasto Terreni, esso registra dati di natura tecnico-fisica, giuridica ed economica, associati ad ogni particella catastale.

Tra questi, in particolare, vi sono:

- l' **identificazione catastale** (nome del Comune, codice della Sezione, numero di mappa, numero di particella);
- la **località** (indirizzo o denominazione della zona di ubicazione);
- la **qualità di coltura** praticata (informazione codificata che fa riferimento ad un quadro generale di qualificazione nazionale);
- la **classe di produttività** (indicazione codificata che esprime differenti livelli di potenzialità produttiva del suolo);
- la **consistenza** (espressa in ettari, are e centiare di superficie);
- i **redditi catastali** (distinto in reddito dominicale⁴ e reddito agrario);
- la **ditta catastale** (codice fiscale e dati anagrafici delle persone fisiche, ovvero denominazione delle persone giuridiche, titolari di diritti reali sulla particella, con l'indicazione della tipologia e quota di diritto reale goduto).

Ad ogni **particella** sono associati, altresì, i **dati identificativi** degli atti che hanno determinato un cambiamento nello stato dei soggetti intestatari (ad esempio, un atto di trasferimento di diritti reali), ovvero nello stato tecnico-fisico dell'oggetto. Evidenziando tali evoluzioni, i dati censuari della particella catastale sono storicizzati per stadi successivi, in modo da permetterne una consultazione anche con riferimento ad un periodo temporale pregresso. L'archivio censuario del Catasto Terreni, al 31 dicembre 2016, era costituito da oltre 85,5 milioni di particelle catastali, di cui circa 60 milioni produttive di reddito. Esso è totalmente informatizzato.

I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei **principi costituzionali** (in particolare, del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 Cost. e del principio della capacità contributiva di cui all'articolo 53 Cost.), del diritto dell'Unione europea e delle disposizioni dello statuto del contribuente ([legge 27 luglio 2000, n. 212](#)), con particolare riferimento al rispetto del **vincolo di irretroattività delle norme tributarie di sfavore**, nonché in coerenza con quanto stabilito in materia di federalismo fiscale ([legge 5 maggio 2009, n. 42](#)).

Il comma 1 inoltre enumera gli **specifici principi e criteri direttivi** per l'esercizio della delega. In particolare:

- a. il catasto dei terreni è **ridenominato "catasto del suolo"**;
- b. nell'ambito della revisione del foglio di mappa, la particella catastale è caratterizzata dallo **stesso tipo di suolo** e da una **risposta produttiva omogenea** per la **stessa coltura o destinazione d'uso**. Come anticipato *supra*, attualmente la particella catastale è classificata come porzione omogenea per qualità di coltura e grado di produttività;
- c. è previsto **l'accorpamento di particelle adiacenti**, all'interno di uno **stesso fondo con identiche condizioni ambientali e territoriali**, espresse dalle stesse qualità e classe colturale, conservando tutte le variazioni storiche;
- d. si dispone **l'accesso libero** e aperto a **tutte le cartografie disponibili** mediante i dati del richiedente, il comune di riferimento, il foglio e la particella catastali;
- e. si dispone che le informazioni contenute nel certificato catastale siano integrate con i **seguenti dati**:
1. dati relativi alla **gestione diretta o delegata del suolo**;
 2. come attualmente previsto, i dati identificativi del suolo , facendo particolare riferimento ai dati **relativi alla contrada**, nonché al **distretto produttivo**;
 3. i **dati ambientali** relativi al clima, alla litologia, alla classificazione tassonomica, all'altimetria, alla pendenza, all'esposizione, alla rocciosità, al drenaggio esterno, allo spessore del solum che determinano la capacità d'uso del suolo di prima approssimazione da parte del conduttore;
 4. i **dati territoriali** relativi alla montanità, ai vincoli, alla viabilità, alla disponibilità idrica, riportando le **interpretazioni agronomiche delle caratteristiche ambientali** o le infrastrutture che influenzano la redditività economica e la capacità d'uso definitiva del suolo;
 5. **dati di classamento** relativi alla destinazione d'uso attuale del suolo, alle specifiche dell'uso attuale quali la coltura e la classe produttiva, alla valutazione della sostenibilità fisica derivante dall'armonia fra l'uso attuale e la capacità d'uso del suolo, alle prescrizioni concernenti gli eventuali interventi necessari nel caso di un uso non sostenibile, i redditi calcolati con dati produttivi e prezzi dell'anno, considerando le eventuali aversità meteoriche e le deduzioni o aggiunte d'imposta già presenti riferibili rispettivamente a costi aggiuntivi per l'uso attuale sostenibile o per i danni ambientali o territoriali innescati;
- f. si prevede che la possibilità di **variare le particelle** del foglio di mappa, archiviando le variazioni storiche e **rendendole disponibili a tutti senza alcuna restrizione**, sia riservata ad alcune specifiche **figure professionali**, con una disposizione restrittiva rispetto all'attuale disciplina: tale facoltà viene riservata a **dottori agronomi** e **dottori forestali, geometri e periti agrari**, iscritti nei rispettivi albi con la relativa specializzazione.
- Come ricordato in precedenza, attualmente le categorie professionali abilitate all'aggiornamento del catasto terreni sono le seguenti: ingegneri, architetti, dottori in scienze agrarie, geometri, periti edili, periti agrari ed agrotecnici, regolarmente iscritti nell'albo professionale della propria categoria;
- g. si prevede la possibilità di **inserimento dei dati ambientali e territoriali** solo da parte di specifiche figure professionali, previa adeguata formazione, a seguito di un apposito **corso di specializzazione: dottori agronomi** per i suoli agricoli arabili secondo la capacità d'uso attribuita (I, II, III e IV classe di capacità d'uso del suolo), e **dottori forestali** per i suoli non arabili (V, VI e VII classe di capacità d'uso del suolo), per quelli montani e per i pascoli, i boschi, le colture dei vecchi impianti dei territori non arabili ma terrazzati o sistemati, i calanchi, le aree in dissesto idrogeologico e quelle interessate da attività di conservazione della natura (biodiversità, paesaggio, acque), in generale quelle interessate dai relativi vincoli.
- La " capacità d'uso dei suoli" è un metodo di di classificazione che consente di differenziare le terre a seconda delle potenzialità produttive. Le classi che definiscono la capacità d'uso dei suoli sono otto e si suddividono in due raggruppamenti principali. Il primo comprende le classi da I a IV: rappresenta i suoli adatti alla coltivazione e ad altri usi. Il secondo comprende le classi da V a VIII, ovvero suoli che sono diffusi in aree non adatte alla coltivazione. Nella V, in determinate condizioni e non per tutti gli anni, sono possibili alcuni utilizzi agrari.
- h. ai fini dell'esercizio delle funzioni di **variazione e di inserimento di dati ambientali**, si prevede, in favore delle figure professionali abilitate, la possibilità di procedere **all'inserimento telematico** dei dati **tramite credenziali certificate**;
- i. si prevede che le variazioni dell'uso del suolo proposte da una delle figure professionali abilitate, che devono comunque essere conformi alla classe di capacità d'uso del suolo, siano **deliberate dalla competente commissione censuaria locale** (di cui all'[articolo 1 del decreto legislativo 17 dicembre 2014, n. 198](#)). Sono altresì previsti l'archiviazione e l'accesso telematico per la consultazione di tutte le delibere della competente commissione censuaria locale.

La riforma del catasto nella delega fiscale

Si rammenta che la **legge di delega per la riforma del sistema fiscale** (legge n. 23 del 2014) all'articolo 2 intendeva, attraverso la **riforma del catasto degli immobili**, principalmente correggere le sperequazioni delle vigenti rendite. Tra i principi e criteri per la determinazione del valore catastale la delega indicava, in particolare, la definizione degli ambiti territoriali del mercato, nonché la determinazione del valore patrimoniale da effettuarsi utilizzando il metro quadrato come unità di consistenza, in luogo del numero dei vani. Essa intendeva altresì coinvolgere i comuni nel processo di revisione delle rendite, anche al fine di assoggettare a tassazione gli immobili ancora non censiti. Prescriveva inoltre la ridefinizione delle competenze delle commissioni censuarie, attribuendo loro il compito di validare le funzioni statistiche (da pubblicare, al fine di garantire la trasparenza del processo estimativo) utilizzate per determinare i valori patrimoniali e le rendite, nonché introducendo procedure deflative del contenzioso. La delega è stata **attuata solo con riferimento alla composizione, alle attribuzioni e al funzionamento delle Commissioni censuarie**, mediante il Decreto Legislativo n. 198 del 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 13 gennaio 2015. Con la circolare n. 3/E del 18 febbraio 2015 l'Agenzia delle entrate ha delineato i tratti significativi delle nuove commissioni censuarie e ha fornito le prime indicazioni operative sugli adempimenti da effettuare per l'insediamento delle medesime, anche al fine di consentire un'omogenea applicazione delle disposizioni del D.Lgs. n. 198 del 2014. Il D.M. 27 maggio 2015, pubblicato nella G.U. del 4 giugno 2015, ha individuato i criteri per la designazione, da parte dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, dei componenti delle sezioni delle commissioni censuarie locali e centrale.