

Allegato A parte integrante

Procedura operativa amministrativa per l'aggiornamento, il miglioramento e la determinazione della rappresentazione dei Limiti Amministrativi comunali interni nel Database Topografico Regionale e nei prodotti cartografici derivati

Il Servizio Statistica e Sistemi Informativi Geografici, svolge le attività di gestione, aggiornamento e miglioramento delle basi informative geo - topografiche che costituiscono la Cartografia di Base della regione Emilia-Romagna ed in particolare il Database Topografico Regionale (DBTR), i prodotti e i servizi cartografici derivati, quali le rappresentazioni cartografiche alla grande e media scala (DBTR_CTR 1:5000 e DBTR_CTR 1:25000 semplificate) e gli Strati cartografici Vettoriali Fondamentali (Dir A-27).

Il Database Topografico Regionale rappresenta il sistema informativo geo-topografico alla grande scala ed assume, evolvendolo, il ruolo della Carta Tecnica Regionale alla scala 1:5000. Tra i contenuti del DBTR è compresa la rappresentazione dei Limiti Amministrativi Comunali, che nella cartografia di base sono un tema di interesse generale di supporto agli strumenti di pianificazione, gestione e analisi territoriale. Esso assume carattere di strato "fondamentale" nella maggior parte delle applicazioni territoriali sia della PA che per i cittadini e le imprese.

La nuova legge regionale n.24 del 21 dicembre 2017, recante la "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio" (che ha abrogato la precedente legge regionale in materia, lr. n 20/2000), detta disposizioni in merito al DBTR, ed in particolare all'art.57, comma 1, individua il DBTR quale base informativa territoriale per la raccolta e la gestione dei dati di supporto alle funzioni di programmazione e pianificazione previste dalla presente legge, e al comma 3, ne demanda la gestione e l'aggiornamento alla Giunta regionale da attuarsi in collaborazione con le amministrazioni pubbliche e i soggetti che hanno compiti di gestione e tutela del territorio.

In particolare all'art.29, della legge regionale sopra citata, il legislatore regionale, dispone che, nelle more dell'approvazione da parte della Giunta dell'atto di coordinamento tecnico di indirizzo sui contenuti dei piani e sulle politiche generali che li caratterizzano, continuino a trovare applicazione le definizioni uniformi contenute nell' Articolo A-27 della precedente l.r.n. 20/2000 non più vigente. Tra le previsioni ivi contenute rilevano ai nostri fini quelle che dispongono che tutti gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, provinciali e comunali, e le relative analisi del quadro conoscitivo debbano potersi agevolmente confrontare fra di loro in modo geografico e digitale

ed essere a tal fine rappresentati, alle scale indicate, su carte topografiche "aggiornate e congruenti tra loro".

L'articolo citato inoltre dispone che per le rappresentazioni territoriali deve essere utilizzata la Carta tecnica regionale quale strumento idoneo di supporto topografico principale di base e che spetta alla Regione l'individuazione delle modalità per assicurare la congruenza di inquadramento delle carte topografiche comunali con le mappe catastali e con la CTR/DBTR.

La Carta Tecnica Regionale, risalente agli anni 70'/80' riportava i confini comunali interpretati sulla base della Cartografia Catastale (Catasto Terreni) cartacea impiegando tecniche e strumenti disponibili a quel tempo. La legge istitutiva del Catasto, risalente al 1886, Legge Messedaglia, introdusse il Nuovo Catasto Geometrico Particellare, e in particolare vennero istituiti il Nuovo Catasto Terreni (N.C.T.), che sostituisce i vecchi catasti preunitari, e il Catasto Edilizio Urbano (C.E.U.), che è l'evoluzione del Catasto Urbano del 1877.

Il catasto italiano non ha un autonomo valore "probatorio" perché non costituisce prova né dei diritti reali in esso indicati né della posizione dei confini rappresentati nelle mappe. Fornisce però documenti (di solito atti pubblici) che possono contenere i mezzi di prova dei diritti e dei confini nei quali questi diritti valgono offrendo quindi un prezioso supporto per la probatorietà sia delle identificazioni sia topografica.

Tra i contenuti obbligatori della CTR/DBTR rientrano gli Ambiti Amministrativi, ed in particolare le classi "Limite Amministrativo" e "Comune".

L'evoluzione tecnologica degli ultimi trent'anni ha sempre più evidenziato casi di deformazione dell'inquadramento topografico che hanno determinato difficoltà ed incertezze dei limiti nella sovrapposizione tra la CTR5, oggi DBTR, le mappe catastali e le carte topografiche comunali, laddove esistenti.

La necessità di migliorare la qualità dei dati, in termini di accuratezza, completezza, classificazione e aggiornamento temporale, nasce dall'esigenza di poter utilizzare degli strumenti cartografici informatizzati che possano fornire dei dati di alta qualità in termini di confrontabilità geografica, accuratezza tematica e che possano quindi essere resi pubblici con modalità Open Data.

Si è maturata, pertanto, la necessità di individuare una procedura operativa amministrativa, condivisa con i Comuni interessati, che consenta all'amministrazione regionale di aggiornare, migliorare e, eventualmente, correggere sul DBTR la rappresentazione dei limiti amministrativi comunali interni, in modo che tali dati risultino accurati, completi ed aggiornati nel tempo.

Trattasi di uno strumento che i Comuni e la Regione possono utilizzare ogni qualvolta si verificano situazioni in cui sia

necessario il riconoscimento di un confine esistente e il suo corretto posizionamento sul DBTR in coerenza col dato catastale. Si evidenzia che questa procedura non comporta l'eventualità della rettifica dei confini comunali e quindi non innova in alcun modo la realtà giuridica preesistente ma semplicemente accerta la realtà già in atto superando ogni confusione.

L'attività amministrativa che s'intende svolgere con la procedura individuata ha pertanto l'obiettivo di rilevare il tracciato amministrativo comunale interno vigente riportato sul DBTR, confrontarlo nella corrispondente mappa catastale ed evidenziare la presenza di eventuali errori, inesattezze e imprecisioni.

L'amministrazione regionale attraverso il coinvolgimento dei Comuni interessati condividerà con loro gli errori/inesattezze/imprecisioni attraverso il confronto del tracciato del DBTR col catasto e con altre fonti informative disponibili. La procedura si concluderà con un Decreto del Presidente della Regione adottato secondo le previsioni di cui all'art.4 della l.r.n.24/1996 "Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di Comuni" e con la pubblicazione del tracciato e relativo aggiornamento del DBTR.

L'individuazione di un percorso metodologico consente alla Regione, nel rispetto della normativa regionale in materia di indeterminatezza o incertezza di confini fra due o più Comuni contenuta nell'art.4 della L.R. n.24/1995 sopra citata, di disporre di uno strumento operativo, da utilizzare ogni qualvolta sia necessario il compimento di azioni periodiche di accertamento, verifica e determinazione generale dei limiti amministrativi comunali interni esistenti, che permetta di accertare, attraverso un procedimento amministrativo, previa condivisione e validazione da parte dei Comuni interessati, il preesistente confine comunale.

Nel caso in cui, in sede di istruttoria, a seguito della ricognizione della base informativa documentale, la Regione rilevi che la "difformità" del tratto esaminato non possa essere "determinato" con un semplice procedimento amministrativo accertativo (Decreto del Presidente della Giunta ex art.4 l.r.n. 24/1996) bensì richieda l'attivazione di un procedimento di carattere costitutivo, innovativo, sarà sua cura informare le amministrazioni comunali che la procedura da seguire dovrà essere quella del procedimento legislativo secondo le disposizioni contenute nell'art.8 della l.r.n.24/1996 in materia di modificazione delle circoscrizioni territoriali, denominazioni comunali e istituzione di nuovi Comuni.

Qualora le Amministrazioni comunali avviano il procedimento legislativo sopra indicato, il Servizio Statistica e Sistemi informativi geografici, da ora in poi indicato brevemente Servizio cartografico, si impegna a svolgere comunque attività di supporto cartografico alle istanze di modifica di confine comunale presentate dai Comuni interessati alla Giunta regionale, e, a conclusione del

procedimento legislativo con l'approvazione della legge regionale di modifica di confini da parte dell'Assemblea legislativa, ad aggiornare il nuovo confine comunale nella CTR5/ DBTR e nelle cartografie derivate, .

La Regione Emilia-Romagna, per le considerazioni suesposte, intende quindi esercitare, ai sensi dell'art 57, comma 3, della nuova l.r.n. 24/2017, in collaborazione con le amministrazioni pubbliche e i soggetti che hanno compiti di gestione e tutela del territorio, la funzione amministrativa di regolamentazione dei confini, ove quest'ultimi siano incerti o contestati, tramite uno strumento operativo che consenta l'aggiornamento dei contenuti del Database Topografico Regionale e degli strati cartografici vettoriali attraverso l'esercizio di azioni di miglioramento generale dei dati in termini di accuratezza topografica, accuratezza tematica, completezza e aggiornamento nel tempo.

Le procedure di controllo potranno prendere origine in due modi:

- 1) da un controllo eseguito dalla RER che abbia lo scopo di rilevare tutte le situazioni di difformità tra limite amministrativo riportato sul DBTR e corrispondente tratto su cartografia catastale. Nei casi di rilevata difformità verrebbe d'ufficio avviata la prassi e quindi coinvolti i comuni
- 2) da segnalazioni inoltrate dai Comuni su tratti specifici

- **Rappresentazione attuale dei Limiti Amministrativi comunali interni e loro rilevazione**

La Carta Tecnica Regionale alla scala 1:5000 di primo impianto (indicata come CTR5) realizzata nel periodo che va dal 1977 al 1988, riporta i confini comunali esistenti interpretati sulla base della Cartografia Catastale (Catasto Terreni) cartacea impiegando tecniche e strumenti disponibili al tempo.

A partire dall'anno 2005, a seguito della pubblicazione della direttiva A-27 "Strumenti cartografici", la Regione ha realizzato lo strato vettoriale dei limiti amministrativi come digitalizzazione del limite rappresentato sulla CTR5.

Successivamente sono state rese disponibili edizioni degli strati geografici dei Limiti amministrativi comunali con diverse modalità e a scopi diversi:

- Digitalizzazione del Limite dalla foto riduzione alla scala 1:10.000 della CTR 1:5000.
- Nuova edizione migliorata digitalizzata alla scala 1:5000 sulle immagini georeferenziate della CTR 1:5000, che costituisce la prima

edizione dello strato vettoriali fondamentale secondo gli indirizzi tecnici all'Art. A-27 della L.R. 20/2000.

Nel 2008 e nel 2011, nell'ambito della realizzazione del primo impianto del Database Topografico Regionale, sono state inserite alcune correzioni geometriche e le variazioni di confine comunale riportate nel BUR, che dal 1985 al 2004 sono state 12.

Nel suddetto periodo sono state inoltre impostate, soprattutto con la collaborazione delle province, svariate operazioni di revisione dei limiti amministrativi che a volte, per diversi motivi tecnici, non hanno concluso l'iter di approvazione formale regionale dei dati prodotti.

Tali dati "comunali provvisori" di revisione dei limiti amministrativi verranno presi in carico in sede di istruttoria dalla Regione Emilia-Romagna e verranno utilizzati all'interno della presente procedura seguendo l'iter amministrativo ivi previsto solo ed esclusivamente in quanto si configurino come "confini incerti o contestati" e quindi ricadenti nella fattispecie disciplinata dall'art.4 della l.r.n.24/1996.

In caso contrario, sarà necessario, da parte delle amministrazioni comunali coinvolte intraprendere la procedura legislativa di modificazione dei confini comunali.

Dal punto di vista delle specifiche tecniche di contenuto del DBTR, la classe limite amministrativo (LAM) è una rappresentazione geotopografica, della linea che sul territorio corrisponde al Limite Amministrativo vigente alla data di riferimento con definita metodologia di tracciamento rispetto agli altri elementi del DBTR, ad una certa scala nominale e alle fonti informative utilizzate per definire il tracciato. Ciò significa che la rappresentazione del confine nel DBTR, così come nella precedente CTR, è passibile di perfezionamenti, correzioni ed aggiornamenti nel tempo.

Le attuali modalità di utilizzo informatizzato dei dati cartografici nell'ambito dei sistemi informativi territoriali degli EELL richiedono una maggiore accuratezza e congruenza tra dati geografici utilizzati nei sistemi GIS (Geographical Information System), ed in particolare gli strati relativi ai confini comunali. Infatti i Limiti Amministrativi vengono spesso confrontati e combinati con dati di diversa provenienza, realizzazione e scopo e a volte anche con scala nominale di rappresentazione diversa (ad esempio i dati del Catasto Terreni, dai dati relativi a CENSUS 2001 e 2011, oppure da dati provenienti da cartografie IGM e molto frequentemente, da dati provenienti dalle carte topografiche comunali, laddove esistenti).

Inoltre le metodologie di disegno e di realizzazione della Carta tecnica Regionale combinate con le modalità con cui erano fornite le cartografie catastali relative a foglie e particelle, avevano limitazioni e difficoltà di redazione che si ripercuotono nella qualità degli strati informativi attuali. Tali limitazioni oggi

possono essere superate tramite il pieno utilizzo di cartografie e dati digitali sia topografici che catastali.

Negli scenari sopra descritti, che spesso si presentano nell'ambito della redazione degli strumenti di pianificazione, si rilevano incongruenze tra i Limiti Amministrativi interni rappresentati nel DBTR, i dati in possesso o utilizzati presso gli Enti locali e quelli catastali. Tali incongruenze possono avere rilevanza tale da richiedere istruttorie ed accertamenti e/o comunque influenzare i processi amministrativi, così come le attività dei cittadini e delle imprese.

Come per la CTR5 di primo impianto, la fonte principale a cui riferirsi, ai sensi dell'articolo A-27 sopra citato, (secondo giurisprudenza consolidata i confini dei Comuni limitrofi sono accertati sulla base dei dati catastali più recenti), per la verifica della rappresentazione dei confini comunali sul DBTR sono i confini comunali desunti dalla cartografia catastale, ovvero dalle dividenti delle particelle catastali al confine fra due Comuni riportate nella base cartografica del Catasto Terreni. Lo strato delle particelle del Catasto Terreni è fornito dall' AdE georiferito nel sistema cartografico Gauss-Boaga, ma l'inquadramento è in genere riferito al catasto terreni e non alla CTR5.

L'elenco delle azioni operative e degli strumenti da utilizzare per procedere al confronto delle due cartografie e delle altre fonti informative in possesso della regione, e quindi alla rilevazione di eventuali difformità dei tracciati amministrativi comunali interni sono riportate nell' Allegato B "Specifiche sull'istruttoria tecnica".

- **Procedura per l'aggiornamento dei limiti amministrativi**

La procedura per l'aggiornamento dei limiti amministrativi comunali interni si articola nelle seguenti cinque fasi:

FASE A - esame della rappresentazione dei limiti amministrativi comunali sulla CTR5/DBTR e verifica della corrispondenza del tracciato sulle mappe catastali di riferimento e sulle eventuali altre fonti informative ufficiali in possesso della regione, con l'individuazione dei casi di incongruenze/indeterminazione/incertezza e redazione ipotetica del tratto amministrativo;

FASE B - attivazione della attività istruttoria con i Comuni interessati nei casi a e b;

FASE C - approvazione con decreto del Presidente della regione degli aggiornamenti e accertamenti del tracciato topografico sul DBTR;

FASE D - pubblicazione dei nuovi limiti amministrativi comunali;

FASE E - comunicazione degli aggiornamenti dei limiti amministrativi comunali, alle Province e agli Enti interessati.

FASE A

Esame della rappresentazione dei limiti amministrativi comunali sulla CTR5/DBTR e verifica della corrispondenza del tracciato sulle mappe catastali di riferimento e sulle eventuali altre fonti informative ufficiali in possesso della regione con l'individuazione dei casi di difformità/indeterminazione/incertezza e redazione ipotetica del tratto amministrativo.

Il Servizio cartografico, esamina la rappresentazione dei limiti amministrativi comunali interni sulla CTR5/DBTR e verifica la corrispondenza del tracciato sulle mappe catastali di riferimento mediante sovrapposizione della CTR5 con le mappe del Catasto e sulle altre fonti informative ufficiali in possesso della regione.

Si possono presentare le seguenti fattispecie:

a) semplice/i difformità del tratto amministrativo interno:

la sovrapposizione della CTR5/DBTR col Catasto e con, eventualmente, altre carte informative ufficiali, risulta sostanzialmente congruente con i confini individuati sul catasto terreni opportunamente georeferenziato, ma necessita di un miglioramento geometrico del tracciato;

b) indeterminazione/incertezza dei confini esistenti comunali:

la sovrapposizione della CTR5/DBTR col Catasto e con, eventualmente, altre fonti informative ufficiali, rileva una

indeterminazione/incertezza del confine interno comunale che dovrà essere oggetto di accertamento.

FASE B

Attivazione della attività istruttoria con i Comuni interessati

Fattispecie a): semplice/i difformità del tratto amministrativo interno

Il Servizio cartografico, dopo aver rilevato la semplice "difformità del tratto amministrativo interno", redige il limite amministrativo ipotetico e attiva la procedura istruttoria condividendo l'incongruenza del tracciato con i Comuni interessati, i quali potranno produrre le loro osservazioni. Conclusa l'istruttoria, le amministrazioni comunali dovranno, in accordo tra loro, deliberare a maggioranza assoluta da ciascun Consiglio comunale il tratto amministrativo conforme e richiedere alla Regione, ai sensi dell'art.4 della lr. n.24/1996 la determinazione del confine esistente tramite decreto del Presidente della Giunta regionale.

A seguito dell'adozione del decreto, il Servizio Cartografico provvederà a correggere formalmente sulla propria CRT5/DBTR l'incongruenza in conformità al tracciato presente sulla mappa catastale e/o sulle carte topografiche comunali, laddove esistenti, e provvederà ad effettuare le comunicazioni previste nella FASE E.

Fattispecie b): indeterminazione/incertezza dei confini esistenti comunali

Il Servizio cartografico, che ha rilevato un confine "incerto o contestato", attiva la procedura istruttoria con i Comuni interessati comunicando loro i rilevamenti effettuati e il nuovo tratto ipotetico. Esamina, in collaborazione con il Servizio Riordino, Sviluppo istituzionale e territoriale, Partecipazione, la documentazione inviata dai Comuni interessati.

A tal fine le Amministrazioni comunali dovranno produrre tutte le informazioni, come ad es. la documentazione tecnica cartografica, la documentazione riguardante la porzione di territorio oggetto di indeterminatezza, ed in particolare indicare la presenza di eventuali immobili, attività produttive, interessi economici e cittadini residenti (ad es. possibile novazione della realtà giuridica preesistente con conseguenze relative all'esercizio dei diritti e doveri correlati all'iscrizione all'anagrafe comunale del

territorio nel quale risiedono, ai tributi, alla fiscalità) che potrebbero far decidere all'amministrazione regionale di bloccare la procedura amministrativa, in quanto fattispecie non rientrante nelle ipotesi di semplice accertamento del preesistente confine, ma nelle ipotesi soggette a riserva di legge regionale. (ex art.8 l.r.n.24/1996).

L'Amministrazione regionale potrà attivare col Servizio Catasto Agenzia delle entrate una attività di collaborazione informativa anche attraverso la richiesta di copia dei fogli di impianto necessari ai fini istruttori.

Sulla base della documentazione esaminata, la Regione produce la proposta definitiva del tracciato e lo sottopone ai Comuni.

Se i due Comuni interessati, a conclusione dell'istruttoria, concordano sulla proposta del tracciato amministrativo interno, così come riportato ipoteticamente sulla CTR5/DBRT dal Servizio cartografico, dovranno approvare, in accordo tra loro, con delibere adottate a maggioranza assoluta da ciascun Consiglio comunale, il tratto amministrativo proposto e richiedere alla Regione, ai sensi dell'art.4 della l.r. n.24/1996 l'accertamento del preesistente confine tramite decreto del Presidente della Regione.

Il Servizio regionale Riordino, sviluppo istituzionale e territoriale, Partecipazione, per quanto di competenza, provvederà a dare supporto tecnico giuridico alle diverse fasi della procedura amministrativa e alle amministrazioni comunali interessate.

Nel caso invece in cui le due Amministrazioni comunali non risultino concordi sulla proposta di accertamento del preesistente confine, la disciplina contenuta nell'art.4 della l.r. n.24/1996 prevede che la determinazione o la rettifica dei confini sia disposta dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta, su richiesta di uno dei 2 Comuni, esaminate le osservazioni degli altri.

FASE C

Approvazione con decreto del Presidente della Regione degli aggiornamenti e accertamenti del tracciato topografico sul DBTR

Al termine della procedura istruttoria di cui alla FASE B, la rappresentazione dei limiti amministrativi comunali interni conformi/determinati e certi devono essere disposti con Decreto del Presidente della Regione, ai sensi dell'art.4 della l.r.n.24/1996, su istanza delle amministrazioni comunali interessate in accordo tra loro, approvata con delibera a maggioranza assoluta da ciascun Consiglio comunale.

Il Servizio cartografico approva con determina, in via transitoria, nelle more dell'approvazione del decreto del Presidente della Regione, gli aggiornamenti e le rettifiche del tracciato topografico sul DBTR che devono essere riportati come tali sui prodotti e servizi cartografici derivati e disponibili per gli utenti.

E' comunque possibile rendere pubblico secondo le linee guida opendata la rappresentazione provvisoria dei limiti amministrativi comunali validati, opportunamente descritti dalla meta-informazione, nelle more dell'approvazione del decreto del Presidente della Giunta regionale adottato ai sensi dell'art.4 della L.R. n.24/1996

Nel caso della fattispecie di cui alla lett.a), di semplice/i difformità del tratto amministrativo comunale interno, il Servizio cartografico, in presenza di molteplici istanze di correzioni di difformità del tratto amministrativo, potrà proporre che l'approvazione dei relativi procedimenti amministrativi avvenga con un unico decreto del Presidente della Regione, a cadenza annuale.

FASE D

Pubblicazione formale dei nuovi limiti amministrativi comunali

La pubblicazione dei nuovi tratti dei limiti amministrativi comunali in forma definitiva avviene una volta che i nuovi tracciati risultino validati ed approvati, con decreto del Presidente della Giunta regionale. I tracciati vengono pubblicati e consolidati nel database topografico per poi essere resi disponibili come strati informativi di fruizione nell'ambito dell'infrastruttura geografica regionale, ed in particolare nelle classi LAM (Limiti Amministrativi) e COM

(Comune) con influenza sulle altre classi attinenti.

Come già previsto dai dati contenuti nel DBTR devono essere associate le necessarie meta-informazioni e la necessaria documentazione relativa alle modifiche effettuate.

Verranno aggiornati i corrispondenti prodotti di fruizione e resi disponibili attraverso i canali di pubblicazione dei dati geografici e dei prodotti cartografici regionali.

Verranno altresì aggiornate la metainformazione sia relativa all'interno dataset sia relativa al singolo tratto.

Affinché progetti cartografici e applicazioni geografiche possano, se necessario, mantenere i riferimenti con cui sono state realizzate, gli strati relativi alle precedenti versioni dei Limiti Amministrativi rimarranno disponibili come versioni "storiche" in modo che costituiscano un riferimento documentato rispetto alle cartografie già realizzate, ai quadri conoscitivi e agli strumenti di pianificazione già predisposti.

FASE E

Comunicazione degli aggiornamenti dei limiti amministrativi comunali alle Province e agli Enti interessati (Catasto e Istat)

Sarà cura del Servizio cartografico comunicare alle amministrazioni comunali interessate, al Servizio Catasto (Agenzia delle entrate), all'Istat e, quando necessario, alle Province, gli aggiornamenti dei limiti amministrativi comunali e il loro corretto posizionamento sulla CTR5/BDTR con esplicita richiesta di provvedere agli aggiornamenti conseguenti sulle cartografie comunali, provinciali, catastali e di ISTAT.

I limiti amministrativi comunali accertati costituiranno la perimetrazione aggiornata dei confini comunali e saranno quindi, utilizzati dai Comuni stessi anche per la redazione dei nuovi strumenti urbanistici, secondo la specifica attività di pianificazione avviata dalle singole Amministrazioni.