



# Организация и правовое регулирование кадастровой деятельности в праве Италии

*Е.Г. Тюсин,*

*В.Д. Федчук*

Правовому регулированию статуса недвижимого имущества (*beni immobili*) и его учету в Италии традиционно придавалось особое значение. При этом наиболее важной его составляющей всегда понималась земля, рациональная эксплуатация которой, осуществляемая на основании справедливых общественных отношений, была декларирована в качестве первоочередной цели (ст. 43 Конституции Италии<sup>1</sup>). Нельзя не отметить чисто итальянскую «изюминку» указанных отношений - правовой режим недвижимого имущества, представляющего историческую или культурную ценность.

Гарантом достижения декларированной цели выступает государство. Вместе с тем, исторически сложилось так, что основной формой собственности на землю стала не государственная, а частная собственность, приобретаемая посредством совершения сделок по наследованию и приобретению в собственность бесхозных земель, а также сделок купли-продажи. Чаще всего эти сделки совершаются в обязательном порядке; в качестве других элементов процедуры выступают письменная форма сделок, их нотариальное заверение и государственная регистрация.

Непосредственным отражением изложенного является тот факт, что в законодательстве Италии до настоящего времени отсутствует Земельный кодекс; указанные отношения регулируются общими нормами Гражданского кодекса Италии 1942 г. (далее – ГК) и нормами специальных актов, посвященных регулированию отдельных вопросов землепользования (преимущественные права, финансирование и кредитование, создание и деятельность земельных консорциумов, пр.).

Следует отметить, что гражданскому праву Италии известно деление имущества на движимое и недвижимое; при этом, к последнему отнесено как имущество, являющееся таковым в силу его естественных качеств (участки земли, воды, здания, пр.), так и имущество, признаваемое недвижимостью в силу его значимости (ст. 812 ГК). Основное различие в порядке осуществления сделок с этими двумя видами имущества состоит в обязательной государственной регистрации сделок с недвижимостью (ст. 813 ГК).

Со стратегической точки зрения государство позиционирует себя в рамках указанных отношений, прежде всего, в качестве управляющего, ответственного за создание и обеспечение надлежащих условий пользования землей, но не собственника или иного непосредственного участника отношений. Неотъемлемым элементом управленческой функции выступает кадастровая деятельность, назначением которой является учет недвижимого имущества, фиксация прав на него и изменений, происходящих в этих правах, упорядочивание границ имущества, оценка имущества и определение доходности. Венчает указанную цепочку процедура определения налогооблагаемой базы и собственно налогообложения, осуществляемого в соответствии с установленными государством ставками.

Государство не только разрабатывает нормы осуществления кадастровой деятельности,<sup>2</sup> отличительной особенностью которых является их разноотраслевая принадлежность,<sup>3</sup> но также устанавливает достаточно строгие меры ответственности за отступления от установленного им порядка ее ведения (уголовной, гражданской и дисциплинарной).<sup>4</sup>



### **Кадастровая деятельность**

Базисом кадастровой деятельности является кадастр, представляющий собой несколько документов и, в первую очередь, общую опись недвижимого имущества, находящегося на территории государства, предназначенную для определения содержания и доходности этого имущества. В качестве методов осуществления указанной деятельности выступают описание, обмер и оценка.

Содержание кадастра делится на две части: а) записи административного характера, включая записи о собственнике; б) записи геометрического характера, определяющие топографические показатели. Каждый объект, который вносится в кадастровые документы (реестры, карты, таблицы, пр.), получает свой индивидуальный номер. Внешнее представление об объекте можно получить из соответствующих карт, содержащих графическое изображение имущества, внесенного в кадастр. Все акты, входящие в состав кадастра, хранятся в техническом отделении налогового учреждения, подчиняющегося Министерству экономики и финансов.

Кадастровая деятельность состоит из двух фаз, функции по осуществлению которых распределены между различными органами власти:

- создание и наполнение кадастра;
- хранение и актуализация информации, внесенной в кадастр.

Все изменения, происходящие в отношении объектов недвижимости, внесенных в кадастр, включая перемену титульных владельцев, подлежат фиксации. В случае совершения актов, влекущих за собой перемену держателя титула, субъекты правоотношений обязаны зафиксировать указанные изменения, т.е. фактически произвести в соответствующих органах, осуществляющих кадастровую деятельность, перерегистрацию недвижимости. Перерегистрация состоит в переводе титула на имущество от старого собственника к новому, внесению соответствующей записи и выдаче сертификата (выписка из кадастра). Данный сертификат, хотя и не является документом, подтверждающим право собственности на имущество, выступает в качестве достаточного основания для осуществления поиска соответствующего имущества в кадастре.

Кадастровая система, как указывалось выше, имеет большое значение для фискальных целей; оценка и категоризация недвижимого имущества осуществляется по параметрам, позволяющим определять доходность каждого объекта и, соответственно, его налогооблагаемую базу.

До 1886 г. на территории Италии действовал один (земельный) кадастр. После раздела Италии на новые автономные образования свой земельный кадастр был введен в каждом из таких образований.<sup>5</sup> Согласно законодательному определению под кадастром понимается «вся совокупность официальных документов административного и картографического характера, описывающих все сельскохозяйственные земли Италии, включая стоящие на них постройки».<sup>6</sup> К последним, как то раскрывается в соответствующих нормах, отнесены:

а) жилые сооружения, предназначенные для проживания лиц, занимающихся обработкой земли, и членов их семей;

б) укрытия для животных, которые вскармливаются на этой территории или используются для ее обработки;

в) сооружения для хранения сельхозтехники;

г) складские помещения, теплицы.<sup>7</sup>

В 1939 г. в дополнение к земельному кадастру в Италии был создан кадастр городских земель или, иными словами, жилищно-строительный городской кадастр, предназначенный для создания эффективного базиса для определения технических критериев и стоимостных показателей при строительстве жилища.<sup>8</sup>

### **Кадастровые единицы и зоны**

В рамках кадастрового учета вся недвижимость, находящаяся на соответствующей территории, отражена и классифицирована в единых таблицах, картах и регистрах, которые в совокупности составляют кадастр. Базовыми единицами являются: для целей жилищно-строительного кадастра – городской объект недвижимости (*l'unita immobiliare urbana*) и, для целей земельного кадастра, - кадастровая единица (*particella catastrale*); по состоянию на 2004 г. в Италии было зарегистрировано около 42 млн городских объектов недвижимости и около 75 млн кадастровых единиц.



Под кадастровой единицей в земельном кадастре понимаются все части участка земли, находящиеся в рамках одной коммуны, принадлежащие одному собственнику, имеющие одинаковое качество, назначение или класс и способные приносить доход. Под кадастровой единицей в городском кадастре понимается объект недвижимости, т.е. все части недвижимости, находящиеся в том же месте, где находится сама недвижимость, имеющие одинаковое с ней назначение и способные давать собственный доход. Уровень доходности объектов и, соответственно, налоговые ставки определяются на основании тарифов, которые устанавливаются законодательно и регулярно пересматриваются.

Каждая кадастровая единица имеет соответствующую налоговую базу, которая представляет собой усредненный доход, получаемый при нормальных условиях с каждого объекта; для кадастровых единиц – хозяйственный доход и аграрный доход, для объектов недвижимости – кадастровая оценка и кадастровый доход (*il reddito dominicale e il reddito agrario*).<sup>9</sup> Кадастровая стоимость зданий и сооружений, а также их доходность определяется с помощью действий, направленных на их квалификацию, классификацию и определение тарифа.

В целях кадастровой деятельности коммуны подразделяются на зоны с однородными (гомогенными) условиями, которые могут включать в себя целую коммуну, какую-либо ее часть или же несколько коммун, имеющих сходные экологические и/или социально-экономические условия. Для каждой такой зоны разрабатывается формуляр количественных и качественных характеристик, в котором указывается категория зоны, класс в рамках категории и подкатегория. Территория зоны, в свою очередь, подразделяется на микрзоны, представляющие собой части территории коммуны, характеризующиеся однородностью положения, уровня урбанизации, услуг и инфраструктуры, а также однородностью исторических, экологических и социально-экономических условий. Границы каждой зоны определяются с учетом наличия особых черт (категории), характеризующих назначение каждой единицы недвижимости. Каждая категория в отдельности определяется посредством привязки к единой для всей страны общей таблице категорий.

По своему назначению объекты недвижимости подразделяются на недвижимость, имеющую общее, специальное и особое назначение. Затем следует деление на классы, осуществляемое с учетом величины доходности объектов. В конечном счете определяются тарифы, на величину которых непосредственное влияние оказывают размеры вложенных инвестиций и произведенных расходов, а также назначение и преобладающие особенности объектов.

### **Новые кадастры**

В настоящее время в Италии имеется два новых кадастра:

- жилищно-строительный кадастр (*pouvo catasto edilizio urbano – N.C.E.U.*), в котором учитываются городские здания и сооружения, а также участки земли, на которых они находятся,<sup>10</sup> а также осуществляемые с ними сделки;<sup>11</sup>

- земельный кадастр (*nuovo catasto terreni – N.C.T.*), в котором учитываются сельские земли и сооружения,<sup>12</sup> а также осуществляемые с ними сделки.<sup>13</sup>

Для целей определения обычной средней прибыльности и, соответственно, налогооблагаемой базы объекта городской недвижимости применяются усредненные рыночные цены, из которых вычитаются потенциальные расходы и убытки. Под оценкой объектов недвижимости понимается их классификация по категориям (А, В, С),<sup>14</sup> при которой во внимание принимается их обычное назначение, и по классам – в зависимости от объемов. При определении категории объекта недвижимости учитывается его обычное функциональное назначение, его типологические характеристики, конструктивные и местные особенности. Класс определяет уровень обычной доходности объекта недвижимости с учетом цен в микроне, формирующихся с учетом качества конкретной части города, где расположен объект, окружающей среды, а также качества самого объекта. Кроме того, при определении «городского качества» объекта учитывается также уровень инфраструктуры и услуг, а при определении «качества окружающей среды» – уровень престижности, характерные особенности местности и наличие насаждений; иными словами, учитываются все факторы, оказываю-



щие влияние на условия жизнедеятельности человека.

Процедура оценки объектов недвижимости, необходимая для целей классификации их по назначению и упорядочивания регистрации объектов, разрабатывается Департаментом территорий, берущим за основу параметрическую базу и использующим метод автоматизированного учета. Кроме того, во внимание принимаются специальные постоянные и временные характеристики, позволяющие учитывать особенности изменений в развитии отдельных территорий и, в том числе, уровень развития торговли. Уровень градостроительства и застройки, а также состояние окружающей среды определяются с применением оценочной процедуры, базирующейся на факторах месторасположения и уровня урбанизации объектов. Фактор месторасположения – это параметр, раскрывающий особенности микрзоны, имеющие значение для классификации. Составляющими элементами уровня урбанизации являются, в частности, следующие отличительные особенности объектов градостроительства:

- размеры и типология,
- функциональное назначение,
- время завершения строительства объекта,
- особенности финансирования,
- качество и состояние строительства,
- общие и эксклюзивные особенности,
- этажность.

Указанные два фактора учитываются при определении параметров общей оценки рентабельности одного квадратного метра кадастровой площади объекта недвижимости.

Новый земельный кадастр представляет собой комплекс официальных документов, в которых раскрывается административно-управленческая форма, геометрико-картографические особенности сельскохозяйственных и промышленных участков земли, которые по своей природе являются достаточно близкими или одинаковыми.<sup>15</sup>

Этим кадастром определяются меры, направленные на выявление геометрических и топографических особенностей имущества, а также меры, направленные на определение налогооблагаемой базы каждого объекта. Пер-

вые из них направлены на составление карты каждой коммуны, в которой должны быть отмечены все объекты и их измерения, а также такие топографические элементы местности, как улицы, реки, озера, пр. Последние направлены на определение оценки (тарифа), т.е. налогооблагаемой ренты и сельскохозяйственного дохода на один гектар каждого вида и класса имущества в каждой коммуне в привязке к определенной форме управления.

Хозяйственный доход формируется в зависимости от дохода собственника, номинальной стоимости произведенной продукции и оказанных услуг, а также понесенных при этом расходов, затраченного физического, умственного и управленческого труда, процентов на капитал, расходов по земельному капиталу. Сельскохозяйственный налог – это результат учета компенсации за труд по управлению землей и интереса на капитал, используемый при производстве.

К актам, формирующим этот кадастр, относятся:

- карта земельных владений,
- карточный каталог владений,
- регистр владений,
- формуляр собственника.

Информация, содержащаяся в этих актах, в сжатом виде отражена в двух архивных документах: в земельном кадастре (*catasto terreni*) – ее административно-управленческий аспект и в геометрическом кадастре (*catasto geometrico*) – типографико-геометрический.<sup>16</sup>

### **Управление кадастровой деятельностью**

Согласно Декрету Президента Италии от 30.01.2008 г. № 43<sup>17</sup> общее управление и контроль за осуществлением кадастровой деятельности возложены на Министерство экономики и финансов. В рамках Министерства основные функции распределены следующим образом: за департаментом казначейства закреплена функция организации учета и оценки недвижимости, департамент территорий занимается разработкой процедуры оценки объектов недвижимости, а также формуляров количественных и качественных характеристик, в которых определяется категория зон, их класс в рамках категории и подкатегории.



Основной объем технико-оперативной деятельности в рамках полномочий Министерства осуществляет территориальное агентство, представляющее собой одно из четырех фискальных агентств, созданных в рамках Министерства; другими агентствами являются таможенное агентство, агентства доходов и государственного имущества (*Agenzie del Territorio, Dogane, Entrate e Demanio*).<sup>18</sup>

По своему правовому положению территориальное агентство является государственным учреждением, наделенным статусом юридического лица и широкой автономией в осуществлении целого ряда полномочий. Согласно положениям Декрета № 300 территориальное агентство наделено полномочиями по ведению кадастра и сопутствующими иными полномочиями, в частности, по формированию перечня объектов недвижимости, находящихся на территории государства, сбору информации об особенностях и текущих изменениях статуса объектов недвижимости, столь необходимых, в конечном счете, для осуществления налогообложения. Это своеобразный управленческо-технический механизм, который осуществляет через подразделения в провинциях, с учетом условий, определяемых совместно с коммунальными и ассоциациями местных учреждений, свои полномочия по ведению кадастровой деятельности.<sup>19</sup> Достоверность и актуальность информации об объектах недвижимости в значительной степени обеспечивается тем, что территориальное агентство осуществляет свою деятельность в тесном контакте с соответствующими местными учреждениями.

Следует отметить, что территориальное агентство занято, хотя и не в столь значительной мере, также в осуществлении коммерческой деятельности. Оно отдельно осуществляет учет объектов недвижимости, которые могут быть реализованы, дает им оценку, на базе которой определяются стартовые цены при реализации имущества. Информация о таких объектах недвижимости, а также условиях их приобретения может быть получена в самом агентстве или в Министерстве.

Важную роль в ведении кадастровой деятельности играют коммуны, полномочия которых, особенно в части ведения жилищно-строительного кадастра, были серьезно расширены в 1995 г.<sup>20</sup> Получив полномочия на определение границ объектов недвижимости и учас-

тков земли, коммуны фактически стали обладателями исключительной компетенции на определение, в рамках соответствующих территорий, границ налоговых гомогенных зон. Указанная функция выполняется ими с учетом исторических, урбанистических, инфраструктурных и иных особенностей каждой территории. Способы определения кадастровых тарифов имеют свою специфику в каждой из микрозон, что в конечном счете влияет на процесс формирования состава провинциальных налоговых комиссий, наделенных преимущественным правом по определению этих тарифов в случае наличия противоречий с финансовыми администрациями. В налоговых комиссиях предполагается обеспечение широкого представительства региональных, провинциальных и коммунальных органов.

Объединяя, при необходимости, свои возможности с другими институтами и базами данных, коммуны, в целях окончательного упорядочения кадастровых записей, осуществляют также индивидуализацию объектов недвижимости, не включенных в кадастр, а также объектов, включенных в кадастр с ошибками и неточностями. В случае необходимости уточнения устаревших записей о заявлениях и изменениях статуса объектов недвижимости, серьезное значение придается договоренностям, которые могут быть достигнуты коммунальными с другими лицами, определенными в экономической энциклопедии как «публичные лица, имеющие ассоциативную природу».<sup>21</sup>

С учетом вышеизложенного, система органов, осуществляющих кадастровую деятельность в Италии, и их принципиальные полномочия могут быть определены следующим образом:

Министерство экономики и финансов – осуществляет общее управление и контроль за кадастровой деятельностью.

Департамент казначейства, входящий в систему Министерства, ответственен за организацию учета и оценки недвижимого имущества.

Департамент территорий, входящий в систему Министерства, наделен, в частности, полномочиями по разработке процедур оценки объектов недвижимости, а также формуляров количественных и качественных характеристик для каждой микрозоны.



Территориальное агентство осуществляет технико-оперативную кадастровую деятельность на уровне провинций.

Фискальное техническое учреждение отвечает за хранение и актуализацию кадастровых записей, уполномочено на фиксацию актов перемены собственников, наследования, разделения участков, целевого использования земель.

Коммуны отвечают за окончательное упорядочение кадастровых записей. Для этих целей они осуществляют индивидуализацию объектов недвижимости, уточняют содержание устаревших записей, а также осуществляют действия, связанные с поступающими заявлениями и изменениями статуса объектов. Составление кадастровых документов осуществляется по налоговым коммуна, которые совпадают по своим границам с коммуна административными.<sup>22</sup>

### **Правовое регулирование землепользования в Италии**

Согласно действующему законодательству и сложившейся правоприменительной практике государство не может оказывать влияния на землепользование. Вместе с тем, его центральные и региональные органы наделены полномочиями по разработке и утверждению планов (общих и специальных), определяющих главные направления развития и использования городских и сельских земель. Собственники, при осуществлении своих полномочий в отношении участков, не вправе выходить за рамки указанных планов.

Государство обычно не осуществляет совместное землепользование с частными лицами. Однако, юридические лица, создаваемые с участием частных лиц и государственных организаций, имеют право на приобретение в собственность земельных участков в городской и сельской местности, а также на их совместное использование в рамках указанных планов развития.

По сложившейся практике, государство, по общему правилу, не имеет в собственности земельные участки. Как одно из следствий этого, в Италии отсутствует система передачи права собственности на городские и сельскохозяйственные земли физическим лицам.

Сельские земельные участки регистрируются в земельном кадастре на имя собственника с указанием вида сельскохозяйственной культуры, которая на нем культивируется. Изменение вида сельскохозяйственной культуры может повлечь за собой изменение категории обрабатываемой земли, а также существенно повлиять на размер налогового бремени собственника.

В Италии действует весьма сложное законодательство, регламентирующее принудительную покупку (изъятие) земель для общественных нужд; такое изъятие невозможно без выплаты компенсации. Закон предписывает государственным органам, заинтересованным в осуществлении указанной процедуры, до изъятия земли договориться с собственником о сумме компенсации; фактическое изъятие земельного участка производится лишь после фактической оплаты компенсации собственнику. Споры о размере суммы компенсации, как и все иные споры относительно землепользования, подведомственны судам.

Законодательством Италии предусмотрен ряд ограничений в праве собственности частных лиц на землю, связанных с общественными интересами (прокладка линий газопроводов, электропередач, пр.).

Государство, в лице своих региональных органов власти, контролирует порядок использования земельных участков – объектов частной собственности на предмет выполнения требований принятых общих и специальных планов развития.

Государство пресекает любые попытки совершения спекулятивных сделок с земельными участками. В качестве правового барьера, препятствующего спекуляции землей, итальянский законодатель установил специальный налог на недвижимость, который позволяет изымать в пользу государства значительную часть цены сделки, если последняя определена с существенным завышением.

В Италии, как стране, богатой историческими и культурными недвижимыми ценностями, указанные виды недвижимости наделены специфическим правовым режимом, в частности, режимом управления, его оценки и передачи, а также налогообложения. Целый ряд специализированных нормативных актов посвящены вопросам защиты национальных парков,



осуществления контроля за ведением археологических раскопок, охраны иных исторических и культурных памятников: «Республика всемерно способствует развитию культуры ... сохранению национальных культурных и художественных ценностей».<sup>23</sup> Базис современному итальянскому законодательству в данной области был заложен

Как представляется, изложенный опыт соответствующих итальянских властей, формировавшийся в течение весьма продолжительного времени, представляет существенный интерес для их российских аналогов. При этом, этот интерес может затрагивать не только гражданско-правовой, но также административно-правовой аспект анализируемых отношений.

---

**Примечания:**

<sup>1</sup> Конституция Италии вступила в силу 1 января 1948 г. (одобрена Учредительным собранием 22 декабря 1947 г., утверждена временным главой государства Энрико де Николой 27 декабря 1947 г.), см. подробнее Valerio Onida, *La Costituzione*, Milano, 2004, а также другую информацию на сайте: [www.multino.it/edizioni/fotocopie](http://www.multino.it/edizioni/fotocopie).

<sup>2</sup> *Enciclopedia del Diritto*, IX, Coni-Contratto, p. 153.

<sup>3</sup> *Enciclopedia del Diritto*, IX, Cap-Cine, Giuffrè Editore, p. 495.

<sup>4</sup> *Id.* p. 158.

<sup>5</sup> Закон от 1 марта 1886 г. № 3682, с изм. и доп., внесенными актами от 8 октября 1931 г. № 1572 и от 3 декабря 1934 г. № 2045.

<sup>6</sup> Королевский декрет от 8 октября 1931 г. № 1572.

<sup>7</sup> Законодательный декрет от 27 апреля 1990 г., впоследствии преобразованный, с рядом изменений, в закон от 26 июня 1999 г. № 165.

<sup>8</sup> Королевский законодательный декрет от 13 апреля 1939 г. № 652, впоследствии преобразованный в закон от 11 августа 1939 г. № 1249.

<sup>9</sup> Corso di Estimo - CLA – Prof. E. Micelli – Aa 2003.04, p. 5.

<sup>10</sup> Clelia Buccico, *Il Catasto Profili procedurali e processuali*, Quaderni del Dipartimento di Diritto ed Economia, Facoltà di Economia, Jovene editore, 2008, p. 37.

<sup>11</sup> Da Wikipedia, *Formazione del catasto urbano*. Google.it, Categoria: Catasto (Ultima modifica per la pagina: 12:20, 29 gen 2010).

<sup>12</sup> Clelia Buccico, p. 71.

<sup>13</sup> Da Wikipedia, *id.*

<sup>14</sup> Clelia Buccico, p. 45.

<sup>15</sup> Королевский декрет от 8 октября 1931 г. № 1572.

<sup>16</sup> *Le Garzantine Economia*, 2008, p. 214.

<sup>17</sup> Decreto del Presidente della Repubblica del 30/01/2008 n. 43, art. 1.

<sup>18</sup> Законодательный декрет от 30 июля 1999 г. № 300, см. [www.AGENZIATERRITORIO.IT](http://www.AGENZIATERRITORIO.IT).

<sup>19</sup> Законодательный декрет от 31 марта 1998 г. № 112.

<sup>20</sup> Ст. 3 Закона 549/95.

<sup>21</sup> *Le Garzantine Economia*, 2008, p. 215.

<sup>22</sup> *Enciclopedia del Diritto*, IX, Coni-Contratto, Giuffrè Editore, p. 162-66.

<sup>23</sup> *Le Garzantine Diritto*, 2007, p. 177.

---

**Библиография:**

1. Конституция Италии 1947 г.
2. Гражданский кодекс Италии 1942 г.
3. Закон 549/95.
4. Закон от 1 марта 1886 г. № 3682 (с изм. и доп., внесенными актами от 8 октября 1931 г. № 1572 и от 3 декабря 1934 г. № 2045).
5. Законодательный декрет от 30 июля 1999 г. № 300.  
Законодательный декрет от 31 марта 1998 г. № 112.
6. Законодательный декрет от 27 апреля 1990 г. (впоследствии преобразованный, с рядом изменений, в закон от 26 июня 1999 г. № 165).
7. Королевский законодательный декрет от 13 апреля 1939 г. № 652 (впоследствии преобразованный в закон от 11 августа 1939 г. № 1249).
8. Королевский декрет от 8 октября 1931 г. № 1572.
9. Декрет Президента Республики от 30.01.2008 г. № 43.
10. *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè Editore, 2008.
11. *Le Garzantine Economia*, Garzanti, 2005.
12. *Le Garzantine Diritto*, Garzanti, 2004.