



## **Senato della Repubblica**

*VI Commissione Finanze e Tesoro*

**Audizione del Direttore dell'Agenzia del Territorio**  
*dott.ssa Gabriella Alemanno*

**Roma, 26 maggio 2009**

Ringrazio il Presidente Senatore Mario Baldassarri e i Senatori della VI Commissione Finanze per l'opportunità ricevuta di offrire una disamina sulle attività dell'Agenzia del Territorio, attraverso una informativa sul patrimonio informativo gestito, sulle attività svolte e, infine, sui servizi erogati verso gli utenti e le Pubbliche Amministrazioni, con l'evidenza dei canali e volumi relativi.

Concluderò l'informativa illustrando le linee di sviluppo e le prospettive future.

Nel corso della trattazione dei temi descritti, intendo approfondire, in particolare, il tema della valenza fiscale delle banche dati dell'Agenzia e quello delle attività di supporto all'azione di contrasto a fenomeni di evasione ed elusione, che possono incidere sulla tassazione dei fabbricati e dei terreni.

Inoltre, uno specifico paragrafo fornirà un inquadramento generale delle questioni connesse alla riforma del sistema estimativo.

Il fine ultimo è quello di rappresentare un quadro complessivo delle attività dell'Agenzia, che permetta agli Onorevoli Commissari di approfondire temi di specifico interesse.

Rinvio, peraltro, a due approfondimenti tematici in allegato alla presente relazione, il compito di illustrare elementi descrittivi di maggiore dettaglio sulle banche dati dell'Agenzia del Territorio e sullo sviluppo di queste ultime e dei servizi.

## **1. Il patrimonio informativo dell'Agenzia del Territorio**

L'Agenzia del Territorio (di seguito "Agenzia") gestisce, nell'ambito del sistema informativo della fiscalità e con il supporto del *partner* tecnologico SOGEI, le informazioni relative al patrimonio immobiliare nazionale, registrando, ai fini fiscali i dati censuari e tecnici degli immobili, ai fini della pubblicità immobiliare i diritti reali sugli immobili, nonché quelli relativi al mercato immobiliare.

Si evidenzia che le province autonome di Trento e Bolzano esercitano direttamente, per delega dello Stato, le funzioni catastali.

**Il sistema informativo catastale** è costituito da quattro settori, di seguito illustrati, completamente informatizzati e strettamente correlati tra loro:

- *cartografico*, costituito da circa 339.000 mappe in formato vettoriale: la cartografia catastale conferisce al sistema informativo la caratteristica di essere geograficamente referenziato;
- *censuario del Catasto Terreni*, costituito da circa 82 milioni di particelle catastali, di cui 60 milioni soggette a tassazione (le residue particelle concernono aree occupate da fabbricati e altre aree esenti da estimo catastale);
- *censuario del Catasto Edilizio Urbano*, costituito da circa 63 milioni di unità immobiliari urbane, di cui 56 milioni con rendita catastale (le residue unità immobiliari concernono beni comuni non censibili o unità non produttive di reddito);
- *planimetrico*, che completa il Catasto Edilizio Urbano, con informazioni di tipo grafico relative a ciascuna unità immobiliare, peculiarità che caratterizza pochissimi sistemi catastali in ambito internazionale.

**Il sistema informativo della Pubblicità Immobiliare** è costituito dalla raccolta degli atti e delle relative note (trascrizioni, iscrizioni e domande di annotazione), riguardanti prevalentemente il trasferimento della proprietà e dei diritti reali sugli immobili, ovvero l'iscrizione o la cancellazione delle ipoteche.

Con riguardo al contenuto, si segnalano circa 45 milioni di note meccanizzate, acquisite a partire dal processo di automazione iniziato negli anni '90, e circa 40 milioni di note relative al ventennio pre-automazione, acquisite in formato digitale. Con riferimento ai servizi di consultazione ipotecaria, si evidenzia l'opportunità di acquisire in formato digitale ulteriori 13 milioni di note, attualmente disponibili solo in formato cartaceo, per l'arco temporale intercorrente tra gli anni '70 e la pre-automazione. La pianificazione di queste attività è attualmente in corso di consolidamento.

In coerenza con quanto disposto dall'art. 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che attribuisce all'Agenzia il compito di integrare i sistemi

informativi della funzione fiscale con quelli delle trascrizioni ed iscrizioni in materia di diritti sugli immobili, nel 2008 è stata realizzata la struttura informatica necessaria per la costituzione della banca dati integrata centralizzata. Questa struttura permette di integrare, progressivamente, le informazioni catastali e di pubblicità immobiliare, con l'obiettivo di garantire la qualità e l'affidabilità delle informazioni sugli immobili e sui relativi soggetti titolari di diritti reali. I processi di aggiornamento delle intestazioni garantiscono, già oggi, attraverso la voltura automatica da nota di trascrizione, l'allineamento delle informazioni, assicurando, altresì, la tempestività degli aggiornamenti.

L'Agenzia, inoltre, gestisce ***l'Osservatorio del Mercato Immobiliare*** che contiene:

- *le schede di rilevazione*, con informazioni strutturate riguardanti le caratteristiche estrinseche ed intrinseche dei fabbricati e delle unità immobiliari;
- *le quotazioni di mercato*, relative a 31.000 zone di osservazione, sviluppate per 17 tipologie edilizie e per gli 8.100 Comuni dell'intero territorio nazionale;
- *la rappresentazione cartografica delle zone OMI*, che consente la localizzazione geografica e la georeferenziazione delle informazioni sopra descritte.

#### *La qualità delle banche dati*

L'efficacia con la quale l'Agenzia assolve ai propri compiti istituzionali è intimamente correlata alla qualità delle basi informative da essa gestite. I servizi resi alle Istituzioni, ai professionisti - in particolare a notai e geometri - ed ai cittadini hanno un valore connesso al grado di completezza e di coerenza dei dati gestiti con la realtà territoriale.

In questo ambito, l'Agenzia ha adottato un modello di valutazione della qualità delle banche dati, atto a pianificare gli interventi di miglioramento delle stesse, anche al fine di monitorarne i risultati.

### *Infrastruttura tecnica*

Il sistema informativo dell'Agenzia è articolato su banche dati centrali e periferiche, situate, rispettivamente, presso l'Anagrafe Tributaria, gestita da SOGEI, e nei Centri di Elaborazione Dati (CED) degli Uffici provinciali dell'Agenzia. A loro volta, i sistemi degli Uffici Periferici sono connessi ai sistemi centrali dell'Anagrafe Tributaria attraverso una specifica rete dedicata, nell'ambito del Sistema Pubblico di Connettività (SPC).

L'adozione di una architettura *web*, che permette di trattare l'insieme delle banche dati fisiche come un unico *data base*, ha determinato una vera e propria rivoluzione informatica: sono stati, infatti, sviluppati processi telematici per la ricezione degli aggiornamenti degli atti catastali e di pubblicità immobiliare ed è stata sviluppata una piattaforma di interscambio con altri enti, in particolare con i Comuni.

## **2. Servizi erogati, canali e volumi**

L'Agenzia assicura l'erogazione dei servizi catastali e di pubblicità immobiliare che consentono l'aggiornamento e la consultazione delle banche dati, nonché quelli concernenti l'Osservatorio del Mercato Immobiliare. Fornisce, inoltre, servizi di consulenza tecnica estimativa essenzialmente a favore di Pubbliche Amministrazioni, gratuitamente o a corrispettivo, sulla base di appositi rapporti convenzionali.

I servizi di consultazione delle informazioni catastali ed ipotecarie possono essere erogati in modo fisico attraverso gli sportelli di *front office* presso gli uffici provinciali dell'Agenzia, o con modalità telematica.

La consultazione delle informazioni catastali è possibile anche presso i 1.178 sportelli catastali decentrati ubicati in oltre 1.148 Comuni.

Nel 2008, il canale telematico è risultato di gran lunga il più utilizzato dall'utenza con circa 11 milioni di consultazioni al mese, corrispondenti al 73 per cento delle consultazioni catastali ed al 79 per cento delle ispezioni ipotecarie.

Anche per i servizi di aggiornamento delle banche dati, la presentazione telematica dei documenti costituisce la modalità di utilizzo più frequente: nel 2008, attraverso questo canale, sono state inviate:

- il 65 per cento delle formalità di Pubblicità Immobiliare, pari a 2.600.000 unità;
- il 38 per cento dei documenti di aggiornamento del Catasto Edilizio Urbano, pari a circa 400.000 atti;
- il 37 per cento dei documenti di aggiornamento del Catasto Terreni, pari a circa 188.000 atti.

In attuazione di quanto previsto dal "Codice della amministrazione digitale", oggetto del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, l'Agenzia ha realizzato specifici "servizi di interscambio", che permettono alle amministrazioni interessate di disporre automaticamente dei dati catastali all'interno dei propri sistemi. A tale servizio, sono attualmente convenzionate 14 Regioni (di cui 8 attivate e 6 in avviamento), 2 Province (di cui una attivata e una in avviamento), il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero della Difesa (quest'ultimo in corso di avviamento), che hanno fruito, dal mese di gennaio 2009 ad oggi, di oltre 18.000 servizi di fornitura dei dati. I Comuni, che non dispongono ancora della necessaria infrastruttura tecnologica, possono, comunque, ottenere la fornitura dei dati catastali attraverso uno specifico canale internet dedicato, denominato "Portale per i Comuni". Ad oggi, i Comuni convenzionati sono 7.040, pari all'88 per cento circa del totale. Nel 2008, le forniture di dati attraverso questo canale rese agli Enti locali sono state circa 70.000.

Il sistema di interscambio costituisce la struttura tecnologica di riferimento che consente di sviluppare un modello di decentramento di funzioni catastali ai Comuni compatibile con l'unitarietà del sistema catastale nazionale e, nel contempo, rende possibile agli stessi la partecipazione all'aggiornamento delle banche dati catastali ed alla loro integrazione con le informazioni sul territorio, di cui i medesimi dispongono.

L'accesso al sito dell'Agenzia ([www.agenziaterritorio.it](http://www.agenziaterritorio.it)) rappresenta per l'utente l'ingresso in una sorta di *Ufficio virtuale*. Può, infatti, ottenere visure catastali *on-line* con diverse modalità: digitando l'identificativo catastale del bene, oppure con l'accreditamento al *fisconline* dell'Agenzia delle Entrate per avere la visura catastale completa, o anche attraverso il servizio *Certitel* realizzato con Poste Italiane, con consegna a domicilio o per *e-mail*. È inoltre possibile effettuare ispezioni ipotecarie con pagamento *on-line* delle tasse ipotecarie, attraverso i servizi finanziari di Poste Italiane.

Il livello di automazione raggiunto e l'informatizzazione delle banche dati gestite dall'Agenzia hanno consentito, con il supporto tecnologico di SOGEI, il ripristino dei servizi catastali e di pubblicità immobiliare dell'Ufficio provinciale di L'Aquila, anche se in sedi provvisorie, a meno di un mese dal terremoto del 6 aprile ultimo scorso, assicurando la fruibilità delle informazioni presenti nelle banche dati, nonostante l'impossibilità di accedere agli atti documentali situati all'interno della vecchia sede, inagibile e, per il momento, non accessibile.

### *Qualità percepita*

L'Agenzia svolge sistematicamente indagini di *customer satisfaction* per comprendere i livelli effettivi di soddisfazione degli utenti e recepire suggerimenti utili a realizzare azioni migliorative dei servizi. Dai risultati delle indagini, eseguite in modo conforme alle linee guida dell'*Osservatorio della soddisfazione del contribuente*, emerge una situazione nel complesso positiva, in particolare per i servizi telematici rivolti all'utenza professionale (presentazione telematica degli atti tecnici di aggiornamento catastale e consultazione degli archivi catastale ed ipotecario). Il riconoscimento della qualità percepita dell'informazione è indirettamente testimoniato anche dal crescente utilizzo dei dati disponibili, da parte delle Amministrazioni centrali e locali.

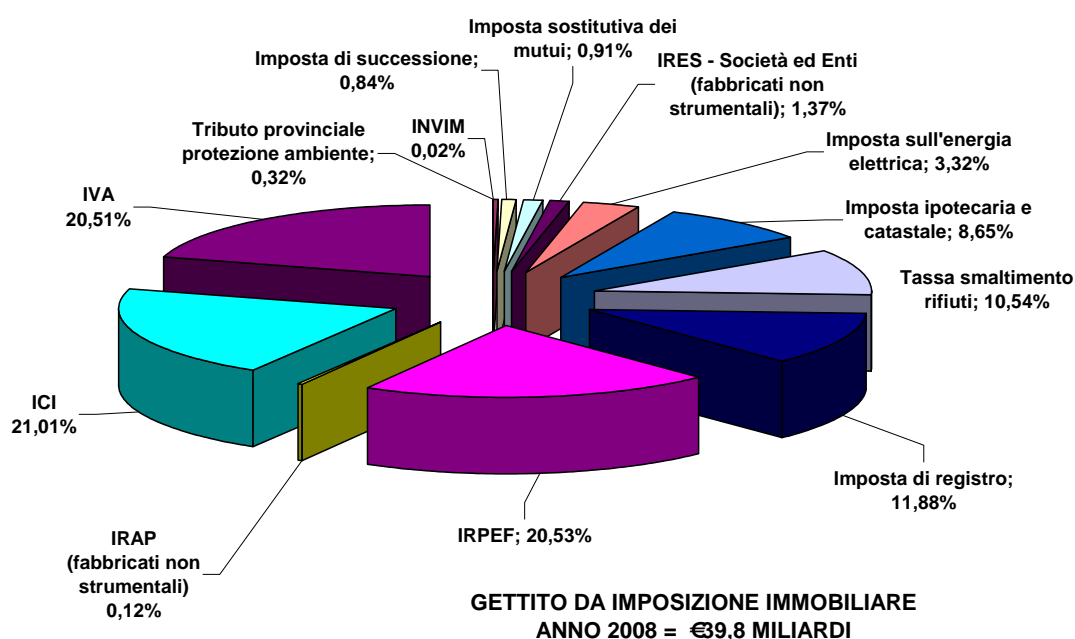
### **3. La valenza fiscale delle banche dati e il contrasto all'evasione**

Le banche dati catastali recano una serie significativa di informazioni sui fabbricati ed i terreni distribuiti sul territorio nazionale, che hanno valenza ai fini

della definizione dei redditi agli stessi connessi, i quali concorrono alla determinazione della base imponibile delle imposte relative alle persone fisiche e giuridiche. Le medesime informazioni incidono, altresì, sulla definizione della base imponibile di alcuni tributi locali, nonché su quelli gravanti sui trasferimenti di diritti reali sugli immobili.

Ritengo significativo esporre i dati del gettito fiscale collegato all'imposizione immobiliare che, nel 2008, è risultato complessivamente pari a 39,8 miliardi di euro, costituiti principalmente da:

- ICI, per circa il 21 per cento;
- IVA, per circa il 20 per cento;
- IRPEF, per circa il 20 per cento;
- Imposta di registro, per circa il 12 per cento;
- Tassa smaltimento rifiuti, per circa l'11 per cento;
- Imposta ipotecaria e catastale, per circa il 9 per cento.



Fonte: elaborazione MEF - Dipartimento delle Finanze

Si rileva che, dal 2008, a seguito della abolizione dell'ICI sulla "prima casa", il gettito collegato alla suddetta imposta ha subito un abbattimento, rispetto al 2007, di circa il 27 per cento.

Per quanto riguarda l'imposta di registro e le imposte ipotecarie e catastali, anche se riscosse dall'Agenzia delle Entrate, le stesse sono direttamente influenzate dall'attività dell'Agenzia. A tal fine, si evidenzia che la base imponibile è generalmente determinata dal valore del bene o del diritto che costituisce l'oggetto dell'atto da sottoporre a registrazione, da individuarsi nel valore dichiarato dalle parti in atto o, se superiore, nel corrispettivo pattuito.

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per l'anno 2006) ha definito, in presenza di determinati requisiti (soggettivi ed oggettivi), il criterio della "valutazione automatica" come opzionale, applicabile, su richiesta della parte acquirente, per determinare la base imponibile del bene trasferito.

Infatti, la predetta norma, come successivamente modificata, ha introdotto specifiche disposizioni per le sole cessioni nei confronti di persone fisiche che non agiscano nell'esercizio di attività commerciali, artistiche o professionali, aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo e relative pertinenze.

Per questa fattispecie, la base imponibile ai fini delle imposte di registro, ipotecarie e catastali è costituita dal valore dell'immobile determinato ai sensi dell'articolo 52, commi 4 e 5, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), indipendentemente dal corrispettivo pattuito indicato nell'atto. In tali situazioni, il calcolo della base imponibile è effettuato con riferimento alla rendita catastale.

Appare, quindi, fondamentale la puntuale conoscenza del patrimonio informativo gestito dall'Agenzia, per il suo conseguente utilizzo strumentale alle scelte di politica fiscale nazionale e locale nel settore immobiliare.

Il costante ed efficace aggiornamento di tale patrimonio informativo, anche per la valenza fiscale e civilistica, consente, al tempo stesso, un ottimale governo del territorio.

L'Agenzia è stata chiamata dal legislatore a svolgere una serie di interventi che si concretizzano nell'aggiornamento della banca dati catastale, migliorando la rappresentatività della situazione reale e, quindi, garantendo una affidabilità sempre maggiore dei dati gestiti.

Si citano, al riguardo, le azioni di recupero delle variazioni edilizie non presentate in catasto, mediante procedimento amministrativo, di seguito illustrato, attivato dai Comuni, con successivo intervento diretto dell'Agenzia.

Secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 336, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per l'anno 2005), i Comuni, constatata la presenza di immobili non dichiarati in catasto, ovvero la sussistenza di situazioni di fatto incoerenti con i classamenti catastali, a seguito di interventi edilizi, richiedono ai contribuenti la presentazione degli atti di aggiornamento e, in caso di inadempienza, l'Agenzia provvede all'accatastamento d'ufficio, con oneri a carico della parte interessata. Dall'entrata in vigore della predetta disposizione, 594 Comuni hanno notificato 50.000 richieste di regolarizzazione e inviato numerosi avvisi bonari, non previsti dalla norma, che hanno prodotto complessivamente 25.000 aggiornamenti della banca dati catastale. Dal maggio 2008, gli aggiornamenti presentati hanno comportato un incremento di rendita catastale pari, al 30 aprile 2009, a circa 56 milioni di euro.

Un altro procedimento, svolto dall'Agenzia su iniziativa dei Comuni, è quello disposto dall'art. 1, comma 335, della predetta legge n. 311 del 2004, concernente la revisione parziale del classamento relativa alle cosiddette "microzone", ovvero porzioni omogenee del territorio comunale, al fine di correlare le rendite catastali ai nuovi valori di mercato.

Si segnala, al riguardo, la recente e significativa attività di revisione del classamento eseguita su quattro microzone centrali del Comune di Milano, che ha consentito, a seguito delle azioni svolte dall'Agenzia, un incremento della base imponibile, costituita dalla rendita catastale, pari a circa 44 milioni di euro, con il conseguente recupero di gettito fiscale dei tributi erariali e locali. In particolare, è stata attribuita la categoria A1 (abitazioni di tipo signorile) a circa 1.600 unità immobiliari censite in altre categorie abitative, realizzando un incremento di rendita catastale di circa 8 milioni di euro e la correlata imposizione ai fini ICI. Inoltre, ad altre circa 28.000 unità è stata modificata la categoria o la classe catastale, determinando il complessivo incremento di base imponibile citato. In definitiva, le attività, completate entro il 31 dicembre 2008, hanno interessato quasi 38.000 unità immobiliari relative a circa 14.000 soggetti, ai quali è stata inviata la notifica di avviso di accertamento catastale.

La qualità dell'intervento svolto è testimoniata anche dalla circostanza che sono stati presentati, entro i termini previsti, solo 1.125 ricorsi dinanzi alla Commissione Tributaria provinciale di Milano, avverso i predetti avvisi di accertamento, pari a circa l'otto per cento degli stessi.

Analoga attività di riclassamento, di diversa consistenza, e che interessa altri 13 comuni, tra i quali Bari e Ferrara, è stata completata o è attualmente in corso.

L'Agenzia, sulla base di specifiche disposizioni normative ha, inoltre, sviluppato ulteriori azioni che hanno utilizzato in modo innovativo una pluralità di banche dati e flussi informativi, finalizzate al recupero di fenomeni di evasione ed elusione connessi al settore immobiliare.

Il decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e successive modificazioni e integrazioni, ha previsto specifiche attività che hanno consentito:

- di aggiornare il Catasto Terreni con le informazioni sulle colture dei terreni desumibili dalle dichiarazioni rese all'Agenzia per l'Erogazione in Agricoltura (di seguito "AGEA"), per accedere ai contributi agricoli comunitari (art. 2, comma 33);
- di identificare fabbricati mai dichiarati in catasto o che hanno perso i requisiti di ruralità (art. 2, comma 36);
- di modificare il classamento di circa 31.000 unità immobiliari a destinazione particolare, precedentemente censite nel gruppo di categorie catastali E, quali, ad esempio, le stazioni ferroviarie, gli aeroporti, le fiere, etc. (art. 2, comma 40), consentendo il loro parziale riclassamento in categorie catastali soggette all'ICI. Tale intervento, riferito alle porzioni delle unità immobiliari non riconducibili alla destinazione particolare, ha comportato un incremento di rendita catastale pari a circa 143 milioni di euro.

Relativamente alle informazioni sulle colture dei terreni acquisite dalle dichiarazioni rese ad AGEA, si segnala che, a partire dal 2006, gli aggiornamenti delle qualità colturali catastali vengono effettuati, oltre che attraverso dichiarazioni spontanee rese dai coltivatori, anche a mezzo di procedure

automatizzate basate sulle dichiarazioni presentate dai soggetti richiedenti i contributi comunitari in campo agricolo. All'attualità, sono state aggiornate le informazioni relative a circa sette milioni di particelle del Catasto Terreni consentendo un incremento di reddito dominicale di 55 milioni di euro. Inoltre, sempre dalle citate dichiarazioni, vengono acquisite ulteriori informazioni sui fabbricati rurali costituenti l'azienda agricola.

Con riferimento alle attività per l'identificazione dei fabbricati mai dichiarati previste dal predetto art. 2, comma 36 della legge n. 286 del 2006, si è proceduto all'incrocio di diverse banche dati, quali la cartografia catastale con le ortofoto digitali ad alta risoluzione acquisite in collaborazione con AGEA, nonché gli archivi censuari del Catasto Terreni con quelli del Catasto Edilizio Urbano. Questo innovativo processo di acquisizione delle informazioni reali, attraverso le foto aeree effettuate su tutto il territorio italiano, ha consentito l'individuazione, fatte salve le ulteriori verifiche, di circa 1.500.000 fabbricati, o loro porzioni, non presenti in catasto. Gli elenchi delle particelle di Catasto Terreni su cui sono stati individuati tali immobili sono stati resi noti attraverso affissioni presso i Comuni e gli Uffici provinciali e pubblicati nel sito *internet* dell'Agenzia. Di tali attività è stata data conoscenza attraverso appositi comunicati pubblicati in Gazzetta Ufficiale.

È opportuno evidenziare che la valenza fiscale collegata all'individuazione di questi immobili potrà essere confermata solo a seguito del completamento delle attività di verifica attualmente in corso da parte dell'Agenzia e dei conseguenti accertamenti posti in essere, per i diversi tributi di competenza, dai Comuni e dall'Agenzia delle Entrate.

Il processo ha già interessato oltre il 70 per cento del territorio nazionale e verrà completato, per il restante 30 per cento, nel corrente anno.

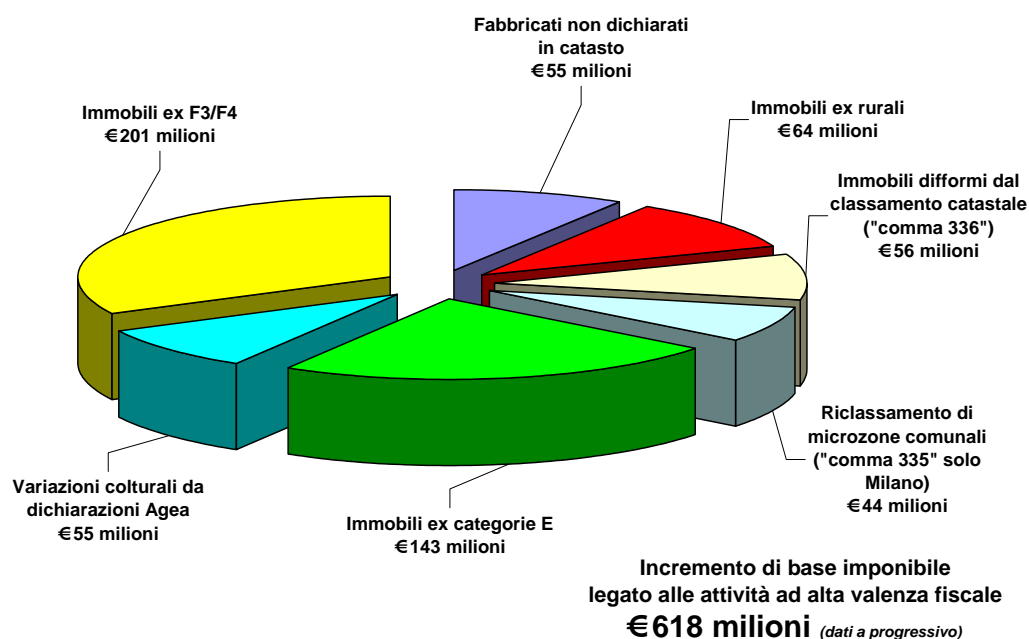
Da tale attività è scaturita la presentazione di atti di aggiornamento catastale che, dall'agosto 2007, ha comportato un aumento di base imponibile pari a circa 55 milioni di euro. Le attività potranno essere replicate periodicamente, in modo da consolidare l'aggiornamento catastale.

Sul tema dell'accertamento dei fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità ai fini fiscali, previsto dalla stessa norma sopra richiamata, specifiche attività di

incrocio informativo delle banche dati con il registro delle imprese presso le Camere di Commercio hanno consentito l'identificazione di oltre 800.000 fabbricati, che dovranno essere oggetto di ulteriori verifiche per l'effettivo accertamento della perdita dei suddetti requisiti e la conseguente iscrizione al Catasto Edilizio Urbano. Da tale attività è scaturita la presentazione di atti di aggiornamento catastale che, dall'agosto 2007, ha comportato un incremento di base imponibile pari a circa 64 milioni di euro.

Le predette verifiche tecniche potranno essere svolte con la collaborazione della Guardia di Finanza, con la quale si sta definendo un apposito protocollo di intesa.

Inoltre, una attività, non prevista da specifiche disposizioni normative, consiste nella verifica puntuale che le unità immobiliari urbane dichiarate dalla parte al Catasto Edilizio Urbano *in corso di costruzione (F3)* o *in corso di definizione (F4)* posseggano i requisiti oggettivi per tale classificazione. Agli esiti negativi degli accertamenti sono conseguite variazioni catastali con un incremento di rendita catastale, pari a circa 201 milioni di euro.

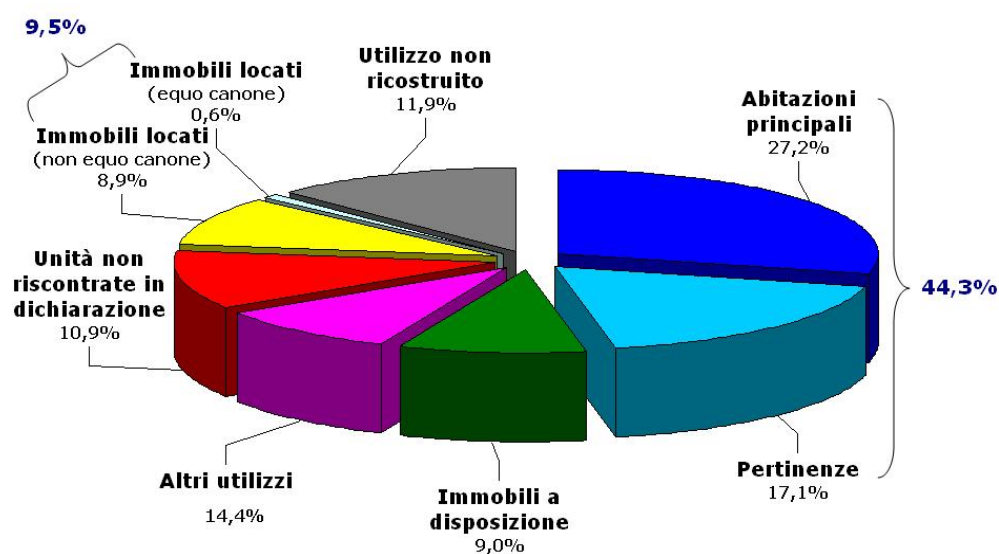


Per l'anno 2009, l'Agenzia ha programmato un piano di verifiche e controlli che interesserà i soggetti intestatari degli immobili identificati, attraverso le procedure sopra delineate. Inoltre, nei casi in cui i soggetti interessati risulteranno inadempienti, è stata pianificata, sulla base delle risorse

attualmente disponibili, una prima fase di operazioni di accatastamento attuate con azioni di surrogazione da parte degli Uffici. Tale piano riguarda tutte le iniziative di alta valenza fiscale ed interesserà, in diversa misura, gli Uffici provinciali dell'Agenzia (con l'esclusione di quelli di Trento e Bolzano), impegnando, nell'anno 2009, i dipendenti per circa 900.000 ore.

### *I dialoghi fra banche dati*

Su un altro versante, un'ulteriore interessante esperienza di incrocio tra banche dati, per ora con finalità conoscitive di natura statistica, è stata quella che ha visto la correlazione dei dati catastali con quelli relativi alle dichiarazioni fiscali. I risultati, raccolti nel volume «*Gli immobili in Italia. Dialoghi tra banche dati: conoscere per decidere*», presentato il 14 gennaio 2009, costituiscono la prima realizzazione della mappa del patrimonio immobiliare italiano. La mappa, realizzata attraverso un progetto voluto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze On. Prof. Giulio Tremonti e condotto con la collaborazione del Dipartimento delle Finanze e della SOGEI, ha permesso di rappresentare le informazioni catastali, arricchite con quelle relative all'utilizzo degli immobili, desunte dagli archivi delle dichiarazioni dei redditi.



L'analisi delle ripartizioni percentuali degli utilizzi riscontrati evidenzia i seguenti valori:

- abitazioni principali, 27,2 per cento;
- pertinenze di abitazioni, 17,1 per cento;
- immobili a disposizione, 9,0 per cento;
- immobili locati, 9,5 per cento, di cui 0,6 ad equo canone;
- altri utilizzi, 14,4 per cento;
- utilizzo non ricostruito, 11,9 per cento;
- unità non riscontrate in dichiarazione, 10,9 per cento.

Si evidenzia che il mancato riscontro di alcuni immobili nell'incrocio tra le banche dati catastali e delle dichiarazioni dei redditi non è, di per sé, sintomo di evasione fiscale. I due universi oggetto della correlazione informativa, infatti, non hanno piena corrispondenza in quanto nascono con finalità diverse.

Si ricorda, a tale proposito, che le rilevazioni catastali relative a circa 55 milioni di immobili non hanno diretta correlazione con l'universo dichiarativo, in quanto alcuni soggetti non sono tenuti all'obbligo della dichiarazione.

I risultati conseguiti rappresentano il primo passo verso la costruzione di una banca dati a valenza statistica del patrimonio immobiliare fruibile, in prospettiva, ad ogni livello di governo del territorio.

Un elemento di attenzione che ritengo utile segnalare è l'alta percentuale, riscontrata nelle dichiarazioni dei redditi, del cosiddetto codice di utilizzo 9, avente carattere residuale, ossia relativo ad utilizzi non definiti.

Un altro ambito di miglioramento, già portato anche all'attenzione dell'Agenzia delle Entrate, è costituito dall'apertura di un tavolo di lavoro per definire le modalità più opportune attraverso le quali introdurre l'obbligatorietà, all'atto della registrazione dei contratti di locazione, degli identificativi catastali dell'immobile.

Lo studio si presta ad una evoluzione verso un "osservatorio" permanente che potrà fornire, a tutti i soggetti interessati, ulteriori elementi informativi sempre

più efficaci, strumentali all'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali in ambito immobiliare ed a supporto delle decisioni in materia economico-fiscale.

In termini operativi, uno scenario evolutivo di breve periodo è rappresentato dal miglioramento della integrazione delle informazioni catastali con quelle della banca dati della Pubblicità Immobiliare, che consente di collegare le caratteristiche tipologiche di un immobile ai diritti reali sottostanti.

Le prospettive future possono prevedere, altresì, ambiti innovativi alla luce degli obiettivi che si vorranno raggiungere.

Un percorso praticabile può essere rappresentato dalla valorizzazione dei dati disponibili presso l'Anagrafe Tributaria per una maggiore conoscenza statistica delle informazioni già presenti nella mappa.

Per fare un esempio, una integrazione della mappa descritta con altri elementi desumibili dalle utenze attivate o dalle risultanze dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare permetterà di perfezionare e valorizzare i dati già esistenti.

Altre forme di indagini conoscitive possono essere rappresentate da integrazioni, incroci o dialoghi tra banche dati gestite da Istituzioni o enti diversi dall'Amministrazione finanziaria.

Ne deriva, pertanto, un uso della mappa flessibile e strumentale alle scelte che l'Autorità politica e le Istituzioni preposte vorranno intraprendere.

Il supporto tangibile che l'Agenzia potrà offrire è quello di proseguire nelle azioni di miglioramento della qualità delle proprie banche dati.

#### **4. Elementi sulla riforma del sistema estimativo del catasto urbano e relativi impatti fiscali**

Il Catasto ha, tra le sue funzioni storiche, quella di determinare il presupposto impositivo per molteplici tributi, erariali e locali, che incidono sugli immobili.

Infatti, una quota consistente della tassazione immobiliare deriva da un imponibile calcolato sulle rendite catastali; in particolare, circa due terzi del gettito immobiliare sono connessi ad imposte correlate a valori di mercato o a

valori patrimoniali convenzionali (imposte indirette, IVA, ICI, ecc.), mentre la rimanente quota è correlata ad una base reddituale ai fini delle imposte dirette.

Il modello estimativo catastale continua ad essere quello previsto dalla legge istitutiva del Catasto Edilizio Urbano e dal relativo regolamento<sup>1</sup>.

L'attuale sistema di classificazione catastale degli immobili è incardinato sui quadri tariffari delle zone censuarie, definiti con riferimento ai valori di mercato del periodo 1988-1989<sup>2</sup>, a seguito della revisione delle tariffe d'estimo intervenuta all'inizio degli anni '90.

In questa sede, si vuole porre l'attenzione su alcune criticità strutturali del modello vigente che, oltre a generare una distribuzione non perequata del carico fiscale, rendono inefficace una revisione che incide solo sull'aggiornamento degli estimi. Il superamento di queste problematiche può essere garantito ipotizzando una riforma strutturale del sistema vigente.

In primo luogo, si rappresenta che le zone censuarie non sono state mai sottoposte ad una revisione generale, al fine di recepire, nel sistema catastale, le dinamiche urbanistiche e di mercato.

In effetti, l'unica revisione generale delle tariffe d'estimo, effettuata con riferimento ai valori della fine degli anni '80, si è basata, in quel momento storico, su una rivalutazione monetaria degli estimi, senza alcuna rilettura economica del territorio. Tale impostazione, quindi, non ha permesso una revisione generale del classamento, necessaria per aggiornare e perequare i redditi delle singole unità immobiliari.

Sta di fatto che, a tutt'oggi, specialmente nei centri storici delle città metropolitane, continuano a rilevarsi unità immobiliari di grande valore commerciale, censite in categorie e classi originariamente attribuite ad abitazioni popolari o addirittura ultrapopolari.

---

<sup>1</sup> Regio Decreto Legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249 e decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1949, n. 1142

<sup>2</sup> Decreto Ministeriale 20 gennaio 1990 emanato in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 604.

D'altra parte, ciò rappresenta la caratterizzazione tipica del c.d. sistema "classificatorio" adottato dal modello attualmente vigente, che prevede l'incasellamento di ogni unità immobiliare in una griglia predefinita di tipologie edilizie. Tale metodologia si è dimostrata valida in periodi di relativa stabilità economica, sociale e tecnologica, ma ha perso di efficacia a partire dalla seconda metà del ventesimo secolo, caratterizzata da un'accelerazione evolutiva dei sistemi socio-economici e delle tipologie edilizie.

Nel tempo, si è quindi prodotto un progressivo scollamento tra la realtà dei valori relativi espressa dal mercato immobiliare e quella rappresentata in catasto, che ha provocato distorsioni nella valutazione della base imponibile di ciascuna unità immobiliare.

Queste considerazioni, del resto, sono già state rappresentate dall'Agenzia del Territorio in precedenti audizioni.

Le predette sperequazioni non sono dunque connesse soltanto al divario tra valori imponibili e valori correnti di mercato, ma al fatto che il rapporto tra le rendite catastali attuali ed i redditi effettivi varia, in maniera significativa, da zona a zona. Al riguardo basti pensare che tra il 2001 ed oggi vi sono aree territoriali in cui i prezzi e i redditi sono aumentati oltre il 70 per cento ed altre in cui l'incremento si è attestato solo attorno al 10 per cento, mentre le rendite catastali sono rimaste invariate.

In questi anni, sulla base degli atti di indirizzo emanati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (per ultimo quello relativo al triennio 2009-2011) e delle Convenzioni sottoscritte con il Ministero, l'Agenzia ha lavorato, sul piano tecnico-metodologico, per un progetto di trasformazione dell'attuale sistema di determinazione della base imponibile del Catasto Edilizio Urbano, al fine di realizzare un sistema in grado di assicurare chiarezza, trasparenza e soprattutto equità.

In tale ambito, sono stati effettuati numerosi studi e sperimentazioni.

Nella precedente Legislatura, in particolare, sulla base dei dati relativi all'anno di imposta 2005 e limitatamente alle abitazioni, si è rilevata la divergenza tra i valori catastali utilizzati ai fini ICI e quelli medi di mercato. A livello nazionale si è rilevato che il valore medio di mercato era pari a 2,93 volte il valore catastale;

nel Centro-Nord era circa 3 volte quello catastale, mentre nel Sud e nelle Isole era pari, rispettivamente, a 2,73 e 2,64 volte.

La differenza tra canoni di locazione, con l'abbattimento del 15 per cento in base alle norme fiscali a fini IRPEF, e le rendite catastali è ancora più elevata.

Ovviamente, una riforma del sistema estimativo, ancorata ai valori e ai redditi espressi dal mercato, produrrebbe, a parità di ogni altra condizione, un aumento della base imponibile delle imposte incidenti sui cespiti immobiliari (IRPEF, Registro, Ipotecaria, Catastale e ICI). L'incremento, quantificato in base agli studi sopra accennati, è risultato consistente: ai fini della sola ICI, ad esempio, a costanza di aliquote vigenti, nel 2005 si è stimato un aumento di gettito di oltre 20 miliardi di euro.

Gli esiti dipendono, comunque, dalle scelte che l'Autorità politica intende perseguire, in quanto le variazioni dell'imposizione immobiliare potranno essere determinate dalle scelte sulle aliquote nominali o attraverso l'introduzione di eventuali deduzioni e detrazioni specifiche.

In particolare, è emerso che, con riferimento all'anno di imposta 2005, per conseguire l'assoluta parità di gettito, le aliquote ICI a livello medio nazionale, antecedenti all'abolizione dell'imposta sull'abitazione principale, dovevano scendere dal 5,09 all'1,84 per mille, nel caso delle abitazioni principali, e dal 6,4 al 2,64 per mille, per tutti gli altri immobili.

Per l'IRPEF, le combinazioni possibili sono molte (deduzioni, detrazioni, tassazione separata, riduzione delle aliquote) e tutte tecnicamente realizzabili: la soluzione da adottare dipende, anche in questo caso, dalle scelte che l'Autorità politica intende perseguire sulla redistribuzione del carico fiscale.

Si rappresenta, altresì, che, in caso di immobili destinati ad abitazione principale, la prevista esenzione dal pagamento dell'ICI e dell'IRPEF comporta, comunque, la necessità di una rivisitazione dell'analisi effettuata, in quanto tale tipologia di abitazioni è oggetto di imposizione solo ai fini delle imposte indirette.

In ogni caso, occorre sottolineare che una riforma del sistema estimativo richiederà un'ampia e complessa organizzazione, con tempi di realizzazione di medio periodo.

Si rappresenta, comunque, che l’Agenzia in questi anni ha svolto una fase di lavoro preliminare ad una eventuale riforma, che ha portato alla individuazione delle c.d. “microzone”<sup>3</sup> ed alla determinazione grafica della superficie per le unità immobiliari corredate di planimetria (oltre 50 milioni), che è propedeutica al passaggio, per le abitazioni, della unità di misura dal vano al metro quadrato.

## **5. Linee di sviluppo e prospettive**

### *Integrazione e normalizzazione delle informazioni*

Nell’ambito della definizione delle linee di sviluppo delle informazioni gestite dall’Agenzia, appare prioritario affrontare il tema della rappresentatività delle banche dati, che può essere migliorata attraverso azioni che garantiscano, innanzitutto, l’integrazione e la omogeneità delle informazioni catastali.

L’obiettivo consiste nella completa correlazione dei dati gestiti dall’Agenzia e nel loro completamento attraverso l’acquisizione di ulteriori informazioni disponibili presso altre Amministrazioni.

L’ipotesi di lavoro è quella di perseguire questo obiettivo attraverso l’implementazione di un sistema di georeferenziazione delle informazioni, espresso anche su base cartografica.

In quest’ambito, è da auspicare un processo organico di standardizzazione delle informazioni che, aumentando la effettiva fruibilità dei dati, potrebbe abilitare opportunità sempre crescenti di efficace integrazione informativa anche con altre Amministrazioni.

---

<sup>3</sup> La microzona rappresenta una porzione del territorio comunale o, nel caso di zone costituite da gruppi di comuni, un intero territorio comunale che presenta omogeneità nei caratteri di posizione, urbanistici, storico-ambientali, socio-economici, nonché nella dotazione dei servizi ed infrastrutture urbane. In ciascuna microzona le unità immobiliari sono uniformi per caratteristiche tipologiche, epoca di costruzione e destinazione prevalenti; essa individua ambiti territoriali di mercato omogeneo sul piano dei redditi e dei valori, ed in particolare per l’incidenza su tali entità delle caratteristiche estrinseche delle unità immobiliari.

Appare significativo segnalare, a tale proposito, le attività in corso per la costituzione e la gestione, da parte dell’Agenzia, di un progetto generale di toponomastica, denominato Stradario Nazionale. Questo strumento, introducendo standard uniformi, condivisi con i Comuni, nella definizione degli indirizzi, costituirà un utile servizio per gran parte della Pubblica Amministrazione. La rilevanza di questa iniziativa è testimoniata dal suo inserimento fra gli obiettivi strategici del piano di *E-Government* 2009-2012.

### *Integrazione del sistema catastale con la Pubblicità Immobiliare*

Un altro progetto di particolare importanza è quello rappresentato dalla progressiva integrazione delle informazioni catastali con quelle della pubblicità immobiliare. La realizzazione di una Banca Dati Integrata permetterà di certificare le titolarità della proprietà e degli altri diritti reali sui diversi beni immobili.

La piena realizzazione di questo progetto sarà resa possibile dalla completa informatizzazione degli archivi di pubblicità immobiliare.

Come già illustrato, risulta, pertanto, prioritario investire nel completamento della digitalizzazione degli archivi delle conservatorie, al fine di conseguire tre ordini di risultati positivi:

- rendere completamente telematici i servizi di consultazione dei registri immobiliari;
- migliorare il livello di integrazione tra dati catastali e quelli di conservatoria, recuperando nel sistema informatico elementi oggi non disponibili;
- revisionare l’organizzazione logistica degli uffici, con conseguente riduzione dei costi di esercizio.

### *Supporto specifico agli enti territoriali ed altre attività di collaborazione*

Nel rispetto degli obiettivi strategici stabiliti dall’Autorità politica, l’Agenzia opera concretamente per rafforzare il proprio ruolo di organismo tecnico di garanzia e

di integratore di processi, in uno scenario più ampio di condivisione di responsabilità con gli enti locali ed in una ottica di progressiva dematerializzazione nella erogazione dei servizi.

In tale ambito, il processo di decentramento di funzioni catastali ai Comuni vede l'Agenzia coinvolta attivamente nel consolidamento e nello sviluppo dei rapporti con i Comuni e con le loro associazioni, secondo modelli che assicurino all'Agenzia la *governance* dei processi catastali in qualità di ente gestore della banca dati unitaria nazionale.

Le attività strumentali a questi scopi sono rappresentate dal potenziamento dell'interscambio dei dati e dell'interoperabilità con gli enti territoriali e con gli altri soggetti interessati, finalizzato al miglioramento della qualità dei dati, alla semplificazione delle procedure ed all'offerta di servizi evoluti che consentano di integrare gli ambiti della fiscalità locale con le politiche di gestione del territorio.

Sotto l'aspetto operativo, l'Agenzia sta realizzando ulteriori forme di supporto informatico agli enti territoriali perseguendo tre linee di sviluppo:

- scambio delle informazioni in modo semplice e automatico: l'ulteriore sviluppo e potenziamento dei servizi di interscambio e cooperazione applicativa, costituirà la necessaria premessa per una crescente integrazione dei processi amministrativi tra le pubbliche amministrazioni;
- standardizzazione e normalizzazione dei dati, condizione indispensabile all'utilizzo efficiente ed efficace dei dati scambiati;
- integrazione dei processi interamministrativi che, resa possibile dai sistemi di interscambio e di cooperazione applicativa, permetterà consistenti ritorni in termini di efficienza e di semplificazione del rapporto con il cittadino.

In questo scenario di sviluppo, il sistema catastale, con i suoi dati, servizi e infrastrutture, può assumere il ruolo di piattaforma nazionale di riferimento per il supporto ad alcuni servizi propri degli enti territoriali. A solo titolo esemplificativo, si possono richiamare gli adempimenti normativi in tema di contenimento del consumo energetico degli edifici (c.d. catasto energetico) e quelli riguardanti i vincoli sulle aree incendiate (c.d. catasto degli incendi).

Con riferimento alle altre attività di supporto che l'Agenzia è chiamata a fornire ad altri Enti od Organi dello Stato, si ritiene significativo segnalare quanto disposto dall'articolo 43-*bis* del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14.

Tale disposizione, infatti, nell'ambito degli interventi nelle operazioni di cartolarizzazione di immobili pubblici - oltre ad aver assegnato all'Agenzia del Territorio alcune specifiche attività di valutazione relative alle operazioni di liquidazione del patrimonio separato di cui alla prima e seconda operazione di cartolarizzazione effettuata dalla Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici S.r.l. (SCIP) - attribuisce all'Agenzia del Territorio il compito di effettuare una puntuale ricognizione e valutazione di tutti gli immobili di proprietà degli enti previdenziali pubblici.

Inoltre, con riferimento ai drammatici eventi sismici che hanno colpito l'Abruzzo il 6 aprile ultimo scorso, l'Agenzia si è adoperata fattivamente per cooperare alle attività di ricostruzione, stipulando una Convenzione, immediatamente esecutiva, con il Capo Dipartimento della Protezione Civile - Commissario delegato per l'emergenza sisma in Abruzzo - per l'attuazione dell'articolo 2, comma 6, del decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, che ha per oggetto l'espropriazione dei terreni per la realizzazione delle strutture provvisorie destinate alla popolazione colpita dal terremoto. Con la predetta Convenzione, il Commissario delegato si avvale del supporto dell'Agenzia nell'ambito delle attività di ricostruzione, per la predisposizione degli atti finalizzati all'occupazione ed all'espropriazione delle aree destinate alla realizzazione urgente di abitazioni, compresi gli eventuali necessari frazionamenti, nonché al potenziamento della viabilità e dell'aeroporto.

Contestualmente, sempre con il Commissario delegato, l'Agenzia ha concordato una ulteriore collaborazione nell'ambito dell'organizzazione del Vertice G8 che si terrà a L'Aquila nel prossimo mese di luglio.

## *Standardizzazione dell'informazione territoriale in ambito nazionale ed europeo - La direttiva comunitaria INSPIRE*

La direttiva comunitaria INSPIRE stabilisce le norme generali per la istituzione dell'infrastruttura per l'informazione territoriale presso l'Unione europea.

Ciascuno Stato membro deve contribuire al progetto europeo realizzando una propria infrastruttura nazionale ottenuta integrando fra loro quelle di livello sub-nazionale esistenti.

L'Agenzia è attualmente impegnata, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, nella trasposizione in ambito nazionale della Direttiva europea. Insieme ad altri soggetti istituzionali, partecipa al *Comitato per le regole tecniche dei dati territoriali per le pubbliche amministrazioni*, che ha il compito di definire il quadro normativo di riferimento per la realizzazione delle basi dei dati territoriali, la documentazione, la fruibilità e lo scambio dei dati stessi tra le Pubbliche Amministrazioni centrali e locali.

In relazione all'attuazione della predetta Direttiva, l'Agenzia ha già reso disponibili i dati descrittivi della cartografia catastale al Repertorio Nazionale dei dati territoriali, istituito ed aggiornato presso il Comitato Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA).

Sempre in relazione all'attuazione della predetta Direttiva, l'Agenzia ha avviato il progetto di trasformazione della cartografia catastale dai vari sistemi di riferimento utilizzati storicamente dal catasto al sistema di riferimento Europeo previsto dalla stessa Direttiva.

## *Evoluzione dei servizi*

Nel quadro dell'evoluzione dei servizi, lo sviluppo di un "*Modello Unico Digitale per l'Edilizia*" (di seguito "MUDE"), previsto dall'art. 34-*quinquies* del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, merita particolare attenzione, in quanto rappresenta un esempio di semplificazione amministrativa, posto in essere attraverso l'interoperabilità tra diverse amministrazioni.

La progettazione del MUDE, per il quale è stata di recente istituita un'apposita Commissione tecnica, permetterà una significativa integrazione tra i processi relativi agli atti in materia edilizia trattati dai Comuni, quali i "permessi di costruire" o le "dichiarazioni di inizio attività", con gli atti di aggiornamento catastale.

L'estensione e lo sviluppo di servizi simili sono fondamentali per il miglioramento della qualità delle informazioni gestite e per il supporto al governo ed alla tutela del territorio, nonché per il contrasto a fenomeni di evasione ed elusione fiscale.

L'Agenzia, che rappresenta il primo ente ad aver sviluppato i servizi di interscambio secondo le modalità previste dal Sistema Pubblico di Connettività (SPC), sta attualmente sperimentando servizi di cooperazione applicativa in grado di fornire, in tempo reale, informazioni puntuali, su richiesta di altre amministrazioni. Questa modalità costituisce una evoluzione nella cooperazione applicativa in grado di evitare inutili trasferimenti di grandi quantità di dati.

L'evoluzione della tecnologia e la telematizzazione dei servizi, come noto, generano una disuguaglianza tra chi è in grado di utilizzare le nuove tecnologie e chi non lo è (cosiddetto *digital divide*), con l'effetto di rendere alcuni servizi non fruibili per alcune categorie sociali.

L'Agenzia, a tale riguardo, è impegnata ad utilizzare appieno le opportunità create dalla iniziativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, denominata "Reti Amiche", in materia di collaborazione tra reti pubbliche e private, per aumentare la fruibilità dei propri servizi su tutto il territorio nazionale.

In questa prospettiva, tra le altre iniziative, si è concluso un accordo di cooperazione con Poste Italiane per consentire l'erogazione del servizio di visura catastale in circa 6.000 uffici postali.

Inoltre, è stato avviato un progetto per rendere fruibili alcuni servizi dell'Agenzia presso le ambasciate e le delegazioni consolari italiane all'estero.

\*\*\*\*\*

Credo che, quanto sin qui esposto, possa ragionevolmente dimostrare come l'Agencia, grazie anche alla presenza di qualificate competenze professionali e ad un quadro di corretto e proficuo confronto con le organizzazioni sindacali, rappresenti una significativa risorsa per il Paese in grado di fornire servizi tecnologicamente evoluti capaci di incidere sul funzionamento del sistema immobiliare nazionale e sui fenomeni di evasione ed elusione fiscale ad esso connessi, nonché di porre in essere sinergie con gli Enti territoriali per un efficace governo del territorio.

Grazie