

agenzia del  
Territorio

**Camera dei Deputati**

***Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe Tributaria***

**Indagine conoscitiva sull'Anagrafe Tributaria nel contrasto all'evasione fiscale**

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

**Roma, 25 febbraio 2009**

Ringrazio il Presidente On. Prof. Maurizio Leo e gli Onorevoli della Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe Tributaria per l'opportunità offerta di poter effettuare un'indagine conoscitiva sulle banche dati che costituiscono il patrimonio informativo gestito dall'Agenzia del Territorio, nonché sulle attività di supporto all'azione di contrasto a fenomeni di evasione ed elusione, che possono incidere sulla tassazione dei fabbricati e dei terreni.

Intendo, inoltre, offrire una disamina delle banche dati in termini di valenza fiscale, nonché di sicurezza delle informazioni in esse contenute, rappresentandone i relativi volumi, l'infrastruttura tecnica, i servizi erogati verso gli utenti e le Pubbliche Amministrazioni, per poi delineare le linee di sviluppo e le prospettive future.

Il fine ultimo è quello di rappresentare un quadro generale che permetta agli Onorevoli Commissari di approfondire temi di specifico interesse.

Rinvio, peraltro, a tre approfondimenti tematici in allegato alla presente relazione, il compito di illustrare elementi descrittivi di maggiore dettaglio.

## **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, nel caso delle province autonome di Trento e Bolzano, le funzioni catastali sono esercitate, per delega dello Stato, dalle suddette province.

**Il sistema informativo catastale** consta di 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 soggette a tassazione;
- *planimetrico*, che completa il Catasto Edilizio Urbano, con informazioni di tipo grafico relative a ciascuna unità immobiliare.

**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.

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 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:

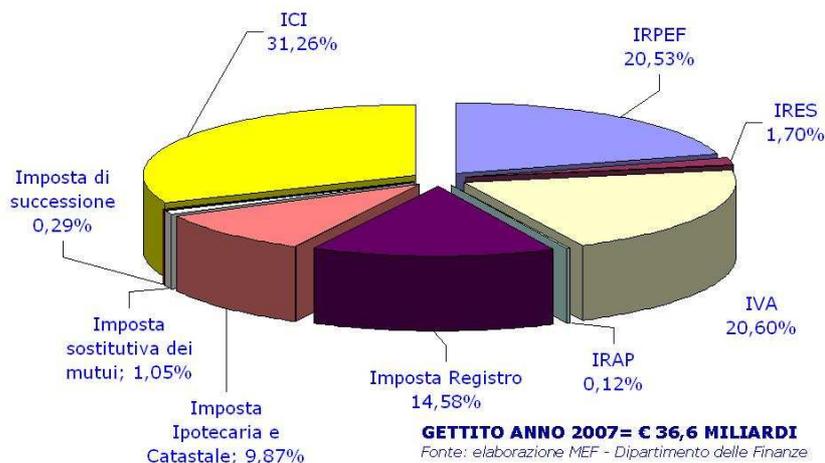
- *le schede di rilevazione*, con informazioni strutturate riguardanti le caratteristiche estrinseche ed intrinseche dei fabbricati e delle unità immobiliari;
- *le quotazioni di mercato*, relative a 31.000 zone di osservazione, sviluppate per 17 tipologie edilizie e per gli 8.100 Comuni dell'intero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

## **2. 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 2007, è risultato complessivamente pari a 36,6 miliardi di euro, costituiti principalmente da:

- ICI, per circa il 31 per cento;
- IVA, per circa il 20 per cento;
- IRPEF, per circa il 20 per cento;
- Imposta di registro, per circa il 15 per cento;
- Imposta ipotecaria e catastale, per circa il 10 per cento.



È da evidenziare che, dal 2008, a seguito della abolizione dell'ICI sulla "prima casa", le voci elencate avranno una diversa ripartizione; infatti, il gettito della suddetta imposta ha subito un abbattimento pari a circa il 25 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, ricordo 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 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 rappresentati.

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 inviato 50.000 richieste di regolarizzazione, che hanno prodotto 24.000 aggiornamenti della banca dati catastale. Dal maggio 2008, gli aggiornamenti presentati hanno comportato un incremento di rendita catastale pari a circa 48 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 sia 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 4 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, conseguendo un incremento di rendita catastale di circa 8 milioni di euro e la conseguente 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 30.000 unità immobiliari relative a 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, ad oggi, pur non essendo ancora scaduti i termini, sono stati presentati solo 550 ricorsi dinanzi alla Commissione Tributaria provinciale di Milano, avverso i predetti avvisi di accertamento.

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.

Mi riferisco, in particolare, alle attività previste dal decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e successive modificazioni e integrazioni, 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 27.000 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 127 milioni di euro.

In particolare, 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 7 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 rese disponibili da 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 di immobili 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 42 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<sup>1</sup>. 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 54 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. 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, che sarà oggetto di

---

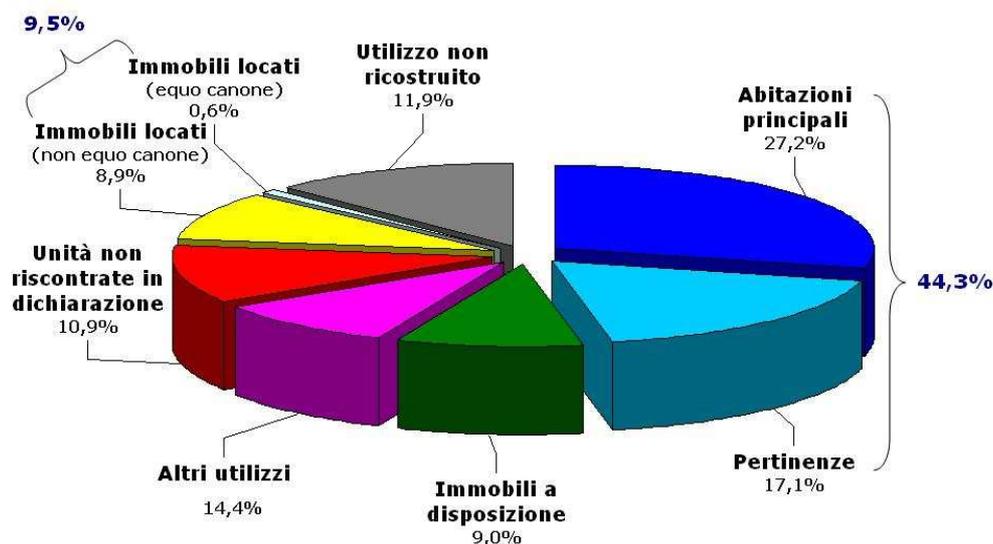
<sup>1</sup> Peraltro, la Corte di Cassazione, con recente sentenza n. 1531 del 10 giugno 2008, ha ritenuto soggetti all'ICI - ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 - gli immobili riconosciuti rurali dall'art. 9 del decreto legge 27 luglio 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1994, n. 133. In particolare, la Suprema Corte ha stabilito, in buona sostanza, che tutti i fabbricati rurali, compresi quelli strumentali, sono assoggettabili ai tributi locali.

È comunque opportuno ricordare che, alla luce della predetta sentenza, essendo scaturite fattispecie suscettibili di interpretazioni dubitative, è in corso di formalizzazione, su iniziativa dell'Autorità politica, una disposizione recante una interpretazione autentica del decreto legislativo sopraccitato.

informazione alle Organizzazioni Sindacali, riguarda tutte le iniziative di alta valenza fiscale ed interesserà, in diversa misura, gli Uffici provinciali dell'Agencia (con l'esclusione di quelli di Trento e Bolzano), impegnando, nell'anno 2009, i dipendenti per circa 900.000 ore.

### 3. 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*», 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 come 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.

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. Il sistema informativo dell'Agenzia**

##### **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 ed ai cittadini hanno un valore connesso al grado di completezza e di coerenza dei dati gestiti con la realtà territoriale.

Per questi motivi, 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.

### Sicurezza delle informazioni

Al fine di garantire la sicurezza del patrimonio informativo, l'Agenzia adotta misure di controllo di tipo fisico, logico e organizzativo/procedurale.

In analogia con l'infrastruttura tecnica, la sicurezza fisica dei dati conservati presso l'Anagrafe Tributaria è demandata alla SOGEI, mentre quella concernente i dati registrati nella banche dati dei propri Uffici provinciali è affidata a specifiche strutture centrali dell'Agenzia stessa.

Anche la sicurezza della rete di comunicazione, allo stesso modo, è garantita dagli standard del Sistema Pubblico di Connettività (SPC).

In relazione al tipo di utente, al tipo di servizio ed al tipo di dato che il sistema dovrà trattare, sono previsti meccanismi di autenticazione di adeguata consistenza e canali di trasmissione differenziati. Ad esempio, per i servizi che prevedono l'invio di documentazione da parte dei professionisti, è previsto l'obbligo dell'utilizzo della firma digitale o di quella elettronica rilasciata dall'Agenzia al fine di garantire l'integrità, la riservatezza e la validità della trasmissione.

Gli stessi criteri sono applicati anche ai servizi di interscambio con gli altri enti della Pubblica Amministrazione.

Sempre al fine di garantire la sicurezza del patrimonio informativo, strutture dedicate dell'Agenzia pongono grande attenzione agli aspetti organizzativi e comportamentali degli addetti. In particolare, l'Agenzia ha provveduto a definire

un sistema organizzativo dedicato alla sicurezza interna, stabilendo specifici compiti e responsabilità di livello centrale e periferico.

L'accesso del personale al sistema informativo è, infatti, condizionato da una specifica autorizzazione rilasciata dal dirigente responsabile, che stabilisce l'opportuno profilo di abilitazione del dipendente, congruente con le attività assegnate, conservando traccia del processo autorizzatorio. Sono previste disabilitazioni, anche automatiche, collegate a specifici eventi registrati nel sistema informativo.

Con riferimento agli utenti esterni, l'abilitazione è, di norma, subordinata all'accettazione di contratti di servizio appositamente stipulati. Anche nel caso di servizi di consultazione telematica delle banche dati dell'Agenzia con accesso occasionale del cittadino, le regole sulla sicurezza prevedono un adeguato riconoscimento dell'utente.

Un aspetto particolarmente importante riguarda la garanzia di continuità dei servizi che l'Agenzia ha classificato "critici", quali quelli connessi alla registrazione di atti modificativi o costitutivi di diritti reali sugli immobili.

A tal fine, nel caso di situazioni di emergenza che comportino la perdita, l'indisponibilità dei dati o dei servizi, sono state predisposte sia procedure organizzative, per permettere comunque l'accettazione degli atti di aggiornamento, sia infrastrutture dedicate che consentano un rapido recupero delle informazioni.

In particolare, con frequenza giornaliera, sono effettuate copie delle banche dati centrali e periferiche, che vengono poi trasferite in siti sicuri.

Un ulteriore presidio a garanzia del recupero dei dati di Pubblicità Immobiliare in caso di eventi particolarmente gravi riguardanti l'Anagrafe Tributaria, è costituito da uno specifico sito di *disaster recovery*, gestito dalla SOGEI per l'intera Amministrazione finanziaria, presso il quale sono mantenute ulteriori copie delle banche dati. Il sito di *disaster recovery* dovrà inoltre garantire, nel prossimo futuro, anche un rapido ripristino dei servizi applicativi, sostituendosi all'Anagrafe Tributaria.

Infine, l'Agenzia, per mantenere adeguati presidi di sicurezza in relazione all'evoluzione tecnologica dei servizi, provvede annualmente ad aggiornare il

proprio *Documento programmatico sulla sicurezza dei dati*, previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali).

### Servizi, canali e volumi

Come è noto, l'Agencia 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'Agencia, o con modalità telematica.

La consultazione delle informazioni catastali è possibile anche presso i 1.146 sportelli catastali decentrati ubicati in oltre 1.100 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 a circa il 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 sono state inviate, attraverso questo canale, 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, e 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'Agencia 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 18 Regioni ed il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, che hanno fruito, nel

solo mese di gennaio 2009, di circa 3.000 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, che utilizzano i dati pubblicati periodicamente, sono circa 7.000, pari all'88 per cento del totale. Nel 2008, le forniture di dati attraverso questo canale rese agli Enti locali sono state circa 70.000.

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. È inoltre possibile effettuare ispezioni ipotecarie con pagamento *on-line* delle tasse ipotecarie, attraverso i servizi finanziari di Poste Italiane.

### 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.

## 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 normalizzazione delle informazioni catastali.

L'obiettivo consiste nella completa correlazione dei dati gestiti dall'Agenzia e nell'integrazione con altre 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.

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 agli enti territoriali

L'Agenzia è in grado di realizzare ulteriori forme di supporto informatico agli enti territoriali perseguendo tre linee di sviluppo:

- scambio delle informazioni in modo semplice e automatico: questa direttrice consisterà nell'ulteriore sviluppo e potenziamento dei servizi di interscambio e cooperazione applicativa; si costituirà, in tal modo, la necessaria premessa per una crescente integrazione dei processi amministrativi tra le pubbliche amministrazioni;
- standardizzazione e normalizzazione dei dati, che costituisce una 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).

### 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).

Un'ulteriore attività in corso riguarda lo sviluppo di regole per la formazione delle banche dati cartografiche e di standard per la realizzazione di reti di stazioni GPS.

### 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 realizzazione del MUDE 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 tra reti pubbliche e private, per aumentare la fruibilità dei propri servizi su tutto il territorio nazionale.

In questa prospettiva, l'Agenzia, tra le altre iniziative, sta finalizzando 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 estendere un servizio analogo presso le ambasciate e le delegazioni consolari italiane all'estero.

\*\*\*\*\*

Credo che, quanto sin qui esposto, possa ragionevolmente dimostrare come l'Agenzia, grazie anche alla presenza di qualificate competenze professionali, 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.

Grazie