



SENATO DELLA REPUBBLICA  
VI COMMISSIONE FINANZE E TESORO

**Audizione del Direttore dell’Agenzia delle entrate**

**Avv. Ernesto Maria Ruffini**

Integrazione

Risposte alle richieste di chiarimenti da parte degli Onorevoli Commissari emerse nel corso dell’audizione

*“Atto di indirizzo concernente gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l’attività delle Agenzie fiscali, per gli anni 2020-2022”*

e

*“Schema di atto aggiuntivo alla convenzione tra il Ministro dell’economia e delle finanze e il direttore dell’Agenzia delle entrate per la definizione dei servizi dovuti, delle risorse disponibili, delle strategie per la riscossione nonché delle modalità di verifica degli obiettivi e di vigilanza sull’ente Agenzia delle entrate Riscossione, per il periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2020”*

Roma, 21 ottobre 2020

Onorevole Presidente,

Onorevoli Commissari,

con la presente integrazione desidero fornire un approfondimento su alcune tematiche riguardanti il governo del territorio, la cui necessità è emersa nel corso dell'audizione del 6 ottobre 2020. A seguito della mia relazione, infatti, sono stati posti dei quesiti da parte degli Onorevoli membri di questa Commissione in relazione allo stato attuale del Catasto italiano, in particolare relativamente alla qualità delle informazioni e all'integrazione delle banche dati, e alle attività svolte dall'Osservatorio del mercato immobiliare.

~ ~ ~

**Richiesta di chiarimenti formulata dal Senatore Marino:** *“Ritiene che la situazione del catasto odierno sia all'altezza di quello che dovremo affrontare o che invece ci sia bisogno di approfondimenti di sistema?”*

In merito alla domanda occorre premettere che, ad oggi, le banche dati catastali gestite dall'Agenzia delle Entrate contengono informazioni sugli immobili – sia rurali che urbani - presenti in Italia (ad esclusione delle Province autonome di Trento e Bolzano), utili alla loro localizzazione, descrizione geometrica, capacità reddituale e alla titolarità dei diritti reali sugli immobili dichiarata dagli stessi possessori.

Tali informazioni afferiscono a

- circa 85 milioni di particelle, afferenti sia immobili rurali (terreni e costruzioni agricole) che urbani (particelle con edificazioni urbane), rappresentate in oltre 300.000 fogli di mappa
- circa 75 milioni di unità immobiliari urbane
- circa 270 milioni di titolarità catastali (associazione di soggetti e diritti reali sugli immobili)

e sono contenute in quattro diversi database

- cartografico, per la loro localizzazione geografica e rappresentazione geometrica
- censuario di catasto terreni, contenente l'elencazione delle titolarità e delle caratteristiche fisiche e reddituali di ciascun immobile (qualità culturale, destinazione d'uso, consistenza, redditi)

- censuario di catasto urbano, contenente l'elencazione delle titolarità e delle caratteristiche fisiche e reddituali di ciascun immobile (destinazione d'uso, consistenza, ubicazione, rendite)
- planimetrico, contenente la rappresentazione geometrica di ciascuna unità immobiliare urbana (scheda planimetrica, superfici catastali, altezze)

### ***Qualità dei dati cartografici***

Nell'ambito dei servizi catastali dell'Agenzia, particolare attenzione è posta alle innovazioni tecnologiche e allo sviluppo di nuove funzionalità e servizi per il miglioramento della qualità e completezza dei dati cartografici, orientati a garantire l'esatta rappresentazione sul territorio degli oggetti immobiliari nonché la loro corretta geolocalizzazione. Sono queste le condizioni necessarie per assicurare gli obiettivi di semplificazione degli adempimenti da parte dell'utenza, il supporto alle attività di controllo del territorio, l'adeguamento dell'infrastruttura tecnologica ai volumi crescenti di richieste dal mondo istituzionale e professionale, oltre che dai singoli cittadini.

Il sistema cartografico catastale già da qualche anno è interessato da attività progettuali mirate al miglioramento della qualità ed al raggiungimento della completa rappresentazione in cartografia degli oggetti immobiliari.

Per quanto riguarda in particolare il miglioramento della qualità, si evidenzia che già dal 2017 è stata avviata una intensa attività progettuale finalizzata al recupero della precisione ed alla eliminazione delle discontinuità tra fogli contigui<sup>1</sup>.

Relativamente al tema della completezza degli oggetti immobiliari rappresentati nella cartografia catastale ed in particolare dei fabbricati, si sottolinea che, a seguito delle sperimentazioni svolte nel 2020, è stato pianificato l'avvio nel secondo semestre del 2021 del progetto di inserimento in cartografia dei fabbricati non rappresentati, a partire dalle immagini digitali ad alta definizione, ottenute da rilevazioni aeree, in dotazione dell'Agenzia.

Tali attività consentiranno di migliorare la coerenza geometrica e di contenuti tra mappe catastali e realtà territoriale e di alimentare il costituendo archivio dei fabbricati con l'informazione sulla geolocalizzazione dei singoli corpi di fabbrica.

---

<sup>1</sup> Questa attività ha una valenza strategica anche nell'ambito del Comitato europeo di Esperti delle Nazioni Unite (UN-GGIM Europe) per pervenire, entro il 2030, ad uno sviluppo economico, sociale ed ambientale sostenibile in tutto il pianeta.

Altro intervento di rilievo è il rifacimento di parte della cartografia catastale in Regione Lombardia, avviato nell'anno 2018. Il progetto riguarda circa 15 mila mappe catastali ereditate dai catasti preunitari, ricadenti nella fascia pedemontana di alcune Province della Lombardia (Bergamo, Brescia, Como, Lecco e Varese), non inquadrare in alcun sistema di coordinate.

### ***Qualità dei dati catastali censuari***

La qualità e completezza dei dati catastali è misurata dal grado di coerenza e integrazione dei dati presenti nei quattro database catastali e negli ultimi anni la crescita del grado di qualità e completezza è stata oggetto di particolare attenzione da parte dell'Agenzia.

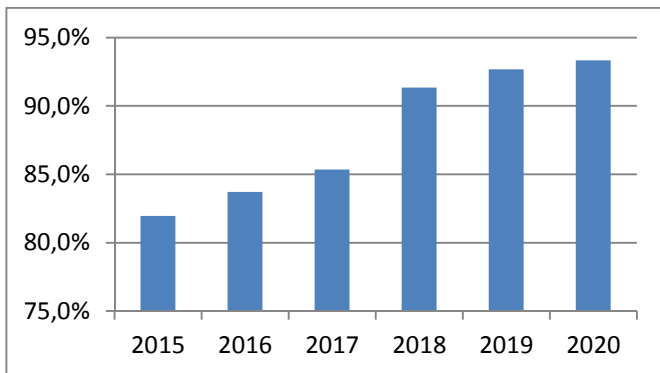
Ciò è stato fatto nell'ottica di migliorare l'integrazione dei database e rendere fruibili e complete le informazioni da rendere disponibili all'utenza esterna in vista del passaggio al nuovo *Sistema integrato del territorio* (SIT) che costituirà la nuova piattaforma informatica di gestione dei dati catastali e di erogazione dei servizi all'utenza.

Tale nuova piattaforma, infatti, gestirà i database in forma integrata permettendo – al termine della sua implementazione – di consultare in maniera completa sia i dati relativi alla localizzazione e rappresentazione cartografica, che quelli relativi alla descrizione delle loro caratteristiche fisiche e reddituali.

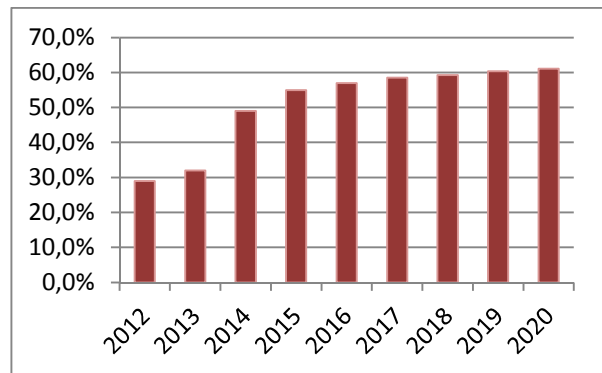
Infine, le azioni svolte da qualche anno a questa parte sul fronte della qualità relativa ai soggetti detentori di diritti reali sugli immobili, permetteranno di fornire completezza al dato consultato, anche nei riguardi delle titolarità contenute nei database catastali, attingendo – a tale fine - informazioni dalle analoghe informazioni presenti nel sistema di Pubblicità immobiliare.

Di seguito si rappresenta l'andamento del percorso di miglioramento della completezza e coerenza dei dati negli ultimi anni.

### Completezza e coerenza degli immobili nei DB catastali



### Completezza e coerenza nelle titolarità catastali



Ad oggi il dato sulla completezza e coerenza delle informazioni catastali relative

- agli oggetti (in termini di localizzazione, presenza e coerenza dei dati in tutti i DB catastali) è al 93,3%
- alle titolarità (in termini di coerenza del dato relativo al soggetto ed al diritto sugli immobili e coerenza con il DB di Pubblicità immobiliare) è attestato al 61,1%, elevandosi al 70,7% per i soli immobili urbani e abbassandosi al 53,3% per i soli immobili rurali (terreni e fabbricati strumentali)

Inoltre, i tassi di completezza dei dati relativi agli attributi delle unità immobiliari urbane (presenza di planimetria, calcolo delle superfici in metri quadrati, ecc.), necessari alla corretta individuazione della geometria dell'immobile e della loro consistenza nell'unità di misura apprezzata dal mercato, sono superiori al 94% e sono anch'essi negli ultimi anni in una costante fase di recupero in termini di completezza dei dati.

Come può evincersi dai numeri sopra riportati, le informazioni che soffrono maggiormente di una carenza di qualità sono quelle relative ai soggetti, sebbene negli ultimi otto anni è stato più che raddoppiato il tasso di qualità relativo alle titolarità immobiliari.

### **Miglioramento dei servizi secondo il paradigma dell'interoperabilità**

Sul fronte dell'interoperabilità, l'Agenzia ha già reso disponibile, nel 2017, il servizio WMS (Web Map Service) di navigazione della cartografia catastale, ad accesso libero, realizzato in attuazione della

Direttiva europea INSPIRE<sup>2</sup> secondo standard internazionali. Questo servizio consente la visualizzazione dinamica delle informazioni cartografiche catastali e l'integrazione con dati geografici di altre Pubbliche Amministrazioni (piani regolatori, aree di rischio, ortofoto, ecc.), nonché l'interoperabilità con tutti i sistemi che gestiscono tali tipologie di dati in uso presso Pubbliche Amministrazioni e professionisti.

Per semplificare ai cittadini l'accesso alla consultazione cartografica, nel corso del 2018 è stato anche realizzato il Geoportale Cartografico Catastale<sup>3</sup>, che consente di navigare dinamicamente le mappe, nonché di ricercare singole particelle tramite identificativo catastale. Più recentemente è stato, inoltre, modificato il regime di licenza d'uso per i suddetti servizi, favorendone una più ampia e facile fruibilità.

Appare rilevante infine evidenziare che a partire dalla fine del 2019 è in corso una collaborazione con il Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'ambito della realizzazione del "Portale Nazionale delle Classificazioni Sismiche" (PNCS), al fine di garantire la piena interoperabilità della banca dati cartografica del catasto nelle procedure di richiesta del Sisma bonus.

Per quanto attiene più in generale ai servizi catastali, si segnala la consolidata disponibilità per gli Enti della PA di servizi di fornitura massiva di dati. Con l'adozione della nuova piattaforma SIT, sopra descritta, sarà possibile aumentare il grado di interazione con i sistemi territoriali di altri Enti, sia in termini di gestione delle informazioni cartografiche che in termini di arricchimento di ulteriori informazioni sugli immobili contenute negli altri database catastali e consentirà lo sviluppo di servizi ancora più integrati e fruibili in cooperazione applicativa. Appare utile ricordare anche il generale e consolidato sviluppo dei servizi telematici che consentono gli aggiornamenti delle banche dati e la fruizione di accessi puntuali ai dati catastali e di pubblicità immobiliare a tutte le categorie di utenza (professionisti, enti pubblici e privati, cittadini).

In conclusione, in base alle considerazioni e alle informazioni sopra esposte, è possibile affermare che il sistema catastale italiano ha raggiunto livelli di informatizzazione delle proprie banche dati, di sviluppo dei servizi telematici e di interoperabilità con sistemi esterni, che consentono di poter affrontare tecnologicamente le sfide e le aspettative del futuro, senza cessare di incrementare gradualmente e costantemente la qualità e la completezza dei dati gestiti.

---

<sup>2</sup> La direttiva 2007/2/CE, recepita con il decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 32, ha istituito l'infrastruttura per l'informazione territoriale in Europa (INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe - INSPIRE), finalizzata a supportare la politica ambientale mediante opportune misure che garantiscano la conoscenza, la disponibilità e l'interoperabilità delle informazioni territoriali. L'attuazione della Direttiva prevede l'adozione di idonee politiche sui dati e la realizzazione di servizi, secondo le regole tecniche definite nei Regolamenti europei di attuazione.

<sup>3</sup> <https://geoportale.cartografia.agenziaentrate.gov.it>

~ ~ ~

**Richiesta di chiarimenti formulata dal Senatore Bagnai:** “...integrazione delle banche dati catastali con informazioni desunte dalla dichiarazione dei redditi; qual è il contributo dell’Agenzia delle Entrate alla qualità e completezza delle banche dati catastali?”

Con riferimento, alla domanda occorre premettere che già dall’avvio, nel 2015, della cosiddetta *dichiarazione precompilata* le informazioni catastali hanno alimentato il processo di predisposizione dei dati, fornendo - per i soggetti interessati da tale dichiarazione - quelle informazioni catastali riconoscibili come di maggiore qualità (cioè aventi titolarità “marcate” in termini di affidabilità, in quanto riscontrate con altre fonti accessibili).

Viceversa, nei riguardi del miglioramento della qualità dei database catastali, con dati provenienti dalle dichiarazioni dei redditi, sono da segnalare le seguenti iniziative:

- la possibilità, già da qualche anno, per l’utente che ha accesso al portale dell’Agenzia, di consultare gratuitamente tutti i dati relativi alla sua persona, sia presso gli sportelli degli uffici che per via telematica attraverso i servizi di *Fisconline*);
- la possibilità di segnalare – mediante l’utilizzo di un servizio web gratuito: il *Contact Center* – l’esistenza di disallineamenti nelle intestazioni (generalmente dovute a vecchi atti di trasferimento non dichiarati in catasto mediante voltura) ovvero errori nell’anagrafica presenti dall’epoca della meccanizzazione (anni '70, '80). Tale possibilità, già attiva da molti anni, è particolarmente utile durante i momenti dichiarativi del contribuente che, in tali occasioni, può accorgersi di errori. Già in sede di dichiarazione precompilata vengono forniti elementi di avviso per situazioni variate al fine di sensibilizzare il contribuente ad evidenziare eventuali incongruenze;
- oltre alle segnalazioni ricevute col suddetto servizio on line, o presentate agli sportelli degli uffici, va segnalato il supporto in assistenza che, specie nel periodo delle dichiarazioni, il contribuente riceve per chiarimenti sulle perplessità nei dati afferenti gli immobili e le modalità più appropriate per effettuare controlli coi servizi già a disposizione e promuovere le opportune azioni di rettifica;

- sono inoltre allo studio altre modalità di incrocio dati con le risultanze delle dichiarazioni, volte sempre a ricavare utili indicazioni per il miglioramento dei dati che poi vengono proposti in successive dichiarazioni precompilate; in particolare sarà possibile verificare e recuperare eventuali disallineamenti nelle intestazioni di immobili qualora dichiarati nei quadri relativi alle detrazioni fiscali di spese per recupero del patrimonio edilizio, per misure antisismiche o per il cosiddetto *bonus verde*.

~~~

**Richiesta di chiarimenti formulata dal Senatore Perosino:** *"Nella relazione si parla che le Entrate produrranno, inoltre, statistiche e quotazioni dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare, assicurando la consultazione dei valori economici afferenti ai prezzi di compravendita dei beni immobili. Ebbene, ciò non comporta un grande rischio in un momento in cui il Covid ha determinato un calo dei prezzi e dei valori immobiliari che sarà seguito con tutta probabilità da una ripresa, un rialzo ecc....?"*.

Il decreto istitutivo delle Agenzie fiscali (art.64, comma 3 e 3 bis, del decreto legislativo del 30/07/1999 n. 300 - Riforma dell'organizzazione del Governo - modificato da con Decreto-legge del 02/03/2012 n. 16 e con Decreto-legge del 06/07/2012 n. 95) attribuisce all'Agenzia delle Entrate la competenza sulla gestione dell'Osservatorio del mercato immobiliare.

Lo Statuto dell'Agenzia specifica, all'art.1, che l'Agenzia svolge le funzioni e i compiti assegnati dalla legge in materia di osservatorio del mercato immobiliare e, a tal fine, sviluppa le statistiche sul patrimonio e il mercato immobiliare.

L'art. 120-sexiesdecies del Capo I bis del Testo Unico Bancario (D.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, così modificato dal D.lgs. n.72/2016) assegna all'Osservatorio dell'Agenzia il compito del controllo statistico del mercato residenziale e di effettuare le comunicazioni ai fini dei controlli di vigilanza macro-prudenziale. Tale norma è stata recepita nello Statuto dell'Agenzia, articolo 4 - comma g-sexies, nel quale, tra le proprie diverse funzioni ed attribuzioni, è stato introdotto il controllo statistico sul mercato residenziale.

L'Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2020-2022 emanato il 13 luglio 2020 dal Ministro dell'economia e delle finanze attribuisce all'Agenzia delle Entrate, tra l'altro, il compito di produrre statistiche e quotazioni dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare,



assicurare la consultazione dei valori economici afferenti ai prezzi di compravendita dei beni immobili, anche in attuazione di quanto previsto dal Testo Unico Bancario con riferimento all'Osservatorio e migliorare costantemente la qualità delle attività tecnico-estimative rese alle pubbliche amministrazioni.

Tali obiettivi istituzionali assegnati all'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia sono perseguiti *in primis* attraverso la valorizzazione ai fini statistici delle banche dati alimentate dai processi amministrativi (Catasto, Pubblicità Immobiliare, Registro).

In tale contesto, fornire informazione economica tempestiva e adeguata sul mercato immobiliare, peraltro anche in collaborazione con l'ISTAT e la Banca d'Italia, si ritiene sia un'azione utile per le famiglie, gli operatori di mercato, il sistema bancario.

Sulla questione della "*consultazione dei valori economici afferenti ai prezzi di compravendita dei beni immobili*", indicata nell'atto di indirizzo del Ministro dell'Economia e delle Finanze sopra citato, è opportuno specificare che si tratta di un servizio di consultazione che l'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate (di seguito OMI) attiverà a breve, volto alla diffusione e pubblicazione dei valori economici immobiliari afferenti ai prezzi di compravendita dei beni immobili.

Il servizio denominato "*consultazione valori immobiliari dichiarati*", fornito con accesso autenticato all'interno di un'apposita sezione del sito internet dell'Agenzia delle Entrate, consentirà di accedere ad una mappa con grafi stradali in cui sono georiferite (posizionando un "segnalatore" denominato POI – *point of interest* - nel punto esatto del grafo stradale di una mappa) le singole transazioni riferite ad un determinato periodo e, solo in presenza di un minimo di cinque transazioni, di consultare delle schede contenenti le informazioni sui prezzi dichiarati per le compravendite immobiliari, garantendo l'anonimizzazione dei soggetti coinvolti nel rispetto delle norme sulla privacy.

Le ragioni alla base del progetto derivano dalla primaria esigenza di migliorare il grado di trasparenza del mercato immobiliare nazionale, consentendone quel moderno sviluppo che il contesto economico nazionale e internazionale richiede. In questo modo l'Agenzia completerebbe il quadro informativo sugli aspetti dei valori economici del mercato immobiliare: non solo le quotazioni, che rappresentano intervalli *medi* di valori per zona comunale, ma anche dati puntuali sui prezzi delle singole transazioni che possono consentire alla domanda di orientarsi più consapevolmente nei mercati locali, con riferimento agli specifici ambiti territoriali di interesse.

La costruzione di un sistema di informazione caratterizzato dalla diffusione periodica dei micro dati afferenti ai prezzi di compravendita dei beni immobili, inciderebbe, come è ampiamente riconosciuto

in ambito internazionale, proprio su una delle componenti alla base della trasparenza del mercato immobiliare nazionale costituita proprio dalla disponibilità dei “*Market Fundamentals Data*”.

A questa primaria esigenza, che motiva il progetto, si correla anche una seconda e più specifica ragione relativa alla qualità della valutazione immobiliare svolta nel nostro Paese, anch'essa alla base della trasparenza del mercato immobiliare di un Paese, che rappresenta una componente essenziale nelle decisioni di investimento, nel funzionamento dei fondi immobiliari (mediante le valutazioni degli esperti indipendenti) e nel funzionamento del mercato dei mutui ipotecari (mediante la valutazione dei tecnici alle banche sul valore del collaterale offerto in garanzia).

Infine, la conoscenza dei prezzi degli immobili compravenduti contribuirà ad abbattere i livelli di asimmetria informativa che spesso contraddistinguono i diversi soggetti che intervengono in una transazione immobiliare, consentendo quindi alla domanda e all'offerta di orientarsi più consapevolmente nei mercati locali, con riferimento agli specifici ambiti territoriali di interesse.

Tale servizio assicurerà, per le ragioni sopra esposte, maggiore certezza e prevedibilità per le imprese e gli investitori nell'ambito del mercato immobiliare, sostenendo la crescita e la competitività del Paese.