



**COMMISSIONE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

**Indagine conoscitiva**

**“Per una riforma della fiscalità immobiliare: equità, semplificazione e rilancio del settore”**

**AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE**

**Dott. Antonino Maggiore**

*Roma, 20 marzo 2019*

## SOMMARIO

---

<b>Premessa</b> .....	3
<b>Aggiornamento sul quadro degli strumenti informativi gestiti dall’Agenzia delle Entrate nell’ambito del SIF relativamente al patrimonio immobiliare nazionale, alimentazione delle banche dati catastali e miglioramento della qualità dei dati</b> .....	4
<b>Riepilogo delle tipologie di informazioni in possesso dell’Agenzia delle Entrate in merito al patrimonio immobiliare di persone fisiche e giuridiche, al fine del contrasto all’evasione fiscale</b> .....	8
<b>Aggiornamento sullo stato delle attività svolte dall’Agenzia per la determinazione dei metri quadrati degli immobili privi di planimetria catastale ovvero con planimetrie non riportate in scala, con particolare riferimento ai trasferimenti immobiliari avvenuti tra la fine degli anni ‘60 e gli inizi degli anni ‘70</b> .....	10
<b>Livello di realizzazione dell’Archivio Nazionale degli Stradari e dei Numeri Civici e risultati ottenuti fino ad oggi nel miglioramento della qualità dei dati delle banche dati pubbliche</b> .....	12
<b>L’Anagrafe Immobiliare Integrata: stato di attuazione del progetto e i servizi attualmente erogati a cittadini, professionisti e altre Amministrazioni pubbliche</b> .....	14
<b>Le imposte e la rendita catastale</b> .....	16
<b>La delega di cui all’art. 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23: il progetto attuativo dell’Agenzia - Elementi di sintesi</b> .....	19
<b>Allegato 1</b> .....	23

## Premessa

---

Ringrazio il Signor Presidente, gli onorevoli Senatori e Deputati per l'opportunità che mi viene offerta d'intervenire su una tematica così rilevante, come quella del patrimonio informativo sugli immobili in Italia, per la valenza che tali dati rivestono, non solo ai fini della fiscalità, ma anche per la gestione del territorio da parte di amministrazioni locali e centrali (ad esempio Comuni e Protezione Civile) e per l'offerta di servizi innovativi ai cittadini e ai professionisti.

Nel dettaglio, la mia relazione si concentrerà sui seguenti temi:

1. aggiornamento sul quadro degli strumenti informativi gestiti dall'Agenzia delle Entrate nell'ambito del Sistema Informativo della Fiscalità (SIF)<sup>1</sup> relativamente al patrimonio immobiliare nazionale, alimentazione delle banche dati catastali e miglioramento della qualità dei dati;
2. riepilogo delle tipologie di informazioni in possesso dell'Agenzia delle Entrate in merito al patrimonio immobiliare di persone fisiche e giuridiche, al fine del contrasto all'evasione fiscale;
3. aggiornamento sullo stato delle attività svolte dall'Agenzia per la determinazione dei metri quadrati degli immobili privi di planimetria catastale ovvero con planimetrie non riportate in scala, con particolare riferimento ai trasferimenti immobiliari avvenuti tra la fine degli anni '60 e gli inizi degli anni '70;
4. livello di realizzazione dell'Archivio Nazionale degli Stradari e dei Numeri Civici e risultati ottenuti fino ad oggi nel miglioramento della qualità dei dati delle banche dati pubbliche;
5. Anagrafe Immobiliare Integrata: stato di attuazione del progetto e servizi attualmente erogati a cittadini, professionisti e altre Amministrazioni pubbliche;
6. le imposte e la rendita catastale;
7. delega di cui all'articolo 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23 in materia di revisione del sistema estimativo del catasto fabbricati.

---

<sup>1</sup> Il Sistema Informativo della Fiscalità (SIF) è il sistema integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria, finalizzato alla condivisione, allo scambio e alla gestione coordinata delle informazioni dell'intero settore pubblico per l'analisi e il monitoraggio della pressione fiscale e dell'andamento dei flussi finanziari. La realizzazione e gestione del SIF, le attività di indirizzo e di razionalizzazione sono assicurate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (ex d.lgs n. 300/1999, art. 56). Nel SIF sono censite le banche dati del Dipartimento delle Finanze, Agenzia del Demanio, Agenzia delle Entrate (banche dati Entrate e Territorio), Agenzia delle Dogane e Monopoli (banche dati Dogane e Monopoli), Agenzia delle Entrate-Riscossione (banche dati ex Gruppo Equitalia).

## **Aggiornamento sul quadro degli strumenti informativi gestiti dall’Agenzia delle Entrate nell’ambito del SIF relativamente al patrimonio immobiliare nazionale, alimentazione delle banche dati catastali e miglioramento della qualità dei dati**

---

Il sistema informativo del patrimonio immobiliare italiano, gestito dall’Agenzia delle Entrate, si fonda sulle componenti istituzionali del Catasto, della Pubblicità Immobiliare, dei Servizi tecnico-estimativi e dell’Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI). A supporto dell’erogazione dei servizi, l’Agenzia ha reso disponibile, nel proprio sito *web*, il portale dei servizi telematici (“Sister” e “Portale per i Comuni”), tramite i quali colloquia con cittadini, professionisti, Amministrazioni pubbliche centrali e locali ed altri Enti. In particolare, tramite il predetto Portale, i Comuni possono scaricare l’intera banca dati catastale e la cartografia in formato vettoriale per l’ambito territoriale di competenza, nonché accedere a specifici servizi a supporto dei propri compiti istituzionali (IMU, TARI, certificazione toponomastica, *download* di tutte le dichiarazioni Docfa presentate mensilmente, ecc.). Sulla stessa piattaforma, sono inoltre resi disponibili specifici servizi che consentono ai Comuni di partecipare alle attività di verifica sugli immobili (fabbricati mai dichiarati, fabbricati rurali, nuove costruzioni e variazioni, ecc.), potendo eventualmente fornire documentazione per quanto di competenza<sup>2</sup>. Inoltre, per tutte le Pubbliche Amministrazioni, l’Agenzia ha implementato, nell’ambito del Sistema Pubblico di Connettività, il “Sistema di Interscambio”<sup>3</sup> - il cui accesso avviene attraverso l’interconnessione, a livello applicativo, del sistema informatico dell’Ente cooperante con quello dell’Agenzia – mediante il quale sono erogati servizi di *download* gratuiti dei dati catastali e cartografici. A novembre 2017, inoltre, l’Agenzia ha reso disponibile un nuovo servizio *online* di navigazione della cartografia catastale, ad accesso libero, realizzato in attuazione della Direttiva europea INSPIRE<sup>4</sup> secondo *standard* internazionali. Tale 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

---

<sup>2</sup> Cfr. art. 34-*quinquies* del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante *Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione*, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.

<sup>3</sup> Cfr. decreto del Direttore dell’Agenzia del Territorio 13 novembre 2007.

<sup>4</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 (*IN*frastructure for *S*patial *I*nfoRmation 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.

l'interoperabilità con tutti i sistemi che gestiscono tali tipologie di dati in uso presso Pubbliche Amministrazioni e professionisti. Per favorire l'accesso alla consultazione cartografica con modalità di più semplice utilizzo per i cittadini, nel corso del 2018 è stato anche realizzato il Geoportale Cartografico Catastale dell'Agenzia<sup>5</sup>, che consente di navigare dinamicamente le mappe, nonché di ricercare singole particelle tramite identificativo catastale. Dai monitoraggi quotidiani, i servizi di consultazione cartografica registrano un consistente e crescente utilizzo degli utenti, soprattutto delle Pubbliche Amministrazioni, sempre più interessati ad una cartografia di grande dettaglio.

A partire dalle innovazioni introdotte in ambito cartografico, l'evoluzione dei servizi *online* di consultazione potrà da un lato avvicinare ulteriormente i cittadini alle attività dell'Agenzia, diventando anche strumento di trasparenza e *accountability*, e dall'altro incrementare i livelli di interoperabilità e collaborazione con le altre Amministrazioni, a supporto sia delle attività esclusivamente interne sia dei più generali processi di gestione del territorio.

L'Agenzia gestisce per conto dello Stato il sistema di inventariazione degli immobili sotto il profilo della loro individuazione fisica, della descrizione delle caratteristiche tecniche ed economiche e della registrazione dei diritti. Tale patrimonio di conoscenze risulta sempre più strategico per una moderna *governance* del territorio (supporto alla fiscalità, alla pianificazione urbanistica, alla protezione civile, alla sicurezza del patrimonio abitativo dai rischi naturali, alla tutela ambientale, ecc.), costituendo di fatto una vera e propria infrastruttura per il Paese per il settore immobiliare. Infatti il patrimonio immobiliare italiano<sup>6</sup> è georeferenziato sulla mappa catastale che l'Agenzia gestisce in qualità di Organo cartografico dello Stato<sup>7</sup> ed è integrato con i soggetti titolari di diritti di ciascun immobile, terreno o urbano, attraverso l'Anagrafe Immobiliare Integrata (di cui si dirà più avanti) e con i dati economici dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare.

Riguardo, ad esempio, alla gestione delle emergenze, è già in atto una proficua collaborazione istituzionale con il Dipartimento della Protezione Civile, attraverso un

---

<sup>5</sup> <https://geoportale.cartografia.agenziaentrate.gov.it>.

<sup>6</sup> Circa 85,5 milioni di particelle di terreno, 18 milioni di fabbricati e 74 milioni di unità immobiliari urbane.

<sup>7</sup> Cfr. legge 2 Febbraio 1960, n. 68.

accordo quadro decennale<sup>8</sup> per la condivisione dei dati cartografici e catastali ed il supporto alle attività di Protezione Civile, al fine di far fronte in modo strutturato e quindi più efficace alle eventuali situazioni di emergenza future.

Dopo gli eventi sismici in centro Italia del 2016, il programma Europeo “Copernicus” ha scelto la cartografia catastale dell’Agenzia delle Entrate per la tematizzazione dei danni provocati dal terremoto, perché accurata, a grande scala e interoperabile.

Il miglioramento costante della qualità dei dati immobiliari e l’aggiornamento automatico della cartografia sono parte essenziale delle politiche che governeranno, nel prossimo futuro, l’innovazione metodologica, tecnologica ed organizzativa dei dati immobiliari gestiti dall’Agenzia.

Inoltre, anche nell’ambito delle attività conseguenti all’approvazione della legge delega n. 23 del 2014<sup>9</sup>, con l’esplicito obiettivo di rendere il sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, l’Agenzia ha implementato una serie di attività volte al miglioramento del sistema catastale, al fine di costituire un inventario della proprietà immobiliare sempre più completo, migliorare la qualità delle banche dati catastali e di consentire l’aggiornamento della cartografia, funzionali alla completa realizzazione dell’Anagrafe Immobiliare Integrata ed alla costituzione delle sue componenti, il *Sistema Integrato del Territorio (SIT)* e l’*Anagrafe dei Titolari (AdT)*, su cui mi soffermerò successivamente.

L’Agenzia ha avviato progetti innovativi di miglioramento della qualità delle banche dati articolati su due azioni strategiche:

- A. miglioramento della qualità delle informazioni catastali ed ipotecarie;
- B. aggiornamento ed evoluzione del sistema cartografico del catasto.

Per quanto riguarda le attività di perfezionamento della qualità delle banche dati, vanno evidenziati gli interventi finalizzati ad assicurare la completa integrazione e coerenza dei dati degli immobili censiti al Catasto e le attività necessarie a garantire la completezza e la coerenza dei soggetti titolari dei diritti reali sugli stessi immobili nonché la completa informatizzazione dei dati di pubblicità immobiliare.

---

<sup>8</sup> L’accordo prevede, inoltre, l’utilizzo dell’informazione economica, ricavata dai dati dell’Osservatorio del Mercato Immobiliare, per effettuare le stime delle indennità di occupazione e di espropriazione dei terreni presi in possesso, per la gestione della fase di pianificazione, emergenza e post-emergenza terremoto, oltre che la fornitura dei dati fiscali.

<sup>9</sup> Cfr. art. 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23, *Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*.

In merito alle attività di aggiornamento della cartografia l’Agenzia, già dal 2017, ha avviato una serie di attività che consentono il recupero della precisione dei fogli di mappa e la costruzione delle congruenze geometriche al fine di garantire il *continuum* tra fogli di mappa adiacenti e quindi la piena navigabilità nel senso moderno del termine. Tale linea di intervento, per la quale è necessario l’utilizzo di professionalità specifiche e dotazioni tecnologiche avanzate, ha visto nel 2017 l’avvio di sole 50 province, mentre nel 2018 sono state attivate tutte le altre. Al 31 dicembre 2018 il dato relativo all’incidenza dei fogli per i quali è stata recuperata la precisione e la congruenza geometrica è di poco inferiore all’ 8% dell’intero magazzino.

Nel corso dell’ultimo biennio, nell’ambito delle attività finalizzate a far emergere situazioni di elusione ed evasione fiscale in ambito immobiliare, è stata inoltre effettuata la campagna di accertamento massivo dei fabbricati rurali iscritti senza rendita solo al Catasto dei terreni e non dichiarati al Catasto edilizio urbano. L’attività è stata preceduta dall’invio ai soggetti intestatari di avvisi bonari che hanno favorito l’adempimento spontaneo.

All’inizio del 2011, nella banca dati censuaria di catasto terreni, il numero di fabbricati rurali o loro porzioni ammontava ancora ad oltre 3,2 milioni di unità.

A seguito dell’entrata in vigore del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, il tale numero è andato costantemente a ridursi, passando dai 2,5 milioni del 2012, ai 2,2 milioni del 2013, fino a raggiungere circa 850.000 unità ancora presenti alla fine del 2018.

La suddetta riduzione si è verificata a seguito sia delle dichiarazioni di parte sia delle azioni di “bonifica” effettuate da questa Agenzia mentre sono risultate numericamente trascurabili le comunicazioni effettuate dai Comuni.

Dei circa 850.000 immobili a destinazione rurale ancora iscritti in catasto terreni alla fine del 2018, circa 318.000, allo stato attuale, sono oggetto di accertamento.

Nell’ultimo biennio, sono inoltre proseguite le attività conseguenti all’accertamento dei fabbricati non dichiarati in catasto (cd. “fabbricati fantasma”) con il recupero di oneri per le attività di attribuzione della rendita presunta, di sanzioni e tributi. L’Agenzia, con l’utilizzo delle ortofoto digitali ad alta definizione, proseguirà in futuro, compatibilmente con le risorse disponibili, con attività mirate connesse al monitoraggio costante del territorio di cui all’art. 19, comma 12, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78.

## **Riepilogo delle tipologie di informazioni in possesso dell’Agenzia delle Entrate in merito al patrimonio immobiliare di persone fisiche e giuridiche, al fine del contrasto all’evasione fiscale**

---

In merito al contrasto all’evasione in campo immobiliare, faccio riferimento sostanzialmente all’ambito relativo all’accatastamento delle unità immobiliari e quindi alla registrazione negli archivi catastali per determinare, di conseguenza, la rendita catastale quale elemento per il calcolo delle basi imponibili per una molteplicità di imposte erariali e locali. L’accertamento e la riscossione delle imposte patrimoniali ricorrenti (come l’IMU e la TASI) è demandato ai Comuni.

Nell’Allegato 1 della presente relazione è riportata la consistenza e la rendita delle unità immobiliari urbane del Catasto Edilizio Urbano, con i dati riferiti al 31 dicembre 2018.

Il controllo condotto dall’Agenzia per garantire il corretto e completo aggiornamento della banca dati catastale, anche nell’ottica del “monitoraggio costante del territorio”, si realizza con un’attività corrente e una che, per l’entità degli immobili trattati, risulta essere periodica.

a) L’**attività corrente** è quella relativa all’accertamento delle rendite proposte dai tecnici professionisti per nuovi accatastamenti o per dichiarazioni di variazione. Gli accertamenti effettuati nel corso dell’anno 2018 hanno interessato, alla data del 31 dicembre, **oltre 505.000** unità immobiliari urbane, con un incremento della rendita complessiva, per le unità controllate, superiore a **114** milioni di euro.

b) L’**attività periodica** fa riferimento all’accertamento delle variazioni catastali non dichiarate, in attuazione dei seguenti dispositivi normativi:

**b.1** Il primo è relativo alla cosiddetta operazione “immobili fantasma”<sup>10</sup>, che tra il 2007 e il 2012 ha consentito di far emergere e attribuire la rendita a oltre 1,2 milioni di unità immobiliari, per una rendita catastale complessiva di circa 825 milioni di euro (cfr. comunicato stampa del 4 ottobre 2013)<sup>11</sup>; questa operazione, compatibilmente con le limitate risorse disponibili, potrà essere nuovamente riproposta nell’ambito del “monitoraggio costante del territorio”<sup>12</sup>, divenendo così un’espressione

---

<sup>10</sup> In attuazione del *decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262*.

<sup>11</sup> E’ utile ricordare che l’attività di accertamento in campo catastale, sebbene svolta *una tantum*, ha effetti positivi anche negli anni successivi, in quanto l’incremento di base imponibile permane fino a nuova variazione dell’immobile accertato.

<sup>12</sup> Previsto dall’*art. 19, comma 12, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78*.



periodica di controllo, i cui effetti possono probabilmente essere positivi, non solo sul piano del contrasto all'evasione fiscale, ma, più in generale, per supportare gli enti preposti al governo del territorio quali, ad esempio, i Comuni, nel controllo della regolarità urbanistica degli immobili.

**b.2** Il secondo è relativo all'attuazione delle norme contenute nei *commi 335 e 336* dell'articolo unico della *legge n. 311/2004*.

Per quel che riguarda il *comma 335*<sup>13</sup>, finora sono stati 17 i Comuni che hanno richiesto, sulla base dei criteri previsti dalla norma, il processo di revisione dei classamenti delle unità immobiliari urbane ricomprese in specifici ambiti territoriali ., Tra questi, rilevano, in particolare, i capoluoghi di Roma, Milano, Bari, Lecce, Ferrara e Perugia. Complessivamente questa attività ha generato un incremento complessivo della rendita per circa 184 milioni di euro.

Riguardo, invece, al *comma 336*<sup>14</sup>, concernente la procedura di revisione dei classamenti incoerenti, sono stati trattati circa 119.000 immobili per i quali i Comuni hanno effettuato una richiesta di regolarizzazione catastale,<sup>15</sup>

**b.3** Il terzo è relativo all'attuazione del *comma 277 dell'articolo 1 della legge n. 244 del 2007*<sup>16</sup>, che prevede l'identificazione, da parte dell'Agenzia, di nuove costruzioni o variazioni non dichiarate al Catasto da parte dei soggetti obbligati. L'Agenzia, a

---

<sup>13</sup> L'articolo 1, comma 335, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ha l'obiettivo di recuperare fasce generalizzate di elusione fiscale e rappresenta, soprattutto uno strumento previsto dal Legislatore per la revisione "massiva" dei classamenti degli immobili di proprietà privata, ubicati in un medesimo Comune, al fine di perequare le rendite e rimuovere significative differenze rinvenibili fra ambiti territoriali diversi, rappresentati da costruzioni di massima omogenee, con riferimento alle caratteristiche tecnico-economiche della destinazione d'uso individuata come prevalente. Tali sperequazioni sono evidenziate dal confronto tra i valori medi catastali ed i valori medi di mercato rilevati nelle diverse microzone in cui risulta suddiviso il territorio comunale e attribuibili, sostanzialmente, a variazioni del contesto urbano verificatesi nel tempo, che nella maggior parte dei casi interessano le zone centrali o zone di particolare pregio di ciascun Comune.

<sup>14</sup> L'articolo 1, comma 336, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, è finalizzato a meglio disciplinare l'intervento dei Comuni nella individuazione delle unità immobiliari che necessitano di una variazione del classamento. La disposizione normativa evidenzia che, in presenza "di immobili di proprietà privata non dichiarati in catasto ovvero la sussistenza di situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali per intervenute variazioni edilizie, richiedono ai titolari di diritti reali sulle unità immobiliari interessate la presentazione di atti di aggiornamento redatti ai sensi del regolamento di cui al D.M. 19 aprile 1994, n. 701 del Ministro delle finanze". La norma prevede che la richiesta, contenente gli elementi constatati, tra i quali, qualora accertata, la data cui riferire la mancata presentazione della dichiarazione catastale, è notificata ai soggetti interessati e comunicata, con gli estremi di notificazione, agli uffici Provinciali-Territorio dell'Agenzia. Tale comunicazione consente all'Agenzia di procedere nell'esecuzione degli adempimenti previsti per la dichiarazione catastale, attribuendo le spese e i tributi previsti a carico del soggetto coinvolto, se inadempiente.

<sup>15</sup> Notificata ai soggetti interessati dagli stessi Comuni che ad oggi si sono avvalsi della procedura (si escludono i cosiddetti *avvisi bonari*).

<sup>16</sup> Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 1, comma 277: "Fatto salvo quanto previsto dal comma 336 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, gli uffici provinciali dell'Agenzia del territorio, qualora rilevino la mancata presentazione degli atti di aggiornamento catastale da parte dei soggetti obbligati, ne richiedono la presentazione ai soggetti titolari. Nel caso in cui questi ultimi non ottemperino entro il termine di novanta giorni dalla data di ricevimento della suddetta richiesta, gli uffici dell'Agenzia del territorio provvedono d'ufficio, attraverso la redazione dei relativi atti di aggiornamento, con applicazione, a carico dei soggetti inadempienti, degli oneri stabiliti in attuazione del comma 339 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 31".

partire dal 2007, ha sottoposto a tale modalità di accertamento circa 315.000 immobili, distribuiti sull'intero territorio nazionale.

Allo stato attuale, gli Uffici Provinciali-Territorio dell'Agenzia hanno avviato<sup>17</sup> il procedimento di accertamento ai sensi del *comma 277 dell'articolo 1 della legge n. 244 del 2007*, per circa 318.000 immobili rurali ancora iscritti al catasto dei terreni soprattutto al fine di sollecitare i soggetti inadempienti alla regolarizzazione catastale.

**b.4** Il quarto, infine, è quello previsto dalle norme relative ai cosiddetti "immobili rurali". Al riguardo, *l'articolo 13, comma 14 e seguenti, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201*, ha innovato la disciplina relativa al censimento in Catasto dei fabbricati rurali, con la previsione di apporre negli atti del Catasto una specifica annotazione concernente la sussistenza del requisito di ruralità in capo agli stessi<sup>18</sup>.

### **Aggiornamento sullo stato delle attività svolte dall'Agenzia per la determinazione dei metri quadrati degli immobili privi di planimetria catastale ovvero con planimetrie non riportate in scala, con particolare riferimento ai trasferimenti immobiliari avvenuti tra la fine degli anni '60 e gli inizi degli anni '70**

---

L'Agenzia, in un'ottica di miglioramento della qualità dell'informazione, di trasparenza del mercato immobiliare e di oggettiva riconoscibilità del bene da acquistare o vendere ha determinato, anche per utilizzi connessi alla eventuale riforma del sistema estimativo del Catasto Fabbricati, le superfici per tutte le unità immobiliari ordinarie, censite nei gruppi "A", "B" e "C", provviste di planimetria, sulla base di quanto stabilito dal Decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> L'avvio effettivo delle procedure è al momento nella fase prodromica e non ha interessato tutti i contribuenti coinvolti. Nella maggior parte dei casi è stata introdotta una annotazione negli atti del catasto.

<sup>18</sup> Alla data del 31 dicembre 2018, le unità immobiliari del Catasto Edilizio Urbano, cui è stata apposta l'annotazione di ruralità, ammontano complessivamente a 433.743, delle quali 306.861 sono state interessate dalla presentazione delle relative "domande". Alla stessa data, le unità immobiliari del Catasto Edilizio Urbano in categoria D/10 (Fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole) censite in banca dati sono 406.786. A seguito della presentazione delle istanze, corredate delle previste autocertificazioni rese ai sensi del DPR n. 445 del 2000, gli Uffici Provinciali-Territorio dell'Agenzia verificano, a campione, la sussistenza dei requisiti, soggettivi e oggettivi, di ruralità. Per il controllo delle relative istanze, L'Agenzia ha avviato scambi di informazioni e dati in possesso di altre Amministrazioni. In particolare lo scambio delle informazioni con gli Enti Locali avviene attraverso il "Portale per i Comuni", che costituisce una piattaforma informatica realizzata per gestire lo scambio dei dati relativi al patrimonio immobiliare di ogni Comune.

<sup>19</sup> Sulla base di quanto stabilito dal Decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, per agevolare le attività di controllo dei Comuni ai fini del tributo sui servizi "TARI" (Tassa Rifiuti), sono state, inoltre, rese disponibili anche le superfici utilizzabili dagli stessi che, per le sole destinazioni abitative, non ricomprendono le superfici di balconi, terrazzi e aree scoperte pertinenziali e accessorie, comunicanti e non comunicanti (cfr. provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, n. 39724 del 29 marzo 2013 per la disciplina delle modalità di interscambio tra l'Agenzia delle Entrate e i Comuni dei dati inerenti la superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte nel Catasto Edilizio Urbano).

L’Agenzia, pertanto, ha reso disponibili ai cittadini, attraverso la visura, per **circa 57 milioni** di immobili, i dati di superficie delle unità immobiliari urbane a destinazione ordinaria, iscritte in catasto e corredate di planimetria.

Anche per la segnalazione e correzione di incoerenze riscontrate nelle superfici catastali, sono state realizzate le procedure informatiche che consentono a ciascun soggetto interessato di inviare le proprie osservazioni, mediante forme di comunicazione strutturata (modello di istanza per la rettifica/iscrizione della superficie negli atti catastali) rese disponibili sul sito istituzionale dell’Agenzia<sup>20</sup>.

Oltre alla possibilità di operare correzioni sui dati di superficie esistenti, è possibile anche integrare le informazioni per i dati mancanti.

Al momento della costituzione del Nuovo Catasto Edilizio Urbano, per alcune tipologie di immobili, erano previste fattispecie di esclusione della presentazione delle planimetrie in Catasto.

Inoltre, in certi casi, le modalità di redazione delle planimetrie presentate nei primi anni di conservazione del Catasto non consentono il calcolo della superficie in base ai criteri del DPR n. 138 del 1998<sup>21</sup>.

Il dato delle unità immobiliari senza superficie o con planimetria non aggiornata è destinato comunque a diminuire nel tempo, in quanto, nel caso di atti di compravendita, è obbligatoria la presentazione della planimetria conforme allo stato di fatto dell’immobile, superando pertanto eventuali situazioni di difformità pregresse.

Una definitiva soluzione, di tipo normativo, per la mancanza residuale del dato di superficie, potrebbe essere quella di assegnare alle unità immobiliari interessate una superficie “convenzionale”, calcolata moltiplicando la consistenza catastale per un parametro di conversione, determinato per ciascuna categoria ordinaria a destinazione abitativa, in relazione alla dimensioni del vano medio.

---

<sup>20</sup> Il contribuente – nel caso in cui non ritenga corretta la superficie calcolata dall’Ufficio sulla base della planimetria in atti (prodotta dalla parte) - può presentare un’istanza all’Agenzia che avvia un processo di verifica. D’altra parte, nel caso in cui la planimetria in atti risulti incoerente con lo stato di fatto, il contribuente può presentare una nuova planimetria attraverso una dichiarazione “Docfa” (documento di aggiornamento catastale). Su quest’ultimo aspetto, peraltro, la normativa prevede che gli atti di trasferimento o modificazione di diritti reali su fabbricati “*devono contenere, per le unità immobiliari urbane, a pena di nullità, oltre all’identificazione catastale, il riferimento alle planimetrie depositate in catasto e la dichiarazione, resa in atti dagli intestatari, della conformità allo stato di fatto dei dati catastali e delle planimetrie, sulla base delle disposizioni vigenti in materia catastale*”.

<sup>21</sup> Al 31 dicembre 2018, su un totale di circa 62,2 milioni di unità immobiliari dei gruppi catastali ordinari (“A”, “B” e “C”), per circa 2,7 milioni di unità immobiliari manca il dato di superficie; di queste, per circa 2 milioni - pari a circa 3.2 % del totale – è assente l’associazione della planimetria nel sistema informatizzato.

Premesso che la superficie “convenzionale” non rappresenterebbe, per definizione, l’esatta misura della superficie dell’unità immobiliare, sarebbe fatta salva la possibilità per il contribuente di presentare la planimetria in Catasto secondo le consuete modalità, solo laddove dovesse ritenere significativamente diverso il valore della superficie convenzionale attribuita, rispetto a quella effettiva.

### **Livello di realizzazione dell’Archivio Nazionale degli Stradari e dei Numeri Civici e risultati ottenuti fino ad oggi nel miglioramento della qualità dei dati delle banche dati pubbliche**

L’Agenzia del Territorio, ora incorporata nell’Agenzia delle Entrate e l’Istat<sup>22</sup> hanno costituito, in occasione delle attività propedeutiche al “15° censimento della popolazione e delle abitazioni”, un archivio contenente gli stradari (elenco delle denominazioni delle aree di circolazione) ed i numeri civici di tutti i Comuni italiani, denominato Archivio Nazionale degli Stradari e dei Numeri Civici (di seguito ANSC).

Le applicazioni messe gratuitamente a disposizione dall’Agenzia sulla piattaforma informatica del “Portale per i Comuni” hanno agevolato ciascun Comune negli adempimenti previsti dal Regolamento Anagrafico<sup>23</sup>, inerenti alla tenuta e all’aggiornamento dei propri stradari e indirizzari, consentendo di disporre di un archivio informatizzato, costruito sulla base degli indirizzi catastali, che poteva essere facilmente modificato o integrato per adeguarlo alla situazione di fatto esistente sul proprio territorio<sup>24</sup>.

Completato il censimento, l’Istat ha effettuato l’analisi e l’incrocio tra i dati toponomastici di origine comunale e utilizzati in occasione del censimento, al fine di rilevare eventuali disallineamenti, e ha chiesto ai Comuni<sup>25</sup> di verificare i disallineamenti riscontrati provvedendo, ove necessario, a correggere, integrare e validare i dati forniti sul “Portale per i Comuni” dell’Agenzia, aggiornandoli alla situazione di fatto esistente alla data in cui il Comune effettua la validazione finale<sup>26</sup>. Le attività in corso hanno consentito di

---

<sup>22</sup> Sulla base di una convenzione Agenzia Territorio – Istat del 21 giugno 2010.

<sup>23</sup> Adempimenti previsti ai Capi VII e VIII, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223.

<sup>24</sup> Il 99,6% dei Comuni con popolazione inferiore ai 20 mila abitanti ha completato la validazione degli stradari prima dell’avvio del 15° censimento della popolazione e delle abitazioni. I restanti 509 Comuni capoluogo di Provincia o con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, che alla data della stipula della convenzione Agenzia-Istat stavano già procedendo alla rilevazione puntuale dei numeri civici nell’ambito del progetto Istat “Rilevazione numeri civici (RNC)”, hanno fornito i dati toponomastici direttamente all’Istat.

<sup>25</sup> Nota Istat prot. n. 912/2014/P del 15 gennaio 2014.

<sup>26</sup> Alla data del 31 Dicembre 2018 i Comuni che hanno completato le attività di verifica e certificazione dei toponimi e di numeri civici erano 7.438.

elevare ulteriormente la qualità dell'archivio che sarà utilizzato quale base di partenza per la realizzazione dell'Archivio Nazionale dei Numeri Civici delle Strade Urbane (di seguito ANNCSU)<sup>27</sup>.

L'ANNCSU, come previsto dall'articolo 4 del DPCM 12 maggio 2016, “...realizzato dall'Istat e dall'Agenzia delle Entrate, costituisce, dalla data di attivazione, il riferimento nazionale per gli stradari e indirizzari comunali”.

L'introduzione dell'ANNCSU comporterà l'abbattimento dei costi legato alla gestione degli indirizzi, in quanto, sfruttando un'economia di scala a livello nazionale, consentirà alle Amministrazioni pubbliche, ai cittadini e alle imprese di disporre di un archivio di riferimento informatizzato, codificato e certificato dai Comuni, che garantisce un elevato grado di integrazione con altre banche dati di interesse nazionale, quali la banca dati catastale, l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)<sup>28</sup>, l'Anagrafe Tributaria, le basi dati utilizzate dall'Istat per lo svolgimento del censimento permanente della popolazione<sup>29</sup>.

L'Agenzia delle Entrate utilizza, già da diversi anni, i dati toponomastici (*odonimi*, ovvero nomi delle aree di circolazione, e numeri civici) certificati dai Comuni per “*bonificare*” gli indirizzi contenuti nella banca dati catastale.

Tale attività è stata condotta in modalità graduale ed ha riguardato, fino al 2015, esclusivamente gli *odonimi* e dal 2016 anche la numerazione civica.

Ad oggi, il **95%** (70,5 milioni) dei circa 74 milioni di unità immobiliari presenti nella banca dati catastale ha un indirizzo catastale il cui *odonimo* è tra quelli certificati dal Comune, mentre il **46%** (34,6 milioni) ha un indirizzo catastale in cui anche il numero civico, oltre all'*odonimo*, risulta certificato dal Comune.

Per garantire un alto grado di qualità all'interno delle banche dati pubbliche, è auspicabile che il processo di convergenza, già avviato autonomamente dall'Agenzia delle

---

<sup>27</sup> I contenuti sono stabiliti dal DPCM 12 maggio 2016, recante “*Censimento della popolazione e archivio nazionale dei numeri civici e delle strade urbane*”, previsto dall'articolo 3 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

<sup>28</sup> Articolo 60, comma 3-bis, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

<sup>29</sup> Per poter dare concreta attuazione a quanto previsto dal DPCM sull'ANNCSU e per poter rendere disponibili alle Amministrazioni pubbliche, ai cittadini ed alle imprese i servizi di interrogazione degli stradari ed indirizzari certificati dai Comuni, è necessario acquisire il parere del Garante per la protezione dei dati personali sul documento contenente le specifiche tecniche e le modalità di accesso ai servizi erogati dall'ANNCSU, predisposto congiuntamente dall'Agenzia delle Entrate e dall'Istat, e condiviso con l'ANCI. Il documento è stato spedito al Garante per la protezione dei dati personali l'11 agosto 2017, dopo che l'ANCI, il 31 luglio 2017 nell'ambito di un Tavolo tecnico appositamente istituito, ha espresso parere favorevole. Attualmente, i dati dell'ANCI/ANNCSU sono resi disponibili ai soli Comuni, enti certificatori e titolari del dato, nonché all'Agenzia delle Entrate ed all'Istat, che gestiscono l'infrastruttura dell'ANCI/ANNCSU.

Entrate, tra i dati dell'ANSC/ANNCSU e gli indirizzi catastali e dell'Anagrafe Tributaria (a partire dal 2018), sia accompagnato da un analogo processo di convergenza tra i dati dell'ANPR e dell'ANNCSU, eventualmente anche tramite l'emanazione di specifici provvedimenti legislativi.

Il "Team per la Trasformazione Digitale" presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha recentemente identificato l'ANNCSU come una delle iniziative da accelerare ai fini della maggiore digitalizzazione del Paese, in particolare per gli obiettivi in ambito *open data*.

### **L'Anagrafe Immobiliare Integrata: stato di attuazione del progetto e i servizi attualmente erogati a cittadini, professionisti e altre Amministrazioni pubbliche**

---

Al fine di costituire un inventario completo ed uniforme del patrimonio immobiliare italiano, l'Agenzia delle Entrate prosegue nel graduale processo di implementazione e miglioramento dei livelli di correlazione delle informazioni degli archivi amministrativo-censuari, cartografici, planimetrici e di Pubblicità Immobiliare, attraverso la costituzione della Anagrafe Immobiliare Integrata<sup>30</sup>.

L'Agenzia, per svolgere la propria missione istituzionale a supporto della fiscalità immobiliare, per la corretta individuazione degli **oggetti** (gli immobili), con la relativa base imponibile, nonché dei **soggetti** titolari di diritti reali in quanto soggetti d'imposta, ha già realizzato, ad uso interno, una piattaforma informatica, basata sulla cartografia catastale vettoriale a grande scala, a copertura nazionale<sup>31</sup>, che viene tenuta costantemente aggiornata e che può essere valorizzata anche per scopi diversi dalla stessa fiscalità.

---

<sup>30</sup> L'articolo 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, assegna all'Agenzia delle Entrate "il compito di costituire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale sviluppando, anche ai fini della semplificazione dei rapporti con gli utenti, l'integrazione fra i sistemi informativi attinenti alla funzione fiscale ed alle trascrizioni ed iscrizioni in materia di diritti sugli immobili". Oltre ciò, viene stabilito il principio fondamentale di collaborazione con gli Enti locali al fine di "favorire lo sviluppo di un sistema integrato di conoscenze sul territorio".

L'articolo 19, comma 1, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, stabilisce l'attivazione dell'Anagrafe Immobiliare Integrata che "attesta, ai fini fiscali, lo stato di integrazione delle banche dati disponibili presso l'Agenzia del Territorio per ciascun immobile, individuandone il soggetto titolare di diritti reali".

Nei commi successivi è previsto l'accesso gratuito dei Comuni all'Anagrafe Immobiliare Integrata e la piena accessibilità e interoperabilità applicativa relativamente ai dati catastali, sulla base di un sistema di regole tecnico-giuridiche, anche al fine di contribuire al miglioramento ed aggiornamento della qualità dei dati.

<sup>31</sup> Con esclusione dei territori gestiti dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

Il nuovo sistema informativo immobiliare segue un percorso di cambiamento che ha posto l'accento sui temi dell'integrazione dei dati e dei processi, del controllo di qualità e della gestione unitaria dei dati e dell'infrastruttura tecnologica.

L'Anagrafe immobiliare Integrata è costituita da due componenti, una tecnologica e l'altra informativa:

- 1) un **Sistema Integrato del Territorio (SIT)**, evoluzione del sistema informativo catastale verso un modello georeferenziato, basato sul sistema cartografico del catasto, specializzato per la gestione delle informazioni oggettive degli immobili, quali la classificazione, la descrizione, gli elementi reddituali, gli indirizzi e la geo-localizzazione sul territorio, nonché i valori medi di mercato necessari alla validazione ed aggiornamento del valore fiscale;
- 2) un sistema informativo, l'**Anagrafe dei Titolari (AdT)**, che include la Banca Dati Integrata, originariamente costituita per contenere le informazioni presenti nei registri di Catasto e di Pubblicità Immobiliare, in cui siano anche rappresentate e qualificate le relazioni fra gli immobili ed i soggetti titolari di diritti reali.

Il **Sistema Integrato del Territorio** ha l'obiettivo di costituire il nuovo catalogo nazionale degli immobili, permettendo la corretta geo-localizzazione geografica di ciascun immobile censito in Catasto, integrandone le informazioni identificative, tecniche, censuarie e reddituali ai fini fiscali, oltre a consentire una migliore disponibilità delle informazioni utili alla gestione dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI).

Nella nuova piattaforma tecnologia i livelli informativi attualmente previsti sono la cartografia catastale, le particelle, i fabbricati, le unità immobiliari urbane e le relative planimetrie, i grafi stradali, le ortofoto, le zone OMI. La stessa piattaforma può essere arricchita da informazioni provenienti da altre fonti di dati "fuori dominio", in un'ottica di fruibilità del patrimonio di conoscenze - anche esterne all'Agenzia delle Entrate - e di collaborazione con gli altri Enti istituzionali preposti alla *governance* del territorio (la pianificazione territoriale e urbanistica, la protezione civile, la sicurezza del patrimonio abitativo dai rischi naturali, la tutela dell'ambiente, ecc.).

Anche sul tema della pericolosità, vulnerabilità, esposizione e messa in sicurezza del patrimonio abitativo dai fenomeni idrogeologici e sismici, nell'ambito del progetto "Casa Italia" avviato dal Governo nel settembre 2016, gestito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il patrimonio di conoscenze e di informazioni analitiche sui fabbricati georiferiti

sulla cartografia catastale, che potrebbe essere messo a disposizione dall’Agenzia delle Entrate attraverso la sua piattaforma tecnologica - resa accessibile a tutte le Amministrazioni Pubbliche coinvolte, integrata con dati esterni e interoperabile - può svolgere un ruolo determinante per l’attivazione delle politiche di promozione della sicurezza degli edifici.

L’**Anagrafe dei Titolari**, in parallelo, ha l’obiettivo di costituire l’anagrafe nazionale dei titolari dei diritti reali sugli immobili, principalmente mediante la ricerca degli atti da cui hanno origine le intestazioni in Catasto tramite il confronto con i registri di riferimento, cioè con quelli della Pubblicità Immobiliare, ed estendendo, in futuro, l’integrazione anche con altre banche dati. L’elemento chiave fra le due componenti informative è l’*immobile*, che costituisce pertanto l’elemento di base dell’Anagrafe Immobiliare Integrata.

Attualmente, l’Agenzia ha attivato, in forma sperimentale, un servizio di consultazione dell’Anagrafe Immobiliare Integrata nei confronti di 119 Comuni che hanno manifestato il proprio interesse.

Inoltre, nel corso del 2018, l’Agenzia ha attivato un nuovo servizio tramite il quale ogni Comune può autonomamente inserire nel sistema informativo dell’Agenzia una o più liste contenenti i codici fiscali delle persone fisiche nei cui confronti s’intende effettuare la verifica delle unità immobiliari, dichiarate ai fini ISEE; il sistema restituisce l’elenco dei beni immobili, presenti su tutto il territorio nazionale, riferiti a ciascun codice fiscale. In considerazione della particolarità del servizio, le richieste inserite dai Comuni devono essere firmate digitalmente dal responsabile del Comune.

## **Le imposte e la rendita catastale**

---

Le imposte che gravano sui cespiti immobiliari possono essere così classificate:

- imposte di natura reddituale (IRPEF e IRES);
- imposte di natura patrimoniale (IMU e TASI);
- imposte sui trasferimenti e registro sulle locazioni (IVA, Registro, Ipotecaria e catastale, Successioni e donazioni, Registro e bollo su locazioni).

Complessivamente la tassazione immobiliare nel 2018 si può stimare in 40 miliardi di euro. Le imposte di natura reddituale pesano per il 21%, quelle di natura patrimoniale per il 49% e quelle sui trasferimenti e sulle locazioni (Registro) per il restante 30%.



Sul totale di queste imposte, la rendita catastale può costituire la base imponibile diretta per le imposte sul reddito solo in situazioni residuali.

I valori catastali, invece, ottenuti mediante il prodotto della rendita per un coefficiente moltiplicativo univoco su base nazionale, sono attualmente adottati quale base imponibile per le seguenti imposte:

- a) IMU e TASI;
- b) imposta di registro, limitatamente al caso in cui l'imponibile per il trasferimento di abitazioni è stabilito con il sistema del cosiddetto "prezzo-valore";
- c) imposte di successione e donazione.

I valori catastali, come si è detto, si calcolano applicando alla rendita i coefficienti moltiplicativi, i quali sono variati nel tempo. Si rammenta che la rendita catastale, nel caso per esempio delle abitazioni, è determinata dalla tariffa d'estimo della specifica classe e categoria in cui è stata classificata ("classata", in termini catastali) per la consistenza in vani. L'unica revisione di dette tariffe fu attuata all'inizio degli anni '90, e l'operazione si concluse a settembre del 1991. A seguito della revisione sono stati introdotti nuovi coefficienti moltiplicativi delle rendite ai fini dell'imposta di registro, ipotecarie e catastali.

Tali coefficienti rispondevano ad un criterio logico, sebbene applicato empiricamente con modalità estremamente semplificate, in base al quale il coefficiente era considerato come l'equivalente del reciproco del tasso di rendimento netto di una rendita perpetua. Si ipotizzò quale fosse un tasso di "rendimento netto" medio nazionale per le diverse categorie (catastali) di immobili e si indicò l'1% per le abitazioni, le pertinenze e altri locali, il 2% per gli uffici e le unità immobiliari delle categorie del gruppo D, il 3% per i negozi e le unità delle categorie del gruppo E. Il reciproco di detti tassi costituiva il corrispondente coefficiente moltiplicativo (rispettivamente 100, 50 e 34).

Quando fu introdotta l'ICI nel 1993, per la determinazione dei "valori catastali" si fece riferimento – come logica voleva – agli stessi coefficienti moltiplicativi validi per l'imposta di registro: il valore catastale doveva essere univoco.

Successivamente, vi furono diversi interventi sui coefficienti moltiplicativi, sostanzialmente per esigenze dei bilanci delle amministrazioni pubbliche. Tali interventi hanno però introdotto elementi di squilibrio nel criterio logico su cui il legislatore basò la determinazione degli stessi coefficienti all'inizio degli anni '90.

In particolare, nel 2004, con l'art. 2, comma 66, della legge 24 dicembre 2003 n. 350, sono stati aumentati i coefficienti moltiplicativi ai soli fini delle imposte di registro, ipotecarie e catastali. Questa operazione, mantenendo il significato attribuibile ai coefficienti stabiliti all'inizio degli anni '90, avrebbe dovuto interpretarsi come una riduzione a livello nazionale del rendimento medio ritraibile dai beni e una riduzione minore per le "prime case" rispetto a tutti gli altri immobili.

Ciò ha comportato una cesura rispetto al riferimento logico cui erano ancorati i coefficienti, che diventano, da quel momento in poi, un "puro" moltiplicatore fiscale di base imponibile. In effetti, il "moltiplicatore" non è ancorato ad uno specifico processo di determinazione, come le rendite.

Le motivazioni di tali politiche sono da ricondurre anche al fatto che la modifica delle rendite catastali deve passare per la revisione delle tariffe d'estimo e del classamento dei beni immobili ordinari e ciò richiede, a prescindere dalla volontà politica, tempi non immediati e risorse spesso non disponibili, mentre la modifica dei coefficienti richiede solo un intervento legislativo che modifichi i coefficienti.

Infatti, nel 2011 per determinare l'incremento delle basi imponibili ai fini dell'imposta patrimoniale a favore dei comuni, furono aumentati in misura considerevole, differenziandoli ulteriormente per categoria catastale, i coefficienti moltiplicativi dell'IMU che sostituì l'ICI e che poi furono successivamente utilizzati anche per la TASI.

Se ipotizziamo che a valle della revisione del 1991 i valori catastali determinati dal prodotto tra la rendita catastale e il coefficiente moltiplicativo per le abitazioni, fossero risultati, in media nazionale, del tutto in linea con i valori del patrimonio a prezzi correnti di mercato in quel medesimo anno, avremmo che, in tal caso, il rapporto medio tra valore di mercato ( $V_p$ ) e valore catastale ( $V_C$ ) sarebbe stato all'epoca pari a 1.

L'evoluzione del rapporto medio nazionale tra valore di mercato e valore catastale  $V_p/V_C$  ai fini dell'ICI/IMU, limitatamente alle abitazioni, risulta essere:

- anno 2000    2,35    ossia il valore di mercato era pari a 2,35 volte superiore al VC
- anno 2005    3,39
- anno 2013    2,16
- anno 2015    2,05
- anno 2017    1,92

Tra il 2000 e il 2005 il passaggio da un rapporto pari a 2,35 a 3,39, quando il valore di mercato superò più di tre volte quello catastale, fu dettato dall'impetuosa crescita dei prezzi delle abitazioni (quindi da un aumento del numeratore del rapporto). Nel 2013 la netta caduta di detto rapporto (meno 36 per cento) fu dovuta all'incremento dei coefficienti moltiplicativi (più 60 per cento) avvenuta nel 2011 nel passaggio da ICI a IMU e alla riduzione dei prezzi (secondo ISTAT vi fu una riduzione dei prezzi tra il 2013 ed il 2011 dell'8,8 per cento). A causa della ulteriore riduzione dei prezzi delle abitazioni il rapporto si è ridotto fino all'1,92 del 2017.

Il dato del 2017, 1,92, è un rapporto medio; a livello regionale si va dall'1,42 del Friuli Venezia Giulia al 3,36 del Trentino Alto Adige. Infine, in circa 205 comuni (pari all'1,9% dello stock abitativo) tale rapporto è uguale o inferiore all'unità, ossia i valori di mercato risultano in media inferiori o al più pari a quelli catastali.

Il problema, anche soltanto con riferimento alle imposte di natura patrimoniale, è che mentre gli incrementi dei valori catastali sono stati uniformi su base nazionale, quelli dei valori di mercato delle abitazioni e immobiliari in generale, hanno presentato una variabilità territoriale notevolissima.

### **La delega di cui all'art. 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23: il progetto attuativo dell'Agenzia - Elementi di sintesi**

Una eventuale riforma delle attuali modalità di determinazione delle rendite catastali comporterebbe notevoli vantaggi, in termini di efficienza ed equità, al sistema della tassazione immobiliare.

Diversi tentativi legislativi sono stati promossi dal Governo e dal Parlamento. Ultimo, in ordine di tempo, la delega approvata dal Parlamento nella scorsa legislatura (art. 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23), che, come è noto, non è stata attuata.

All'epoca, comunque, l'Agenzia, nel rispetto dei criteri indicati dalla legge delega, delineò un progetto attuativo che si ritiene utile riportare in estrema sintesi.

Si premette, in primo luogo, che gli effetti sul gettito fiscale di una riforma del sistema estimativo dei fabbricati non dipendono dalle scelte tecniche sulle modalità di determinazione di valori e rendite, bensì dalle scelte di politica tributaria. A livello complessivo la riforma può essere neutrale, aumentare oppure ridurre la pressione fiscale.

In secondo luogo, si evidenzia che se la scelta fosse per la neutralità sulla pressione fiscale complessiva e per il ripristino delle condizioni di equità, un modo semplice di procedere sarebbe quello di mantenere invariata la base imponibile derivante dalle nuove rendite e dai nuovi valori catastali e, ovviamente, anche le aliquote. Operativamente, una volta determinati, con il nuovo sistema estimativo, tutti i valori e le rendite, sarebbe possibile determinare specifici coefficienti di adeguamento tali da consentire di eguagliare la somma degli imponibili basati sul sistema riformato con quelli attuali, anche per categorie di immobili. E in effetti, gli elementi di iniquità dell'attuale sistema non sono dati solo dalla distanza dei valori e dei redditi di mercato da quelli catastali, ma dal fatto che tale distanza non risulta omogenea tra le singole unità immobiliari e, per aggregazione, tra i diversi territori. In ogni caso, la neutralità implica necessariamente che alcuni contribuenti vedranno diminuire la pressione fiscale e altri la vedranno aumentare.

In terzo luogo, infine, si ritiene utile sottolineare come una riforma ampia e strutturale del sistema estimativo del catasto italiano richieda la disponibilità di adeguate risorse umane e strumentali. A tale riguardo, si evidenzia che, per l'attuazione della legge delega citata, l'Agenzia avrebbe dovuto assumere almeno un migliaio di tecnici (numero comprensivo del *turn-over*) e che furono stanziati 250 milioni di euro su cinque anni, peraltro forse sottostimati. Il processo di riforma avrebbe richiesto, infatti, almeno cinque anni per la sua completa attuazione.

L'Agenzia all'epoca lavorò ad un progetto di riforma, coerente con i criteri stabiliti dalla legge delega, prevedendo quattro mutamenti fondamentali.<sup>32</sup>

1) Il passaggio da un catasto di redditi a un catasto di valori e redditi, per superare la distorsione derivante dall'attuale determinazione dei valori imponibili di natura patrimoniale (la rendita a cui si applicano moltiplicatori unici nazionali per gruppi di categorie).

2) Il superamento dell'attuale vetustà e obsolescenza delle rendite catastali, mediante la loro rideterminazione (insieme ai relativi valori) per l'intero patrimonio immobiliare nazionale (circa 64 milioni di unità immobiliari urbane). In particolare:

*a. Per le categorie ordinarie (abitazioni, negozi, box, cantine, ecc.)*

---

<sup>32</sup> Un primo decreto legislativo di attuazione della legge delega, inerente le Commissioni Censuarie, è stato approvato (decreto legislativo 17 dicembre 2014, n. 198).

L'abbandono del metodo delle "categorie, classi e tariffe" per la determinazione delle rendite. Definizione per ciascun segmento di mercato - dato da un ambito territoriale e un ambito funzionale dell'immobile (abitazioni, negozi, ecc.) - di funzioni statistiche, su base campionaria, che, per ciascun edificio e per ciascuna unità in relazione alle specifiche caratteristiche posizionali ed edilizie, consentano di determinare sia il valore patrimoniale che il reddito (non puntuale, *ma ordinario e normale*). L'utilizzo, per tutte le categorie ordinarie delle superfici espresse in metri quadrati, supera per le abitazioni e gli uffici il riferimento al "vano" catastale. Questo cambiamento nel modo di determinare l'imponibile riguarderebbe oggi circa 62 milioni di unità immobiliari.

*b. Per le categorie speciali (industrie, ipermercati, uffici strutturati, ecc.)*

Determinazione del valore e la rendita con procedimenti di stima diretta. Ad oggi, sarebbero interessate circa 1,5 milioni di unità immobiliari, censite nelle categorie del Gruppo D, oltre a circa 173 mila unità, censite nelle categorie del Gruppo E (porti, ferrovie, aeroporti, ecc., esenti da IMU). Di queste circa 400 mila unità sono unità complesse e per le quali le operazioni di stima richiedono maggiore impegno anche e soprattutto per la necessità di effettuare sopralluoghi.

3) La predisposizione di un nuovo sistema informativo catastale per aggiornare i valori e le rendite catastali ogni cinque anni, dal solo punto di vista monetario, mediante l'Osservatorio del mercato immobiliare, e ogni decennio, dal punto di vista più strutturale, mediante la revisione delle funzioni statistiche, per tener conto dei mutamenti economici ed urbanistici del tessuto urbano. Il nuovo sistema informativo catastale, peraltro, avrebbe consentito di accogliere progressivamente una maggiore quantità e qualità di informazioni di dettaglio (si pensi ai dati sulla classificazione energetica, ai vincoli urbanistici, ecc.) utili non solo sul piano fiscale, ma più in generale per il governo del territorio e la trasparenza del mercato immobiliare.

4) Riordino della tassazione immobiliare, anche con una forte semplificazione sul piano delle modalità di accertamento consentita dall'adeguamento delle basi imponibili.

In estrema sintesi, il progetto di riforma delineato a suo tempo dall'Agenzia si sarebbe attuato sulla base dei seguenti strumenti innovativi:

- un nuovo quadro di qualificazione delle unità immobiliari;

- la perimetrazione, sulla base della cartografia catastale, degli ambiti territoriali di riferimento in relazione ai quali determinare le funzioni di stima di natura statistica;
- la determinazione della superficie per le unità immobiliari ordinarie;
- l'elaborazione delle funzioni di stima di natura statistica;
- la stima diretta e un nuovo sistema informativo per le categorie speciali.

Il processo di attuazione di tale riforma avrebbe richiesto un particolare impegno anche di altre strutture:

- in primo luogo i Comuni, che avrebbero dovuto compiere uno sforzo di rilevazione formalizzato in piani-operativi condivisi con l'Agenzia;
- in secondo luogo, con il partner tecnologico Sogei, per la implementazione informatica del processo, e con la Sose (Soluzioni per il Sistema Economico Spa), in ausilio alla elaborazione di massa delle funzioni statistiche di stima;
- in terzo luogo, con le categorie professionali, cui sarebbe stata richiesta una collaborazione, in particolare nel campo delle stime dirette;
- infine, con i proprietari e i contribuenti, che avrebbero potuto fornire informazioni rilevanti, anche su richiesta da parte dell'Agenzia.

Queste azioni avrebbero dovuto essere condotte assieme ad alcuni processi di allineamento e di coerenza del sistema informativo attuale.

Una prima azione perequativa della tassazione immobiliare potrebbe essere ottenuta con il superamento del “vano” catastale come unità di consistenza delle unità immobiliari a destinazione abitativa e ad uso ufficio, adottando il valore delle superfici per tutte le unità immobiliari ricomprese nei gruppi ordinari A, B e C.

**CONSISTENZA E RENDITE DELLE UNITÀ IMMOBILIARI DEL CATASTO EDILIZIO URBANO**

Con riferimento al 31 dicembre 2018, le unità immobiliari iscritte al Catasto Edilizio Urbano sono circa 74 milioni, di cui 63,8 milioni censite nelle categorie “ordinarie” e “speciali”, con rendita catastale attribuita complessivamente pari a 36,6 miliardi di euro<sup>1</sup>.

Le rimanenti unità immobiliari, sono per oltre 6,6 milioni di immobili, costituite da “beni comuni non censibili” (cioè beni di utilità comune a più unità immobiliari, che non producono un reddito proprio) e, per oltre 3,4 milioni di immobili, censite nelle categorie catastali del gruppo “F”, come unità non idonee a produrre un reddito (aree urbane, lastrici solari, unità in corso di costruzione o di definizione, unità collabenti).

Categorie catastali	Stock (%)
<b>Gruppo A (abitazioni, uffici, studi privati)</b>	<b>52,1%</b>
<b>Gruppo C (attività commerciali/artigianali, pertinenze)</b>	<b>40,0%</b>
<b>Gruppo D (destinazione speciale)</b>	<b>2,3%</b>
<b>Gruppo E (destinazione particolare)</b>	<b>0,1%</b>
<b>Gruppo B (uso collettivo)</b>	<b>0,3%</b>
<b>Gruppo F (entità urbane non produttive di reddito)</b>	<b>5,1%</b>

La maggior parte dello *stock* immobiliare italiano è censito nel gruppo “A” (abitazioni, uffici e studi privati - oltre il 52%) e nel gruppo “C” (attività commerciali/artigiane, pertinenze - il 40%).

Gli immobili dei gruppi “A”, “B” e “C” rappresentano il 69,9% del totale della rendita catastale (per un importo pari a 25,6 miliardi di euro).

Gli immobili del gruppo “D”, a destinazione speciale (es. opifici, capannoni industriali, alberghi, centri commerciali, etc.), a fronte di un contenuto numero di unità immobiliari - 1,5 milioni (pari al 2,3% del totale) - rappresentano una rilevante quota della rendita catastale complessiva, pari al 28% (circa 10,2 miliardi di euro). Gli immobili del gruppo “E”, a destinazione particolare (es. stazioni per il trasporto terrestre, marittimo e aereo, fari,

<sup>1</sup> Con esclusione dei territori nei quali il Catasto è gestito, per delega dello Stato, dalle Province Autonome di Trento e Bolzano. Al 31.12.2018, le unità immobiliari della Provincia di Trento, con rendita catastale attribuita, sono 831.872, quelle della Provincia di Bolzano sono 614.136.

cimiteri, etc.) rappresentano una quota della rendita catastale complessiva, pari al 2,1% (circa 0,8 miliardi di euro).