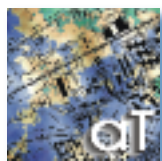


GLI IMMOBILI IN ITALIA



**DIALOGHI TRA BANCHE DATI:
CONOSCERE PER DECIDERE**

2009

PRESENTAZIONE

DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DEL TERRITORIO

Governare il territorio significa innanzi tutto acquisirne la conoscenza; in tale ottica, diventa strategica la pianificazione delle attività tese a realizzare il controllo sociale ed economico dello stesso e la gestione delle zone urbane di riferimento e dell'ambiente fisico in cui esse sono inserite.

In buona sostanza, il governo del territorio impone una conoscenza della realtà e del patrimonio informativo ad essa riconducibili, in quanto solo in tal modo si possono sviluppare politiche territoriali, ambientali, abitative capaci di cogliere le esigenze di un sistema-paese.

Ritengo un contributo significativo in proposito quello offerto dall'Agenzia del Territorio che detiene i dati territoriali, base di partenza per acquisire un processo di conoscenza perfezionabile attraverso l'integrazione con ulteriori informazioni gestite da altre Istituzioni ed Enti.

Tra i dati territoriali, infatti, hanno un peso rilevante le informazioni catastali sugli immobili e quelle della pubblicità immobiliare, oggi tutte gestite informaticamente, che, lavorate attraverso un processo di interscambio con altre banche dati esistenti ed esaminate in una logica di analisi conoscitiva, possono rappresentare la scelta vincente per l'acquisizione di una efficace conoscenza del territorio.

Ne costituisce un valido esempio il lavoro esposto nel presente volume, volto a favorire il potenziamento della gestione integrata del sistema informativo della fiscalità, posto in essere grazie ad una fruttuosa e sinergica collaborazione tra Agenzia del Territorio, Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Società Sogei S.p.A., partner tecnologico dell'Amministrazione finanziaria.

Il risultato ottenuto è quello di pervenire, con gradualità, ad una definizione del patrimonio immobiliare italiano attraverso la disponibilità qualitativa dei dati statistici sull'utilizzo degli immobili, desunti dall'incrocio delle informazioni catastali con quelle presenti nelle dichiarazioni fiscali, di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Del resto altre recenti esperienze, avviate dall'Agenzia del Territorio, in collaborazione con altri organismi, si sono dimostrate strategiche per l'interoperabilità dei dati esistenti, finalizzate alla conoscenza di elementi nuovi e diversi, rispetto a quelli presi a base di riferimento.

Mi riferisco, in particolare, alle differenti collaborazioni poste in essere con l'Agenzia delle Entrate, con la Guardia di Finanza, con la società Agea e con il supporto tecnologico della Sogei nell'ambito delle attività per il recupero di fenomeni di evasione e di elusione fiscale che hanno consentito attività molteplici, quali quelle di identificare immobili che hanno perso i requisiti di ruralità, di identificare fabbricati non dichiarati in catasto e di aggiornare il catasto terreni attraverso le dichiarazioni rese dagli agricoltori per l'accesso ai contributi europei. Altrettanto significative sono le attività, svolte su iniziativa dei Comuni, destinante alla variazione del classamento di singole unità immobiliari di tutti gli immobili esistenti in specifiche microzone comunali.

Sono un'ulteriore dimostrazione del valore aggiunto informativo emergente dai dialoghi tra le banche dati anche la creazione del "Portale per i Comuni", attraverso il quale l'Agenzia ha reso fruibili, per fini istituzionali, le informazioni catastali agli enti locali ed i servizi di interoperabilità per la cooperazione tra i sistemi informatici di diverse Pubbliche Amministrazioni.

Con l'esperienza descritta in questo volume, l'Agenzia del Territorio ha voluto dimostrare i benefici desumibili dall'interscambio tra diversi sistemi informativi.

Il risultato ottenuto è di alto valore conoscitivo, pur rappresentando un primo stadio da perfezionare con l'ampliamento degli ambiti di integrazione informativa; può essere qualificato come la mappa del patrimonio immobiliare italiano offerta dall'Agenzia del Territorio, dal Dipartimento delle Finanze e da Sogei a tutti gli operatori interessati, per essere di supporto a scelte lungimiranti nel settore abitativo.

Un contributo specifico e distinto è offerto dal prof. avv. Morris Lorenzo Ghezzi che, sui dati descritti, offre alcuni spunti di riflessione di rilevante valore scientifico e sociologico.

Gabriella Alemanno

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gabriella Alemanno', written in a cursive style.

PRESENTAZIONE

DEL DIRETTORE GENERALE DELLE FINANZE

Da alcuni anni la tassazione immobiliare è tra i temi più rilevanti del dibattito di politica fiscale.

Le ipotesi di intervento più discusse appaiono finalizzate a conseguire una molteplicità di obiettivi complessi tra cui la semplificazione e la razionalizzazione delle diverse forme di prelievo, il contenimento dei costi di transazione, la neutralità rispetto alle scelte di investimento nel settore immobiliare, la perequazione dell'onere tributario.

Sin qui, l'analisi dell'impatto sull'economia di queste misure fiscali e la valutazione delle implicazioni redistributive per la platea dei contribuenti è stata condotta utilizzando due diverse banche dati: l'Anagrafe Tributaria (Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze) e la banca dati del Catasto (Agenzia del Territorio). Tuttavia, l'utilizzazione separata di queste banche dati non consente di svolgere analisi dettagliate degli effetti delle politiche fiscali.

Le sole informazioni presenti in Anagrafe Tributaria non sono sufficienti per distribuire in modo puntuale l'onere tributario relativo agli immobili diversi dalle abitazioni principali di proprietà di persone fisiche. Infatti, per ricostruire il gettito del principale tributo immobiliare, l'ICI, relativamente agli immobili diversi dall'abitazione principale è necessario l'incrocio dei dati delle dichiarazioni dei redditi con le informazioni contenute in Catasto.

D'altra parte, la banca dati del Catasto, pur contenendo tutte le informazioni relative agli immobili, non contiene informazioni su grandezze cruciali per le analisi distributive quali il livello e la composizione del reddito e della ricchezza patrimoniale individuale e familiare.

Al fine di colmare il suddetto *gap* informativo si è ritenuto di creare una banca dati integrata contenente informazioni sulle principali caratteristiche degli immobili e sulle variabili fiscali e patrimoniali dei proprietari.

Vale la pena di ricordare che, già a partire dal 2007, il Dipartimento delle Finanze e l'Agenzia del Territorio avevano avviato un progetto di collaborazione finalizzato allo sviluppo di un modello di microsimulazione basato sui dati di un campione di contribuenti persone fisiche, opportunamente integrato con informazioni sugli immobili da esse detenuti, tratte dalla banca dati catastale. Questa base dati campionaria risultava, tuttavia, rappresentativa solo a livello regionale.

Il progetto “Analisi del Patrimonio Immobiliare”, illustrato in questo volume, è una importante evoluzione di questo lavoro e rappresenta il primo tentativo di ricostruire in maniera sistematica la mappa del patrimonio immobiliare esistente, associando a ciascuna unità immobiliare censita in Catasto informazioni sia di tipo catastale sia di tipo fiscale.

I primi risultati di questo progetto consentiranno di avviare, nella legislatura appena iniziata, una nuova e quanto mai necessaria riflessione su ipotesi di riordino della tassazione immobiliare, che continueranno ad essere al centro del dibattito di politica tributaria, anche nella prospettiva dell’attuazione del federalismo fiscale.

In conclusione, vorrei sottolineare che l’ingrediente essenziale del successo del progetto di integrazione di banche dati tributarie e catastali è stata la capacità dei tecnici dell’Agenzia del Territorio, del Dipartimento delle Finanze e della Sogei di confrontarsi e di collaborare con dedizione ed impegno ad un progetto comune, “integrando” proficuamente le rispettive competenze e professionalità.

L’auspicio è che questa collaborazione prosegua per assicurare il miglioramento della conoscenza e la crescita dell’Amministrazione finanziaria.

Fabrizia Lapecorella

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fabrizia', with a long horizontal flourish extending to the right.

PRESENTAZIONE DEL PRESIDENTE DI SOGEI

Il Sistema informativo della fiscalità, con le dimensioni e la qualità dei dati acquisite nel corso degli anni, costituisce un patrimonio cospicuo al servizio di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, inoltre, con l'acquisizione di Sogei dal gruppo Telecom Finsiel nel 2002 – unica pubblicizzazione dopo una lunga serie di privatizzazioni di aziende di Stato - si è riappropriato delle competenze tecnologiche, economiche, fiscali ed organizzative maturate nella progettazione e realizzazione di tale sistema da parte di Sogei, che viene così a rappresentare un ulteriore patrimonio strategico per lo sviluppo dell'e-government e per l'attuazione del federalismo fiscale.

Le banche dati (dichiarative, catastali, doganali, etc.), gestite in tempo reale, hanno raggiunto significative dimensioni e i dati contenuti possono venire utilizzati dall'intera pubblica amministrazione "per l'esercizio delle proprie funzioni e nel rispetto delle competenze e delle normative vigenti" , secondo quanto previsto dall'art. 60 del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82). Si tratta di dati acquisiti e gestiti con consolidate metodologie e particolare attenzione alla qualità (devono essere accurati, aggiornati, completi e coerenti) e alla "Data Governance" (il dato viene seguito dal suo nascere, alla sua distribuzione e conservazione, fornendo gli elementi utili alla sua gestione e aggiornamento), in conformità allo standard ISO/IEC FDIS 25012 "Data quality model" definito, con la partecipazione di professionisti Sogei, attraverso il confronto delle migliori prassi industriali, accademiche e di amministrazioni pubbliche.

Il patrimonio informativo di qualità acquista maggiore interesse nel quadro di profonda evoluzione previsto dallo sviluppo del Federalismo fiscale: Regioni ed Enti locali avranno sempre più bisogno di cooperare e di integrarsi con il Sistema informativo della fiscalità.

In questo quadro programmatico per il sistema Paese si inseriscono gli interventi della Legge Finanziaria 2007, previsti nei commi 56 e 57, che prevedono "un sistema integrato di banche dati in materia tributaria e finanziaria..." sancendo di fatto l'avvio della costruzione di un modello conoscitivo unitario sulla situazione economico-finanziaria secondo una logica distribuita e aperta alla consultazione da parte del livello centrale e locale.

Il progetto illustrato nel presente studio si inserisce nel contesto descritto e può considerarsi un primo esempio di dialogo tra le banche dati del Sistema informativo della fiscalità finalizzato all'analisi e alla comprensione dei comportamenti e delle dinamiche sul tema della fiscalità immobiliare.

L'attività si è sviluppata in quattro fasi:

- individuazione delle fonti informative (catasto e archivi reddituali);
- definizione della metodologia per sviluppare il dialogo tra le banche dati ;
- elaborazione delle informazioni;
- organizzazione dei risultati e realizzazione di specifiche applicazioni per la loro rappresentazione.

Vi è stato un utilizzo impegnativo di banche dati di notevoli dimensioni (circa 400 milioni di record), realizzate nel tempo per scopi e obiettivi non sempre coincidenti, ciascuna con propri distinti strumenti e piattaforme tecnologiche (mainframe, DB2, Oracle, sistemi distribuiti).

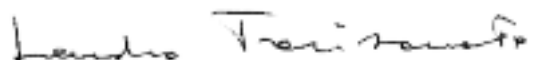
Il processo di integrazione informativa, finalizzato alla creazione di un modello di conoscenza unitario, consente tra l'altro di conseguire significative riduzioni di costi di gestione, di aggiornamento e di riuso.

I risultati di tale complesso dialogo tra le diverse banche dati sono fruibili attraverso applicazioni di tipo "Business Intelligence" , che consentono di supportare ed orientare le decisioni in materia economico-fiscale ed, in prospettiva, di fornire risposte efficaci ai bisogni informativi dei soggetti della fiscalità per l'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali in ambito immobiliare.

Si deve, inoltre, sottolineare che lo studio è stato condotto con riferimento agli archivi del sistema catastale riferiti al 31 dicembre del 2006 e del 2007. Le informazioni sono state quindi "trattate" per poter essere confrontate con quelle relative all'universo delle dichiarazioni dei redditi relativi ai rispettivi anni di imposta 2006 e 2007.

La disponibilità di risultati riferiti a due distinte annualità ha consentito, fra l'altro, di verificare e validare la metodologia adottata. Si sono così poste le basi per la costituzione di un "osservatorio permanente" sulla proprietà immobiliare che l'Agenzia del Territorio e il Dipartimento delle Finanze potranno realizzare con la collaborazione di Sogei, proficuamente collaudata con questo primo intervento, arricchendo i risultati qui presenti con ulteriori informazioni disponibili nel Sistema informativo della fiscalità, quali i dati dei contratti di locazione, delle utenze e quanto altro contenuto negli adempimenti dichiarativi.

Sandro Trevisanato





Roma - Isola Tiberina

INDICE

| | | |
|--|--|-----|
| ANALISI E CONSIDERAZIONI SOCIOLOGICHE INTORNO ALLA BANCA DATI DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE ITALIANO | | 4 |
| 1 | L'ANALISI DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE ITALIANO: LE ATTIVITÀ PROGETTUALI | 20 |
| 1.1 | ESIGENZE E OBIETTIVI | 20 |
| 1.2 | IL PROGETTO E LA SUA REALIZZAZIONE | 22 |
| 2 | ELABORAZIONI E RISULTATI DELL'ANALISI DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE | 26 |
| 2.1 | I NUMERI DEL CATASTO ITALIANO | 26 |
| 2.2 | L'INCROCIO DELLE INFORMAZIONI CATASTALI CON LE BANCHE DATI DELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI | 31 |
| 2.3 | RISULTATI DELL'ELABORAZIONE | 34 |
| 2.4 | SCENARI EVOLUTIVI DEL PROGETTO | 86 |
| SCHEDE DI PRESENTAZIONE | | |
| | AGENZIA DEL TERRITORIO | 90 |
| | DIPARTIMENTO DELLE FINANZE | 92 |
| | SOGEI | 96 |
| ALLEGATI | | |
| | ALLEGATO 1: I NUMERI DEL CATASTO ITALIANO: NOTA METODOLOGICA, QUADRO GENERALE DELLE CATEGORIE CATASTALI | 100 |
| | ALLEGATO 2: L'INCROCIO DELLE INFORMAZIONI: NOTA METODOLOGICA | 106 |
| | ALLEGATO 3: DESCRIZIONE CODIFICA UTILIZZI DEGLI IMMOBILI | 120 |
| | ALLEGATO 4: CD CON I RISULTATI DELLE ELABORAZIONI A LIVELLO REGIONALE E PROVINCIALE | 122 |



Napoli - Porto