

2022

LA VALORIZZAZIONE DEI DATI:

qualità, infrastrutture e interoperabilità
nella gestione del territorio



Periodico d'informazione
tecnico-scientifica
Anno 2022

Direttore Responsabile
Sergio Mazzei
Agenzia delle Entrate

Comitato scientifico

Responsabile: **Rocco Curto**
Politecnico di Torino

Coordinatrice: **Diana Rolando**
Politecnico di Torino

Componenti

John Accordino
Virginia Commonwealth University

David Adams
University of Glasgow

Alice Barreca
Politecnico di Torino

Giovanni Battista Cantisani
Agenzia delle Entrate

Cristina Coscia
Politecnico di Torino

Aldo de Luca
Ex Direttore Centrale Agenzia delle Entrate

Claudio Fabrizi
Agenzia delle Entrate

Monica Fernandez
Universidad de Belgrano, Buenos Aires

José Miguel Fernández Güell
Universidad Politécnica de Madrid

Flavio Celestino Ferrante
Ex Capo Settore Agenzia delle Entrate

Elena Fragonara
Politecnico di Torino

Gabriele Garnerò

Università degli studi di Torino

Gianni Guerrieri

Agenzia delle Entrate

Franco Maggio

Ex Direttore Centrale Agenzia delle Entrate

Marco Mezzalama

Politecnico di Torino

Giacomo Morri

Università SDA Bocconi di Milano

Beniamino Murgante

Università degli Studi della Basilicata

Jorge Peña Díaz

Universidad Tecnológica de La Habana José Antonio Echeverría

Marco Selleri

Ex Direttore Centrale Agenzia delle Entrate

Mark Shepherd

University of Manchester

Comitato editoriale e redazionale

Responsabile: **Franco Maggio**

Ex Direttore Centrale Agenzia delle Entrate

Coordinatrice: **Cristiana Carta**

Agenzia delle Entrate

Componenti

Rosa Colucci

Agenzia delle Entrate

Bruno Frugis

Agenzia delle Entrate

Fabio Schiboni

Agenzia delle Entrate

Redazione grafica

Claudia Iraso

Agenzia delle Entrate

INDICE

Editoriale

La valorizzazione dei dati: qualità, infrastrutture e interoperabilità nella gestione del territorio
di *Rocco Curto*

pag. 5

Saggi e contributi

Le sfide del PNRR e la valorizzazione del patrimonio degli Enti Territoriali.
L'importanza delle banche dati e della condivisione delle informazioni
di *Roberta Cardaci, Fabio Giulvi, Marta Santolin, Cristina Coscia*

pag. 9

La qualità dei dati nell'Anagrafe Immobiliare Integrata e l'opportunità di nuovi servizi
per i cittadini, le imprese, i professionisti e le PP.AA.
di *Marco Garcea*

pag. 25

Mutazioni catastali: alcune evidenze in differenti comparti territoriali e loro effetti sulla fiscalità locale
di *Francesco Guzzo, Piermassimo Pavese*

pag. 47

L'Interconnessione dei Registri Europei della Proprietà Immobiliare: progetti e primi risultati
di *Agostina Lodde*

pag. 78

Il Registro dei pegni mobiliari non possessori
Una nuova banca dati informatica gestita dall'Agenzia delle entrate
di *Vittorio Lucchese*

pag. 99

Approfondimenti

L'archivio della Conservatoria di Roma La storia letta attraverso l'esame dei titoli
di *Salvatore Tiralongo, Antonio Iaria*

pag. 135



LA VALORIZZAZIONE DEI DATI: QUALITÀ, INFRASTRUTTURE E INTEROPERABILITÀ NELLA GESTIONE DEL TERRITORIO

Con questo numero di Territorio Italia, s'intende focalizzare l'attenzione sul ruolo che la qualità dei dati, le infrastrutture informatiche e l'interoperabilità possono svolgere per affrontare i cambiamenti strutturali in atto.

In particolare, in continuità con le tematiche sviluppate lo scorso anno, si vuole evidenziare l'opportunità che tutti i settori della PA, operanti nel governo del territorio sia a livello locale che nazionale, utilizzino i progressi conseguiti dalla scienza dell'informazione e dall'innovazione tecnologica, attraverso il supporto di banche dati adeguate e multisettoriali, accessibili, interoperabili e gestite da piattaforme informatiche.

In quest'ottica, coerentemente con gli obiettivi dell'Agenda 2030 e con le linee del PNRR, il numero monografico 2022 ha l'obiettivo di approfondire le strutture concettuali relative alla gestione dei dati, in termini di organizzazione in banche dati interoperabili e di definizione di ontologie comuni, ponendo un'attenzione particolare anche alla loro specializzazione, con il fine di cogliere le relazioni tra le dimensioni fisiche, sociali, economiche che caratterizzano i territori costruiti e non.

La realizzazione di DB sempre più affidabili e di maggiore qualità può, grazie all'interoperabilità, rendere più efficienti le PA nello svolgere i propri compiti istituzionali e può aiutarle nel conoscere il territorio in tutte le sue articolazioni, in modo da poterlo governare e da poter affrontare le problematiche di natura ambientale, sociale, economica e territoriale, con azioni multisettoriali anche delimitate sul piano spaziale.

Già nel numero di Territorio Italia dello scorso anno erano stati presentati gli avanzamenti introdotti con l'Anagrafe immobiliare integrata, la quale, grazie al recupero della qualità dei dati, alla loro integrazione e all'interscambio, ha migliorato in modo sensibile la fruizione dei dati da parte di tutti i soggetti interessati. In questo numero si ha l'ulteriore conferma del ruolo significativo che potranno svolgere i DB catastali tra cui l'Anagrafe immobiliare integrata, che si presta a diventare in futuro il "cuore" dei Land Information System (LIS) degli enti che operano ai diversi livelli istituzionali nel governo e nella gestione del territorio alle diverse scale. I LIS in molti paesi europei contribuiscono nel garantire l'efficienza della pubblica amministrazione, sino a supportare e a mirare le politiche multisettoriali geograficamente e territorialmente.

L'integrazione dell'anagrafe immobiliare con i DB di altre amministrazioni o *open source* può essere utile, da una parte, per prendere atto dei cambiamenti radicali prodotti dalle trasformazioni strutturali in atto e, dall'altra, per favorire le azioni e le politiche intersettoriali, con l'obiettivo di amplificare i benefici di diversa natura, comprese le ricadute in termini di rigenerazione urbana e di riqualificazione territoriale.

I cambiamenti strutturali determinati dalla globalizzazione e la grave crisi prodotta dalla guerra in Ucraina e dall'aumento del costo delle materie prime energetiche richiedono, infatti, azioni e interventi sempre più mirati, di natura sociale oltre che economica, e implicano una maggiore efficienza nell'uso delle risorse pubbliche, tra cui vanno considerati i fondi del PNRR destinati al nostro Paese con le

relative scadenze. Nello stesso tempo, l'aggiornamento costante e l'integrazione delle banche dati, tra cui quelle inerenti al patrimonio immobiliare, possono supportare nuove forme di *welfare* e possono introdurre elementi di equità fiscale oppure possono supportare le azioni mirate al recupero dell'evasione.

La ricchezza dei dati contenuti nell'Anagrafe immobiliare (già analizzata nel precedente numero) e la loro integrazione con altre banche dati può, ad esempio, supportare le politiche rivolte alla rigenerazione territoriale come pure gli interventi rivolti alla riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente in piena coerenza con gli obiettivi europei dell'Agenda 2030.

L'articolo di Marco Garcea, che va considerato in continuità con il saggio "La valorizzazione del patrimonio informativo catastale per un'efficace gestione digitale del patrimonio edilizio" pubblicato nella passata edizione, ripercorre il costante e progressivo lavoro, svolto negli anni dall'allora Agenzia del Territorio, rivolto al recupero della qualità dei DB catastali sino ad arrivare alla progettazione e realizzazione dell'Anagrafe immobiliare integrata, costituita dal SIT (Sistema Integrato del territorio) e dall'AdT (Anagrafe dei Titolari). L'autore entra nel merito della qualità dei dati della nuova piattaforma informatica, misurabile sia in termini *d'integrazione* delle particelle urbanizzate, delle unità immobiliari e delle titolarità catastali sia in rapporto alla precisione e coerenza del dato cartografico. L'Agenzia delle Entrate, grazie alle modalità telematiche di accesso, consente oggi l'interscambio tra i DB catastali, i DB della Pubblicità immobiliare e i DB dell'Osservatorio del mercato immobiliare. Il saggio apre alle potenzialità future, ancora molte da esplorare, che la piattaforma potrà avere soprattutto nello sviluppare, anche con la navigazione diretta sul territorio, nuovi servizi rivolti ai cittadini, alle imprese e alle Pubbliche amministrazioni.

L'articolo "Mutazioni catastali" riprende il tema dell'Anagrafe immobiliare integrata, approfondito già nell'edizione 2021 nel saggio "Il catasto come strumento per il miglioramento della qualità dei dati", e fa emergere l'utilità che l'interscambio tra DB può avere rispetto alle *policy* e alla gestione del territorio. Questo saggio si focalizza su come la nuova infrastruttura dei dati integrati possa essere utilizzata dai comuni per assumere azioni che possono variare da realtà a realtà in ragione delle problematiche e delle specificità locali. Ovviamente, la georeferenziazione dei dati integrati consente alle istituzioni territoriali di conoscere i territori di propria competenza in modo da poter assumere le politiche necessarie, che possono riguardare anche il territorio costruito. In particolare, gli autori presentano due casi che possono essere considerati come emblematici delle potenzialità della nuova infrastruttura informatica, consentite dall'interoperabilità delle DB. In particolare, nei comuni di Montalto Uffugo e Cervicati, in provincia di Cosenza, la nuova piattaforma informatica è stata utilizzata per supportare la fiscalità, facendo emergere l'evasione, mentre nel comune di Castel Boglione, in provincia di Asti, è servita a comprendere l'evoluzione dell'economia locale e le trasformazioni territoriali legate al crescere della viticoltura.

L'articolo di Cardaci *et al* conferma il ruolo che la condivisione di dati e l'interoperabilità possono avere nella definizione di progetti strategici finalizzati all'acquisizione dei fondi del PNRR. Il saggio riguarda il comune di Venaria Reale, un comune di media entità in provincia di Torino, caratterizzato dalla presenza della Reggia che rientra tra i siti Unesco inseriti all'interno del circuito delle Residenze Reali. Il caso assume una rilevanza particolare sia perché considera il partenariato pubblico-privato sia perché riguarda la valorizzazione del patrimonio residenziale e la rigenerazione urbana, considerati

come un volano di sviluppo che integra l'economia oggi dipendente dal turismo. I DB utilizzati, tra cui quelli dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare, si leggano sul tema il saggio pubblicato nell'edizione 2021 *"Data mining e Machine learning: la nuova frontiera dei Big data nel settore immobiliare"*, sono coerenti con la forma del partenariato e con la candidatura al Programma Innovativo Nazionale sulla Qualità dell'Abitare (PINQuA), finanziato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza con 2,8 miliardi. Merita segnalare la collaborazione tra un ente territoriale e un'istituzione universitaria che opera nel settore della terza missione.

Il saggio di Lodde rimanda all'importante ruolo svolto dall'Unione Europea con progetti, linee guida e direttive rivolti a perseguire la progressiva integrazione dei servizi erogati dai diversi stati anche attraverso piattaforme telematiche, per superare le differenze che caratterizzano i diversi paesi sul piano giuridico, organizzativo e tecnico. Il progetto *"Land Registers Interconnection (LRI)"*, promosso dalla Commissione Europea, riveste una rilevanza particolare, in quanto si pone l'obiettivo di arrivare a fornire un unico punto di accesso ai sistemi di pubblicità immobiliare dei paesi dell'UE, all'interno del quadro dell'interoperabilità e del portale europeo della giustizia elettronica (E-Justice Portal). L'Italia, con il "Progetto Imola", partecipa al progetto con il compito di migliorare la comprensione dei dati scambiati a livello transfrontaliero. Il progetto LRI, rivolto a considerare l'istituto giuridico della proprietà in modo dinamico, in futuro potrebbe evolvere sino a consentire la condivisione dei dati sui mercati immobiliari, rendendo interoperabili i DB delle transazioni con quelli catastali dei diversi paesi, assimilabili all'Anagrafe Integrata Immobiliare, da cui si possano dedurre le caratteristiche fisiche e posizionali delle proprietà georeferite.

L'articolo di Lucchese rientra a pieno titolo tra le tematiche di interesse della rivista ed è in continuità con i precedenti. L'autore tratta il tema del Registro dei pegni mobiliari non possessori. Considera, da una parte, la direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e, dall'altra, il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2021-2023 (AgID 2021) che ha il compito di ampliare progressivamente le basi dati di interesse nazionale nella prospettiva di renderle interoperabili e di valorizzarle anche nei confronti del riutilizzo dei dati. In particolare, Lucchese approfondisce nei molteplici aspetti il caso delle banche dati delle Pubbliche amministrazioni che garantiscono la certezza del diritto nelle relazioni economiche con l'obiettivo di favorire lo sviluppo del Paese. Con un respiro internazionale, l'autore entra nel merito del sistema delle garanzie sino a trattare dell'attuale registro dei pegni non possessori che - strutturato come una nuova banca dati dell'Agenzia delle Entrate gestita digitalmente - può essere assunto a riferimento per un futuro registro unico delle garanzie mobiliari.

Rocco Curto
Politecnico di Torino



Quest'opera è distribuita con

Licenza Creative Commons [Attribuzione - Non commerciale 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/)



**Le sfide del PNRR e
la valorizzazione del patrimonio
degli Enti Territoriali**

**L'importanza
delle banche dati e della condivisione
delle informazioni**



Roberta Cardaci

Dirigente Settore LL.PP.
Fondi Europei Comune di Venaria Reale (To)

Fabio Giulivi

Sindaco, Comune di Venaria Reale (To)

Marta Santolin

Assessore Cultura - Rapporti
con la Reggia e Parco "La Mandria"
Smart City - Innovazione - Arredo urbano,
Comune di Venaria Reale (To)

Cristina Coscia

Politecnico di Torino
Dipartimento di Architettura e Design (DAD)

Parole chiave: interoperabilità, Comune di Venaria, PINQuA, architettura informativa

Abstract Il PNRR rappresenta un'occasione unica per affrontare investimenti fino ad ora inimmaginabili: le Amministrazioni, infatti, con tempistiche molto ristrette, si sono trovate ad affrontare ad esempio i temi strategici della valorizzazione dei propri patrimoni e della rigenerazione urbana potendo contare su risorse decisamente importanti e disponibili a breve termine.

I complessi processi di candidatura ai bandi prevedono la proposta e il consolidamento di iniziative di Partenariato pubblico privato, che dovrebbero accompagnarle affinché si realizzi un volano per lo sviluppo e si ottengano i migliori risultati attesi. In tale cornice, diventa cruciale una architettura informativa che permetta, da una parte, che i valori immobiliari in gioco possano essere stimati correttamente; dall'altra che gli investimenti accantonati vengano programmati e monitorati durante tutto il ciclo degli scenari di intervento.

I *data set* di proprietà delle Pubbliche Amministrazioni si devono confrontare con informazioni catastali e patrimoniali sugli immobili in gioco immediatamente reperibili: in tal senso, banche dati e piattaforme esistenti "centralizzate" quali la piattaforma OMI sono essenziali, perché costituiscono un prezioso supporto nella predisposizione delle candidature ai bandi e alla strutturazione dei piani finanziari necessari per porre a base di gara i valori corretti e coerenti con le tendenze del mercato.

Date queste premesse, l'articolo intende illustrare il punto di vista di un Ente Territoriale di media grandezza che, nell'espletamento delle attività di istituto, consulta e opera interrogazioni su tali banche dati disponibili secondo due processi amministrativi paralleli:

- 1) quelli legati all'attività ordinaria, al fine di acquisire dati essenziali per predisporre in tempi contenuti e senza costi i documenti necessari per la compilazione di elaborati utili a sostenere le scelte e le strategie della programmazione interna
- 2) quelli legati all'attività "straordinaria", al fine di presentare proposte per accedere a bandi di finanziamento, in cui diventa ineludibile l'interoperabilità dei dati tra enti pubblici di differente rango (scambio dati tra Comuni della città metropolitana, con la città metropolitana, con la Regione, ecc.).

In particolare verrà illustrato il caso della candidatura al Programma Innovativo Nazionale sulla Qualità dell'Abitare (PINQuA), finanziato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza con 2,8 miliardi e che ha l'obiettivo di ridurre il degrado delle periferie, rendere più efficiente dal punto di vista energetico l'edilizia residenziale pubblica e realizzare interventi di rigenerazione urbana per migliorare la qualità della vita delle persone. Il primo *step*, pertanto, è stata l'identificazione sull'intero territorio comunale degli immobili destinati ad Edilizia Sociale, sia di proprietà comunale, sia degli altri Enti proposti alla gestione di tale patrimonio immobiliare, attraverso la consultazione della Banca Dati catastale, al fine di reperire tutte le relative informazioni circa la categoria e classamento, consistenza, ecc. ..., nonché del loro posizionamento georeferenziato mediante la mappa catastale necessario alla definizione degli ambiti di intervento e l'individuazione degli eventuali assi principali di sviluppo dei circondari medesimi.

Successivamente, al fine della determinazione del più probabile valore degli immobili di Edilizia Sociale, soprattutto per quanto concerne quelli di proprietà comunale, eventualmente necessario per la definizione di

ulteriori procedimenti che potrebbero interconnettersi a caduta con il Programma PINQua, si è provveduto alla consultazione dei dati messi a disposizione dalla piattaforma OMI, per immobili aventi caratteristiche analoghe a quelli oggetto di stima, nonché all'estrazione delle inerenti planimetrie catastali per l'individuazione della disposizione dei locali costituenti la propria consistenza, oltre ad eventuali altri locali di pertinenza ad uso esclusivo, quali box, posti auto, cantine, ecc...

**Le sfide del PNRR e
la valorizzazione
del patrimonio
degli Enti Territoriali**

**L'importanza
delle banche dati e
della condivisione
delle informazioni**

1 | INTRODUZIONE

La Città di Venaria Reale, comune della città metropolitana di Torino di 32.453 abitanti e di 20,3 kmq di estensione, a partire dalla consapevolezza dell'occasione forse irripetibile fornita dal PNRR di accedere a finanziamenti europei nazionali e regionali, ha avviato un percorso di ricognizione del proprio patrimonio, finalizzato *in primis* alla sua razionalizzazione e contestualmente "messa in valore" per attuare le strategie di sviluppo previste dagli strumenti di programmazione.

La Città possiede un patrimonio abbastanza consistente, costituito anche da diversi beni oggi inutilizzati, alcuni rilevanti altri meno, che versano in condizioni di degrado (Figura 1).

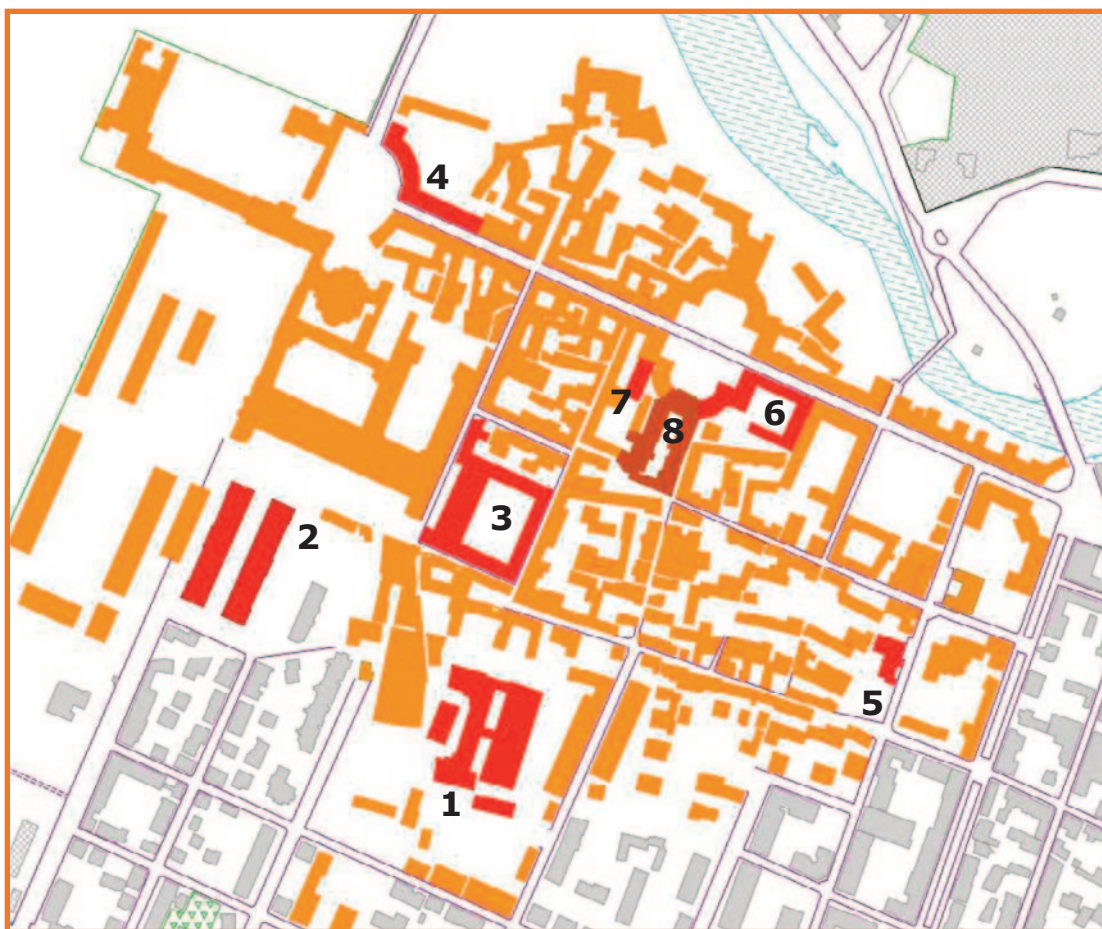


Figura 1 - Il patrimonio dismesso di Venaria Reale (TO)

Contemporaneamente è stato avviato il Progetto di rigenerazione urbana RIABITARE VENARIA, grazie al contributo della Compagnia di San Paolo a valere sul Bando Prospettive Urbane, che prevede un insieme coordinato di azioni sul patrimonio comunale e su quello pubblico insistente sul territorio, che, se attuato, potrebbe favorire l'innesco di investimenti pubblici e privati e attrarre così ulteriori risorse, come ad esempio i fondi PNRR.

Gli immobili in questione sono inseriti all'interno del Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, previsto nell'articolo 58 del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 allegato al Bilancio, documento strategico per l'ottimizzazione e la dismissione degli asset pubblici (Figura 1): il Piano realizza un inventario dei beni, approva il piano delle alienazioni, nonché il programma di valorizzazione del patrimonio immobiliare cittadino in linea con il Documento unico di Programmazione 2022/24.

Ai fini dell'inserimento nel piano degli asset individuati, l'ufficio ha predisposto in particolare le stime degli immobili da alienare utilizzando la banca dati messa a disposizione dall'Agenzia dell'Entrate, che fornisce le quotazioni dei valori degli immobili e delle locazioni sull'intero territorio nazionale con cadenza semestrale.

L'OMI è uno strumento di facile consultazione che viene utilizzato correntemente dagli uffici per la predisposizione di stime, in particolare per la rapidità della restituzione dei dati e per la gratuità.

In particolare la banca dati viene utilizzata per la determinazione dei canoni di affitto da porre a base di gara nelle procedure di assegnazione di immobili comunali in ambito di concessione di servizi o affitto.

Le stime più complesse e che non interessano le categorie di immobili ricomprese dall'OMI sono invece predisposte mediante la realizzazione di analisi di dettaglio affidate a professionisti qualificati in materia.

In questo caso sarebbe utile una banca dati di riferimento anche per determinare i valori dei beni destinati a servizi pubblici.

La città ha pertanto avviato procedure di alienazione di quegli immobili che non rientrano nei programmi di valorizzazione e che generano costi gestionali e manutentivi, mediante procedure di gara da aggiudicarsi con offerta al prezzo più alto: alcune operazioni hanno avuto degli ottimi risultati in termini di entrate.

Le somme derivanti dalla procedura di alienazione sono inserite a bilancio per il finanziamento di interventi di riqualificazione sul patrimonio.

Oltre alle procedure di alienazione l'Ente ha inteso massimizzare l'opportunità offerta dal PNRR e da altre forme di finanziamento, avviando procedure di partenariato pubblico-privato o mediante procedure di cessione del diritto di superficie. Questo in particolare è stato posto in essere per gli interventi di valorizzazione delle aree destinate a servizi per lo sport. In questi casi, non essendo disponibili banche dati specifiche per la determinazione dei valori, si è ricorso a stime dedotte da ricerche di mercato per interventi affini o mediante valori derivanti da appositi studi di fattibilità.

Le strategie e operazioni tecniche descritte sono state valorizzate nel progetto PINQuA, che viene illustrato nei paragrafi che seguono.

2 | IL PROGRAMMA PINQuA: UNA LEVA NEI PROCESSI DI VALORIZZAZIONE ECONOMICA

Un caso significativo, su cui si illustrano dettagli, è quello della Valorizzazione di un'importante area pubblica ubicata in zona centrale (Tavola 1).

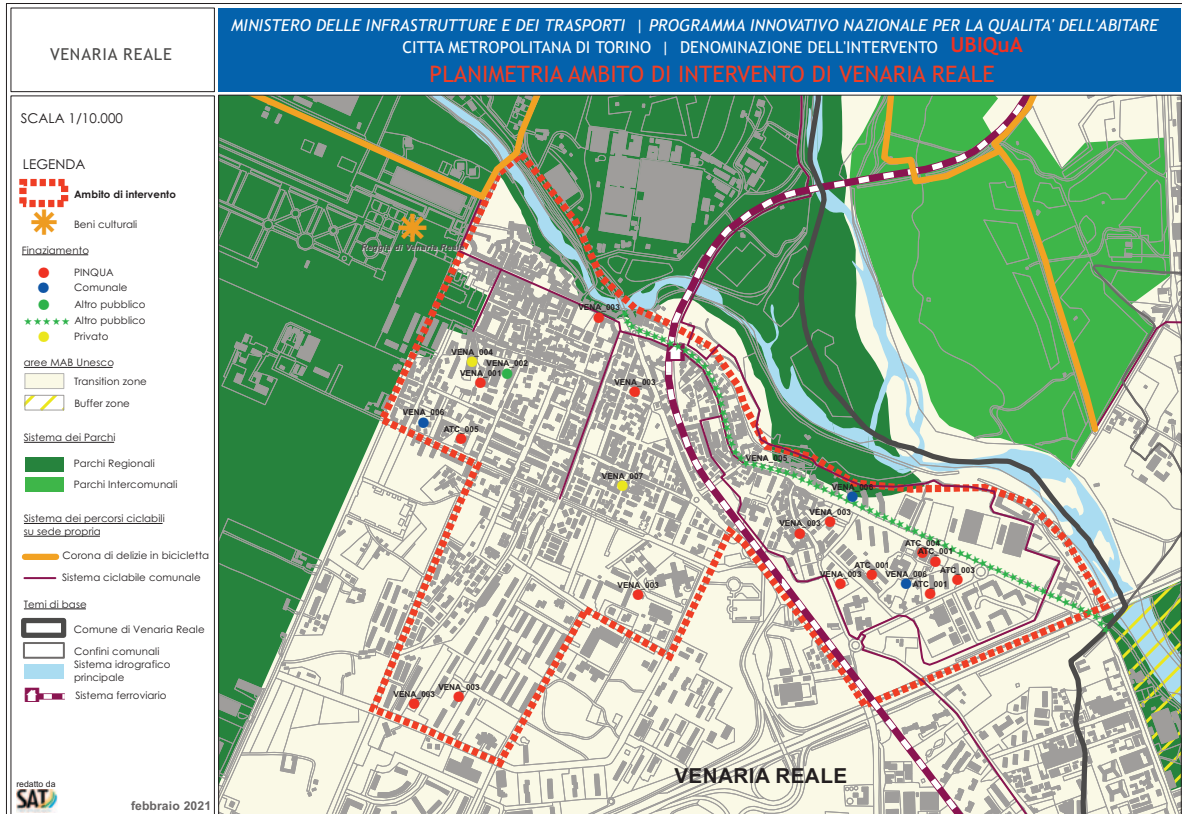


Tavola 1 – Progetto PINQuA/UBIQUA Venaria Reale: l'area di intervento

L'Amministrazione il 29 maggio 2001 ha acquisito il compendio dell'ex Caserma "Beleno" a pochi passi dal Centro Conservazione Restauro.

Tale previsione era contenuta all'interno dell'Accordo di Programma Quadro relativo al "Progetto di restauro e valorizzazione della Reggia di Venaria Reale e del Borgo Castello della Mandria", sottoscritto il 10 settembre 1999, come adempimento in capo alla città, al fine di rendere disponibili aree per attività collegate alla Valorizzazione del Centro Storico della Città, in armonia con il nascente sistema turistico.

L'area completamente abbandonata da oltre 20 anni versa in avanzato stato di degrado e sono necessari diversi milioni di euro per la sua rigenerazione.

Nell'ambito di questo scenario la Città ha aderito al programma PINQuA a regia CMTO (Città Metropolitana Torino) con il progetto UBIQUA (insieme con le città di Settimo Torinese, San Mauro e Foglizzo) prevedendo un piano finanziario basato sulla possibilità di realizzare presso l'area della Ex Caserma Beleno un HUB per la cultura che funga da innesco per la valorizzazione degli immobili ubicati in zona centrale della città, per favorire la ripopolazione del centro storico e stimolare il senso di appartenenza dei cittadini mediante azioni di Social Design e rigenerazione su base culturale.

La Città Metropolitana di Torino ha infatti avviato da tempo su tutto il territorio metropolitano un processo continuo di ricognizione sia conoscitivo (armonizzazione di *data set* a scala comunale) sia di proposte progettuali e/o di intervento che puntano alla riduzione del disagio abitativo e insediativo, capaci di promuovere processi di incremento della qualità dell'abitare, con particolare attenzione ad un ruolo prioritario all'edilizia residenziale sociale e alla rigenerazione delle periferie urbane.

Tra le proposte raccolte e analizzate da parte della Città metropolitana di Torino, anche al fine di elaborare future iniziative di sviluppo economico dei territori, sono emerse numerose progettualità a scala intercomunale ritenute aderenti agli obiettivi previsti nel quadro del "Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare" promosso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo.

Per valutare e condividere queste proposte ritenute nella fase ricognitiva coerenti con gli obiettivi del PINQuA, la Città Metropolitana di Torino ha avviato un'intensa fase di concertazione con i soggetti proponenti. L'obiettivo era valorizzare le diverse proposte progettuali potenziandone il valore, secondo alcuni precisi indirizzi nella logica di interventi caratterizzati per essere di area vasta a scala intercomunale, e presentare elementi di compartecipazione degli attori locali, con attenzione al Terzo settore, finalizzati a favorire l'inclusione sociale, il coinvolgimento di risorse private, con particolare attenzione al coinvolgimento delle aree periferiche e di quelle che, ancorché non periferiche, sono espressione di situazioni di disagio abitativo e socioeconomico e non dotate di un adeguato equipaggiamento urbano-locale.

Gli esiti di questo processo di concertazione e co-progettazione, alimentato da operazioni di monitoraggio dati da parte di tutte le municipalità coinvolte, hanno portato alla riconfigurazione delle proposte progettuali in coerenza con gli obiettivi del programma nazionale per la qualità dell'abitare, attraverso la definizione di azioni che esprimono interventi e misure con soluzioni durevoli per la rigenerazione del tessuto socioeconomico: il miglioramento della coesione sociale, l'arricchimento culturale, la qualità dei manufatti, dei luoghi e della vita dei cittadini, promuovere innovazione, sostenibilità, con particolare attenzione a quella economica e ambientale, utilizzo di modelli e strumenti innovativi di gestione, partecipazione, inclusione sociale e *welfare* urbano, senza consumo di nuovo suolo, assumendo in tutte le azioni perseguite i principi e gli indirizzi per lo sviluppo sostenibile e l'adattamento ai cambiamenti climatici e secondo il modello della città intelligente, *green* e inclusiva.

Inoltre nell'elaborazione delle proposte progettuali si è mantenuta la coerenza con gli strumenti di pianificazione della Città Metropolitana, in particolare il Piano Territoriale di Coordinamento (PTC2 - Piano vigente) dalla data di pubblicazione sul B.U.R. n. 32 del 11 agosto 2011, che richiama nelle proprie Norme Tecniche sia le offerte residenziali in ambiti sovracomunali, sia gli indirizzi per il fabbisogno di edilizia sociale, che elenca i comuni con "consistente fabbisogno abitativo sociale" tra cui ricadono i Comuni coinvolti negli interventi previsti nella presente proposta progettuale.

Il tema della qualità dell’abitare si ritrova anche nel Piano Strategico Metropolitan approvato dal Consiglio Metropolitan nel 2021, con particolare riferimento all’Asse 3 dedicato alle infrastrutture per una mobilità sostenibile e all’Asse 5 dedicato all’inclusione e coesione (Tavola 2).

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI | PROGRAMMA INNOVATIVO NAZIONALE PER LA QUALITÀ DELL’ABITARE
CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO | DENOMINAZIONE DELL’INTERVENTO: VENA002 PER CULTURA, BELLEZZA, NUOVA SCUOLA

Il progetto intende rispondere a obiettivi di carattere urbano e sociale: creare un nuovo hub della cultura, spazi per lo sport, il tempo libero e una nuova scuola media in modo da migliorare la qualità dell’abitare. Obiettivo dell’intervento è apportare qualità urbana in un’area degradata e centrale. Questi obiettivi generali si riflettono nella concezione di uno spazio innovativo, aperto, modulare e sostenibile. Anche se concepito come un insieme unitario, il progetto è stato suddiviso in due lotti funzionali indipendenti di cui uno candidato al Bando VENA001 e l’altro che sarà finanziato con altri fondi VENA 002: un lotto prevede la realizzazione di un Hub Cultura (identificato con il codice Vena_001) e l’altro una Nuova Scuola media (identificato con il codice Vena_002).

VENA 002 INVESTIMENTO COMPLESSIVO EURO 15.500.000

E.2. Dati quantitativi dell’intervento		
E.2.1	Superficie complessiva (E.2.2+E.2.3)	10.920
E.2.2	Superficie coperta	4.740
E.2.3	Superficie scoperta (E.2.4+E.2.5) e (E.2.6+E.2.7)	6.180
E.2.4	Superficie scoperta permeabile	3.310
E.2.5	Superficie scoperta non permeabile	2.870
E.2.6	Superficie scoperta vegetazionale	3.920
E.2.7	Superficie scoperta minerale	2.260
E.2.8	Superficie esistente oggetto di intervento	0
E.2.9	Superficie oggetto di demolizione e ricostruzione	6.220
E.2.10	Superficie di nuova edificazione	0

Tavola 2 - Piano Strategico Metropolitan – Progetto UBIQuA

Il progetto “UBIQuA - Uomo, Biosfera, Innovazione, Qualità dell’Abitare” rappresenta l’esito di questo processo a scala locale: raggruppa un’aggregazione intercomunale formata dai Comuni di Settimo Torinese, Venaria Reale, San Mauro Torinese e Foglizzo con il partenariato di ATC del Piemonte Centrale. La proposta intende cogliere l’opportunità del Programma Nazionale per rispondere non solo all’emergenza abitativa, riattivando l’assegnazione di alloggi oggi non disponibili, ma soprattutto per rispondere all’esigenza delle pubbliche amministrazioni di intervenire con azioni di riqualificazione a larga scala di spazi pubblici e di immobili attualmente degradati, incrementando l’accessibilità materiale, immateriale e la sicurezza, le dotazioni territoriali e i servizi di prossimità.

In tale cornice, i *data set* di proprietà delle Pubbliche Amministrazioni si devono confrontare con informazioni catastali e patrimoniali sugli immobili in gioco immediatamente reperibili: in tal senso, banche dati e piattaforme esistenti “centralizzate” quali la piattaforma OMI sono essenziali, perché costituiscono un prezioso supporto nella predisposizione delle candidature ai bandi e alla strutturazione dei piani finanziari necessari per porre a base di gara i valori corretti e coerenti con le tendenze del mercato.

I Comuni proponenti sono inseriti nell’elenco di cui alla suddetta DGR n. 16-6646 del 23 marzo 2018, in particolare i comuni di San Mauro Torinese, Settimo Torinese e Venaria Reale risultano nei primi 30 centri

Piemontesi definiti ad Alto Disagio Abitativo: inoltre gli stessi comuni sono individuati quali Comuni capofila per classe di disagio abitativo del loro ambito territoriale.

3 | PATRIMONI CONOSCITIVI E DATA SET A SUPPORTO DI STRATEGIE DI VALORIZZAZIONE GLI SCENARI IN COSTRUZIONE

Preso atto di questa condizione, la proposta si è avvalsa di operazioni mirate a conoscere dati di dettaglio sui patrimoni e ad avviare interrogazioni su *data set* aggiornati.

Nello specifico l'Ente ha stipulato apposita Convenzione presso l'Agenzia delle Entrate per l'uso della Piattaforma riferita ai Servizi catastali e di pubblicità immobiliare - "Sister", attraverso la quale, in riferimento agli immobili di proprietà comunale oggetto di procedura di valorizzazione/alienazione, attraverso apposite visure catastali, è possibile reperire i relativi dati metrici (superficie e/o cubatura) ai fini commerciali, formalmente riconosciuti secondo quanto previsto nei manuali e prontuari inerenti la stima degli immobili, ai quali applicare i relativi prezzi unitari di mercato e/o valori di costo e ricostruzione unitari, per la determinazione del più probabile valore di mercato e/o di locazione/concessione.

Inoltre, attraverso l'uso della Piattaforma "Sister" è possibile reperire le planimetrie catastali degli edifici di proprietà comunale, il cui formato consente il loro facile utilizzo di consultazione, quale allegato alla documentazione di gara propedeutica alla presentazione delle relative offerte, in quanto consente una immediata lettura sulla distribuzione degli spazi, che risulterebbe altrimenti difficoltosa se basata sulle tavole di progetto, considerate le dimensioni delle medesime, spesso ancora su supporto cartaceo e ricche di informazioni, alcune ritenute superflue in questa fase della procedura, ma invece utili in una fase successiva di sviluppo progettuale della proposta presentata.

Parimenti, sempre attraverso la suddetta procedura, è possibile generare idonei estratti di mappa, che ne consentono l'immediata localizzazione sul territorio, determinando le coerenze ai confini, nonché forma e geometrie delle aree stesse.

La proposta interviene su una varietà di tagli delle unità immobiliari di proprietà degli Enti, che consente di disporre di un rinnovato *stock* di alloggi pubblici che, a seguito degli interventi previsti, potranno essere utilizzati sia da singole persone, sia da nuclei familiari che manifestano uno stato di bisogno abitativo o metterli a disposizione di soggetti fragili, di ospitalità temporanea o per situazioni in emergenza abitativa o sottoposti a sfratto.

A tal fine "UBIQuA" si propone di creare le condizioni per il miglioramento della qualità dell'abitare e ridurre il disagio abitativo attraverso un progetto fortemente integrato tra azioni materiali (recupero e riuso del patrimonio edilizio residenziale pubblico esistente, spazi pubblici, spazi comuni e connettivo) e immateriali (processi partecipativi, nuove forme di gestione o co-gestione, sensibilizzazione alla cura del bene comune, ecc.): un programma complesso di rigenerazione urbana che possa rappresentare un modello d'intervento diffuso e radicato negli ambiti territoriali di riferimento.

In particolare il Centro Storico di Venaria, può essere inquadrato con i seguenti *asset*:

- ospita altri contenitori di proprietà della città come l'ex cinema Dante e caserme dismesse in disuso da almeno 20 anni (Caserme Gamerre, ex Caserma Carabinieri) altrettanto fatiscenti, caratterizzate da importanti criticità dal punto di vista igienico sanitario

- il tessuto urbano ed edilizio civile è costituito da edilizia di tipo economico e popolare, categorie catastali A3 e A4, alcune delle quali gestite dall'A.T.C: queste versano in stato di degrado soprattutto nelle zone limitrofe al complesso sabauda
- la situazione descritta è stata inoltre aggravata recentemente dalla dismissione da parte di ATC di alcuni importanti complessi residenziali ottocenteschi e vincolati ai sensi delle norme sui BB.AA. (ESEDRA in Piazza della Repubblica fronte Reggia Sabauda, CORTE PAGLIERE in via XX Settembre fronte Citroniera e Centro del Restauro) che ospitavano centinaia di alloggi di edilizia ERP.

Tutti i contenitori descritti, inseriti nel progetto RIABITARE VENARIA con relative analisi economico-finanziarie e proposte di riuso (Figura 2), costituiscono un patrimonio immobiliare di grande valore storico e architettonico, ma, al tempo stesso, un limite allo sviluppo del Centro Storico, in quanto la loro valorizzazione comporta necessariamente una visione e un programma di medio lungo termine, caratterizzato da complessi accordi con le proprietà, rilevanti investimenti finanziari che dovranno necessariamente essere di natura sia pubblica sia privata con l'auspicio di utilizzare i finanziamenti del PNRR e nazionali/regionali come leva per incrementarne il valore.

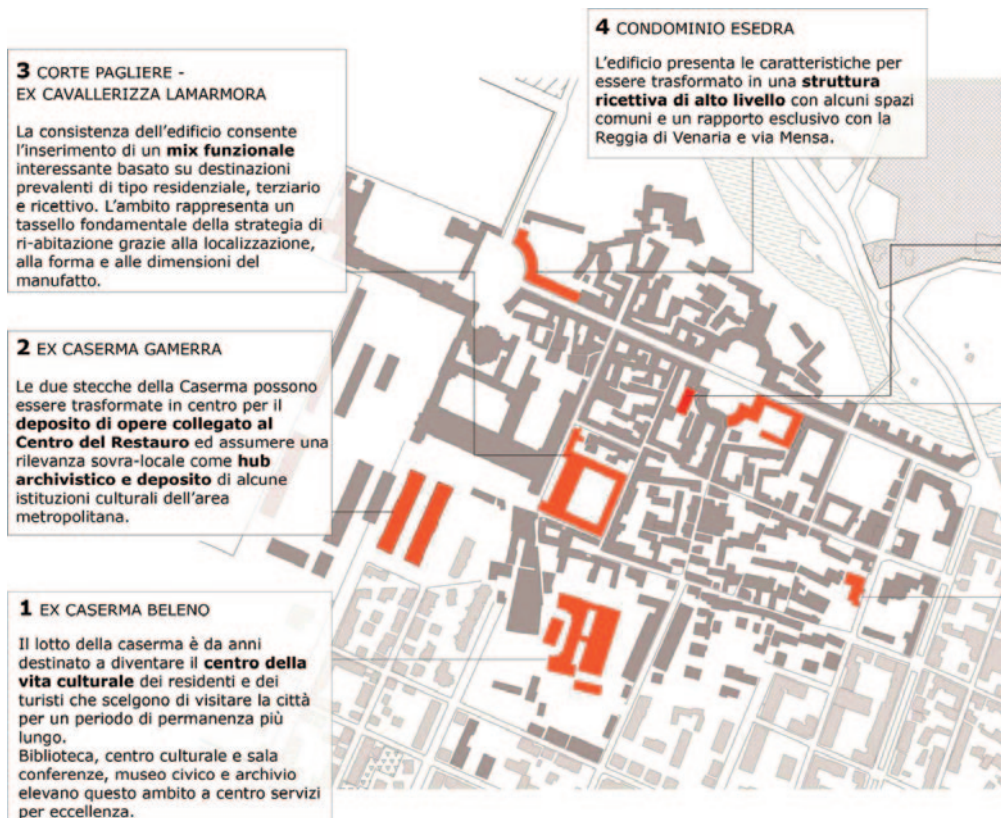


Figura 2 – Comune di Venaria Reale (To): beni strategici e primari

In tale quadro, si può senza dubbio affermare che in Venaria Reale le maggiori criticità, come evidenziato anche dall'andamento del mercato immobiliare attraverso la consultazione delle banche dati OMI, non sono riscontrabili in periferia, bensì nel centro storico più immediatamente connesso alla Reggia, tanto da evidenziare un disagio abitativo, costituito da una carenza di servizi e di strutture commerciali di prossimità.

La recente rilocalizzazione dell'ospedale civico, al di fuori del centro storico, ha creato un ulteriore vuoto urbano, decisamente consistente, proprio sull'aulica Piazza dell'Annunziata che, attraverso via Mensa porta alla Reggia.

In loco, sono presenti diversi alloggi in disuso che, a seguito di riqualificazione, potranno essere assegnati. La Città ha pertanto deciso di proseguire nel percorso intrapreso di riqualificazione dell'Area dell'Ex Caserma Beleno nel 2013 con l'insediamento della nuova Biblioteca, introducendo nuove funzioni di tipo culturale e sociale nella ferma consapevolezza che questa sia la strada giusta per intraprendere il percorso della rigenerazione dell'intero centro storico.

Lo scenario prescelto pone pertanto al centro della nuova visione per lo sviluppo del centro storico la realizzazione sull'area della *ex caserma* di un HUB della CULTURA costituito da una scuola media aperta alla città e di altre funzioni di tipo culturale e sociale come l'archivio storico, il museo della città, laboratori culturali, una sala teatrale polifunzionale, una foresteria, un bar, spazi per la cultura il *co-working* ad essa connessi in un'ottica di razionalizzazione degli spazi, efficienza, risparmio di risorse, interoperabilità, modularità.

La scuola come leva per la rigenerazione urbana, come servizio di *welfare*. Come sintesi di educazione, pedagogia e didattica. La scuola come Civic center (come indicato nelle linee guida del Miur del 2013).

«La scuola è l'unica rimasta, tra le funzioni pubbliche, in grado di influenzare lo sviluppo futuro del paese, in una proiezione di parecchi decenni avanti. Va, dunque, ripensata in una proiezione temporale a lungo periodo. Analizzando il tempo presente e il cambiamento indotto del tradizionale assetto civico per le funzioni dei servizi, del lavoro impiegatizio, del commercio e della mobilità, la scuola è anche l'unico motore di rigenerazione, a partire dalla scala del quartiere, che possa poi espandersi alla città intera, recuperando la relazione quotidiana con tutto il territorio e non solo con piccole porzioni, scardinando la logica per edifici funzionali che ha dominato l'assetto urbano fino a oggi» Alfonso Femia (Femia, 2019).

4 | LE BANCHE DATI PER IL PROGETTO UBIQuA

Il progetto UBIQuA prevede anche la realizzazione di un SOCIAL HOUSING DIFFUSO: per supportare tale scenario di intervento è stata condotta un'analisi sul territorio di Venaria Reale a partire dai dati consultabili sulle banche dati specifiche, con riferimento alle n.4 zone OMI in cui è suddiviso il territorio del Comune di Venaria Reale, sulla base della determinazione effettuata dall'Agenzia delle Entrate, in virtù delle quali vengono poi determinati dall'OMI i relativi valori di mercato e/o locazione unitari, riferite alle tipologie edilizie prevalenti presenti nella zona: in particolare nel centro storico è emerso che il patrimonio edilizio del centro storico è fatiscente e che circa i 2/3 degli immobili è classificato a catasto in categoria A3 e A4, ovvero immobili di tipo economico e popolari. Questa situazione di contesto perlopiù degradato ha determinato negli anni un progressivo abbandono del centro storico in favore di zone periferiche, senza che però sia seguito un piano di riqualificazione urbana che il recupero della Reggia avrebbe dovuto innescare sul modello del quadrilatero torinese.

La Città possiede nel centro storico **41** alloggi di cui **21** risultano attualmente abitati e **20**, che risultano ancora da assegnare, in quanto necessitano di lavori di adeguamento: 3 di questi appartamenti sono oggi in disponibilità della città a seguito di confisca per reati legati alla criminalità organizzata. La varietà dei tagli delle unità immobiliari di proprietà dell'Ente consente di disporre di alloggi che possono essere utilizzati sia da singole persone sia da famiglie che manifestano uno stato di bisogno abitativo.

Attualmente molti alloggi sono vuoti anche in considerazione delle oggettive difficoltà incontrate da parte dell'Ente nella gestione degli stessi, in quanto concessi a soggetti in fragilità economica con possibilità di pagare un affitto calmierato.

Il canone concordato prevede infatti la stipula di contratti di locazione calmierati secondo gli accordi territoriali vigenti.

Il proprietario ha sgravi fiscali e tributari e l'inquilino paga una cifra compresa tra un minimo e un massimo al mq.

Altri alloggi invece sono stati destinati a soggetti in ospitalità temporanea (via F.lli Cervi, Corso Macchiavelli), in particolare a nuclei familiari in emergenza abitativa e sfrattati, secondo quanto stabilito dal Regolamento dell'Ente.

Si tratta in entrambi i casi di alloggi utilizzati per compensare il disagio abitativo, nel caso di contratto concordato affinché soggetti a basso reddito possano permanere in un alloggio senza subire uno sfratto, nel secondo caso per venire in aiuto a nuclei familiari che hanno perso la casa, sono in emergenza abitativa e devono avere una sistemazione provvisoria in attesa di un'assegnazione definitiva di edilizia sociale.

La città attualmente eroga contributi ASLO e FIMI derivanti da finanziamenti regionali nell'ottica di applicazione dei principi di *welfare* abitativo: attraverso il contributo il Comune promuove la stipula di contratti a canone concordato sia tra inquilini e proprietari *ex novo* (misura ASLO: Agenzia per il Sostegno alla locazione), sia per bloccare le procedura di sfratto per morosità in corso sul territorio attraverso stipula di contratti a canone concordato (misura FIMI: Fondo inquilini morosi incolpevoli) tra inquilino moroso e proprietario che ha attivato la procedura di sfratto.

Inoltre la Città al momento si affida per la gestione degli alloggi alla Cooperativa Animazione Valdocco, Cooperativa Sociale che attua progetti di politica di riattivazione educativa ed economica per i nuclei che occupano gli alloggi comunali per creare *housing* sociale diffuso dal momento che alcuni alloggi comunali sparsi sul territorio non essendo inseriti in un contesto disagiato, possono essere positivi per creare *mixité* e inclusione.

Vista comunque la complessità della gestione, la Città ritiene di riqualificare gli alloggi e di avviare un percorso volto a trasferirli in gestione all'Agenzia territoriale della Casa del Piemonte trasferendo i vincoli oggi insistenti sulla Casa Esedra, edificio ubicato in Piazza della Repubblica 1, proprio di fronte alla Reggia Sabauda, immobile residenziale gravato da un vincolo nascente dal Contributo regionale concesso ai sensi della Legge n. 457/78, oggi in stato di avanzato degrado ed abbandono a seguito della rilocalizzazione delle famiglie ivi residenti fino a qualche anno fa.

Tali vincoli sono relativi al Finanziamento della costruzione di Casa Parcheggio in Via Mensa, Piazza della Repubblica e Via A. di Castellamonte - Venaria Reale" - Programma di intervento n. 2/168 Rec. - Legge di Finanziamento 457/78 - Biennio 2° - Codice Intervento 20101292010 - numero programma 2168.

In considerazione della dismissione dell'immobile la somma residua del finanziamento deve essere rimborsata alla Regione Piemonte in quanto l'edificio non ha la destinazione prevista.

Questo percorso dovrà essere concertato con i competenti uffici della Regione Piemonte al fine di quantificare i valori degli immobili e dei rimborsi dovuti alla Regione.

La conclusione di questo percorso farà sì che gli alloggi potranno essere immessi in disponibilità di ATC Piemonte e la Città potrà avviare la riqualificazione della Casa Esedra prevista dall'art. 39 dell'ACCORDO

DI PROGRAMMA QUADRO relativo al Progetto di Restauro e Valorizzazione della Reggia di Venaria Reale e del Borgo Castello della Mandria sottoscritto il 10 settembre 1999, tra Ministero BBAA, Regione Piemonte, Provincia di Torino, Città di Torino, Città di Venaria Reale Città di Druento.

Gli interventi previsti dalla città sul proprio patrimonio di edilizia sociale devono essere letti e posti in relazione diretta ad una rete di infrastrutture verdi e sociali sviluppatesi negli ultimi anni (Corona Verde e tutti i servizi connessi, il Movicentro Hub di Mobilità sostenibile, le piste ciclabili e i percorsi accessibili a tutti lungo le vie Mensa, Roma, Canale, San Marchese) lungo l'Asse storico che univa la Reggia al Polo Reale di Torino, asse oggi individuato come prioritario da Regione Piemonte e CMT tanto da aver previsto la realizzazione di un importante itinerario ciclabile di rango nazionale (Fig. 3)



Figura 3 – Comune di Venaria Reale: l'area di intervento

Questo asse connette anche l'Area della Ex Caserma Beleno, dove è prevista la realizzazione di un HUB per la CULTURA, ed il quartiere Fiordaliso, dove è prevista la riqualificazione di diversi appartamenti e delle parti comuni, aree con problematiche differenti che necessitano entrambe di un intervento di rigenerazione.

Le azioni in progetto comportano sia interventi di riqualificazione delle singole unità abitative diffuse sul territorio anche in condomini privati come evidenzia la scheda di progetto sia interventi di riqualificazione di parti comuni.

Gli interventi risultano pertanto finalizzati a consentire alla città, grazie agli alloggi di proprietà e agli alloggi

di ATC Piemonte, di potere immettere nella disponibilità della cittadinanza nuovi unità immobiliari di qualità capaci di migliorare la qualità della vita degli utenti e di dare una risposta all'emergenza abitativa della città.

Tra i beni è presente anche un immobile interamente di proprietà del Comune costituito da n. 39 alloggi di cui n. 17 risultano attualmente liberi mentre gli altri lo saranno nei prossimi anni e che si vorrebbe convertire in edilizia residenziale pubblica (E.R.P.)

Per questo edificio, oltre che interventi relativi ad opere interne, sono previsti lavori di manutenzione ordinaria delle facciate e sulla copertura.

Tutti gli interventi risultano essere in rete e connessi tra di loro attraverso le modalità di gestione e con il territorio della città attraverso gli interventi previsti sulle aree esterne: sono previsti interventi diffusi di riqualificazione quali miglioramento accessibilità, dei percorsi, realizzando percorsi fruibili e integrati sia nel verde sia in nuove aree ludico sportive e aree per le attività in *plein air* quali palestre *fitness*, aree e spazi che ancor di più in questo periodo di pandemia si rende necessario riqualificare e attrezzare al fine di migliorare la qualità dell'abitare.

La riqualificazione del tessuto abitativo presente sulla città e di proprietà della città deve essere visto integrato con offerta posta in essere sul territorio a cura dell'ATC Piemonte, al fine di offrire un incremento di fabbisogno abitativo pari a numero 17 del Comune e 20 di ATC unità abitative immesse nella disponibilità e assegnazione agli utenti.

Lo spostamento del vincolo presente sulla Casa ESEDRA su altri immobili consentirebbe di rendere l'immobile disponibile per una riqualificazione mediante Partenariato Pubblico Privato, consentendo da una parte di abbattere i costi di gestione manutentiva che la città sostiene, dall'altro di completare le previsioni dell'Accordo quadro per la riqualificazione della Reggia che prevedeva la riqualificazione degli immobili pubblici ricadenti nel centro storico per finalità collegate allo Sviluppo del sistema turistico.

5 | CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE

Il progetto UBIQUA è attualmente in graduatoria e si è in attesa di un eventuale scorrimento.

Contestualmente lo stesso progetto di completamento dell'HUB della Cultura è stato candidato ai finanziamenti previsti dal PNRR per la rigenerazione urbana ottenendo un contributo di oltre 3 milioni di Euro.

Sempre nell'ambito del progetto UBIQUA sull'area attigua all'Ex Caserma Beleno è previsto un investimento privato per la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale e un'area verde lungo il canale demaniale. Questo intervento completerebbe il recupero di tutta l'area degradata restituendo alla città e al centro storico un importante spazio pubblico e servizi rilevanti.

Nel frattempo gli uffici proseguono il percorso di analisi degli *asset* per predisporre nuove procedure di partenariato pubblico, finalizzate alla riqualificazione e gestione dei beni.

Si ha la consapevolezza che i dati pubblici sono un bene comune e una risorsa del Paese in grado di produrre valore migliorando i servizi, creandone di innovativi e contribuendo a creare nuovi modelli di *business*, competenze e posti di lavoro. Oggi la maggior parte degli enti pubblici gestisce dati e informazioni

in maniera poco strutturata, aperta e interoperabile: ciò rende estremamente complessa la condivisione dei patrimoni informativi sia tra amministrazioni pubbliche, sia con i cittadini, sia con gli operatori economici e professionali.

Lo scambio di informazioni e servizi tra gli enti, grazie all'interoperabilità, consente alle amministrazioni di realizzare in modo più efficiente e veloce procedimenti complessi, riducendo i costi e i tempi di gestione. I cittadini e le imprese potranno accedere a servizi sempre più semplici, immediati e intelligenti, basati su informazioni condivise e costantemente aggiornate.

In particolare per gli enti pubblici che - come in questa particolare congiuntura - per predisporre studi da porre a base di gare di PPP (Partenariato Pubblico Privato) e per partecipare a candidature a bandi pubblici in tempi brevi debbono avere a disposizione banche dati cui fare riferimento per garantire i risultati e sostenere la decisione politica. Disporre di dati prontamente utilizzabili, facilmente accessibili e attendibili derivanti da fonti autorevoli e verificabili significa dare impulso alla realizzazione di studi che permettano di attuare più processi in tempi contenuti.

Quanto sopra, anche in considerazione del fatto che la determinazione del valore di un immobile a destinazione "speciale" e non ordinario, come potrebbe essere un edificio pubblico a destinazione sportiva, richiede uno studio che comporta anche l'impiego di risorse umane ed economiche, alcune volte notevoli per la complessità dello studio da sviluppare, che per determinate realtà di Enti di piccole e medie dimensioni potrebbe risultare anche eccessivo e poco conveniente, scoraggiando quindi di fatto l'avvio di procedimenti di valorizzazione del patrimonio pubblico, che di conseguenza rimarrebbe inutilizzato.

Pertanto, la messa a disposizione di dati aperti di questa tipologia consentirebbe la loro fruizione anche da parte di Enti che per localizzazione, come ad esempio il caso del Comune di Venaria Reale, posto nella prima cintura in periferia del Comune di Torino e altri Enti locali limitrofi, hanno caratteristiche estrinseche e intrinseche simili a livello di sviluppo del tessuto urbano e realtà sociale: potrebbero essere applicati in analogia ad immobili aventi la medesima destinazione, dei quali si potrebbe presumere uno stesso risultato in caso di una loro eventuale messa a reddito.

BIBLIOGRAFIA

Femia (2019), in <http://www.ppan.it/stories/next-generation-eu-ripartire-dalla-scuola-per-un-altro-futuro-del-paese/>

PTC2 - Piano vigente - B.U.R. n. 32 del 11 agosto 2011

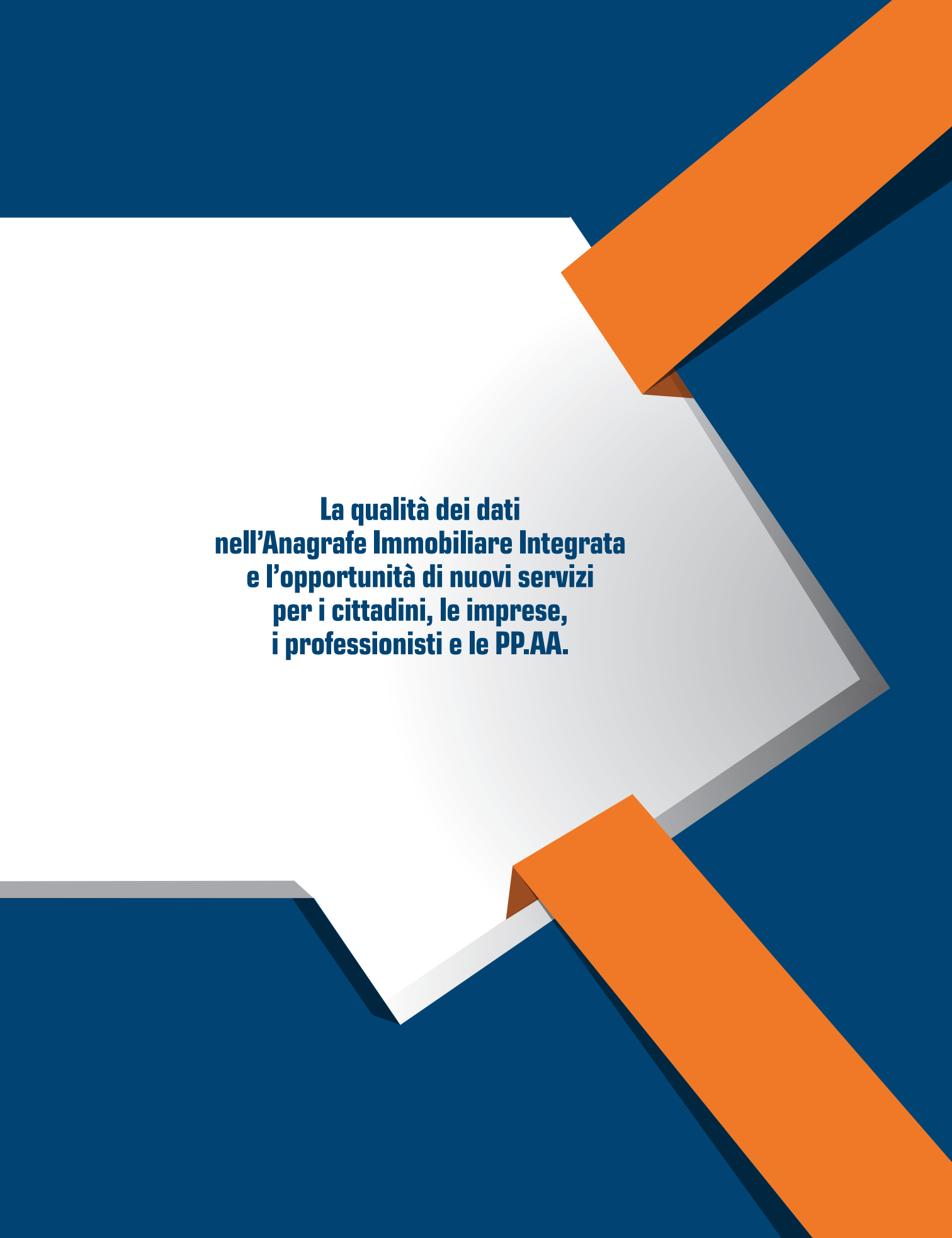
Torino metropoli aumentata: Piano Strategico Metropolitan – 2021

Fondazione Fitzcarraldo – Sinloc – RIABITARE VENARIA – tasselli per una nuova centralità – 2022.



Quest'opera è distribuita con

Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale 3.0



**La qualità dei dati
nell'Anagrafe Immobiliare Integrata
e l'opportunità di nuovi servizi
per i cittadini, le imprese,
i professionisti e le PP.AA.**



Marco Garcea

in quiescenza già Responsabile dell'Ufficio
Metodologie Innovative della DC SCCPI,
Agenzia delle Entrate

Parole chiave: qualità dei dati, bonifica, errori nei dati, anagrafe immobiliare integrata, anagrafe dei titolari, sistema integrato del territorio

Abstract In Italia, da oltre un ventennio, il censimento del patrimonio immobiliare ha assunto un continuo e crescente interesse, dovuto a una sempre maggiore richiesta di servizi da parte della società civile e alla necessità di fornire un idoneo ausilio informativo a Enti e Pubbliche amministrazioni per lo svolgimento dei compiti istituzionali legati alla gestione del territorio e della fiscalità immobiliare.

Anche per far fronte a tali esigenze, a suo tempo il legislatore ha disposto la costituzione dell'Anagrafe Immobiliare Integrata, cioè un'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale, capace di attestare per ciascun immobile, ai fini fiscali, lo stato di integrazione delle banche dati, individuandone il soggetto titolare di diritti reali.

Le finalità dell'Anagrafe Immobiliare Integrata sono, quindi, quelle di permettere - con moderne metodologie - l'informatizzazione, la consultazione telematica e la gestione integrata dei dati oggettivi (immobili) e soggettivi (detentori di diritti reali sugli immobili), consentendo una migliore conoscenza del territorio, della distribuzione degli immobili e delle loro caratteristiche, nonché la loro valutazione ai fini fiscali.

Nell'articolo l'autore descrive l'Anagrafe Immobiliare Integrata e le varie tappe del lungo percorso affrontato per la sua costituzione; le esigenze che hanno portato alla implementazione della nuova piattaforma di gestione dei dati immobiliari, nonché gli indispensabili passi effettuati per elevare il grado di qualità e di integrazione dei dati al fine di renderla idoneamente fruibile da parte dei soggetti interessati.

Infine, dopo aver fatto il punto sulla qualità dei dati all'attualità e sul loro utilizzo, vengono descritte le ulteriori linee di azione possibili nel breve termine, per il loro miglioramento e la potenzialità di alcuni dei nuovi servizi che potranno essere sviluppati con la disponibilità e la sempre maggiore affidabilità dei dati integrati.

**La qualità dei dati
nell'Anagrafe Immobiliare
Integrata e l'opportunità
di nuovi servizi
per i cittadini, le imprese,
i professionisti
e le PP.AA.**

1 | INTRODUZIONE

In Italia, il censimento del patrimonio immobiliare è stato previsto per legge, a partire dalla fine del XIX secolo, mediante operazioni affidate allo Stato, al fine di costituire un inventario di beni immobili, fondato sulla misura e sulla stima, con lo scopo di accertarne la proprietà, tenerne in evidenza le mutazioni e perequarne l'imposta.

È nato così l'istituto catastale, dapprima rivolto al censimento dei beni rustici (con legge 1 marzo 1886, n. 3682), mediante la formazione di un *catasto geometrico particellare* (il Nuovo Catasto Terreni: NCT) operante sull'intero territorio del Regno d'Italia,¹ successivamente completato con il censimento degli immobili urbani (Regio Decreto Legge n. 652 del 13 aprile 1939) ottenuto con la formazione di un *catasto generale dei fabbricati e delle altre costruzioni stabili non censite al catasto rustico* (il Nuovo Catasto Edilizio Urbano: NCEU) elencante cespiti indipendenti corrispondenti a porzioni di fabbricato, a un intero fabbricato o a insiemi di fabbricati (le cosiddette *unità immobiliari urbane*).

Il catasto rustico e quello urbano, costituiti con lo scopo di accertare la proprietà degli immobili in essi censiti, sebbene contenenti informazioni sugli intestatari dei beni stessi, non avevano e non hanno però nei loro riguardi e per loro natura, efficacia giuridica, in quanto i due catasti sono nati come strumenti per l'imposizione fiscale e non come istituzione a carattere civile.² L'efficacia giuridica è, invece, desumibile attraverso la consultazione degli appositi registri immobiliari, dai quali è possibile evincere le informazioni relative ai soggetti titolari di diritti reali sui beni immobili, detenuti presso l'odierna sezione di Pubblicità immobiliare degli Uffici Provinciali Territorio dell'Agenzia delle Entrate.

La diversa data di nascita dei due catasti (NCT e NCEU), nonché la separata trattazione gestionale (svolta in origine rispettivamente dalla Sezione di Catasto Terreni e dalla Sezione di Catasto Urbano), sommata alle sempre maggiori difficoltà di tenere aggiornati i registri cartacei con l'aumentare dei flussi dichiarativi e la costante diminuzione delle risorse umane destinabili alle previste incombenze d'ufficio, ha prodotto un sempre maggiore disallineamento fra i contenuti informativi presenti nei registri catastali, penalizzando fortemente la qualità delle stesse informazioni e, quindi, la possibilità di ottenere facilmente informazioni attuali, corrette, coerenti e integrate.

Nel seguito sono descritte le condizioni iniziali e le tappe di avvicinamento a una condizione delle banche dati, nel frattempo informatizzate, capace di permettere il recupero del divario in termini di qualità formatosi in massima parte nella seconda metà del secolo scorso.

¹ Integrato successivamente alla prima guerra mondiale con gli annessi territori della Venezia Giulia e Trentino, per i quali è stato mantenuto l'istituto del Libro Fondiario vigente nel catasto austriaco, in quanto riconosciuto valido per le finalità catastali.

² Eccezione a tale regola è costituita per gli immobili siti nei territori dove vige l'istituto del Libro Fondiario (Comuni delle Province di Trieste e Gorizia e alcuni Comuni della provincia di Udine, gestiti dalla Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, oltre ai Comuni gestiti in materia di catasto dalle Province autonome di Trento e Bolzano, ed al Comune di Cortina d'Ampezzo, che ha giurisdizione anche sui Comuni di Livinallongo del Col di Lana e di Colle Santa Lucia).

2 | LE BANCHE DATI CATASTALI, I FATTORI DI DISALLINEAMENTO E LA PRIMA MISURA DELLA QUALITÀ DEI DATI

Le informazioni relative agli immobili censiti in catasto inizialmente e fino agli anni '70 erano contenute in più distinti archivi cartacei di tipo geometrico (rappresentativi del territorio o della geometria delle unità immobiliari urbane) o alfanumerico (riportanti i contenuti metrici e descrittivi dei cosiddetti attributi censuari).

In particolare, per il Nuovo Catasto Terreni, erano contenute nell'archivio cartografico e nell'archivio censuario³ e per il Nuovo Catasto Edilizio Urbano, nell'archivio censuario e nell'archivio planimetrico.⁴

Tutti gli archivi sono stati costituiti con a comune un elemento, **l'identificativo catastale**, capace di permettere univocamente il loro collegamento, per agevolare la consultazione e la raccolta delle informazioni distribuite nei diversi archivi. In tal modo, sebbene in forma manuale nell'era pre-informatizzata, era possibile consultare facilmente sia i dati censuari che quelli planimetrici o cartografici, arrivando a poter fornire – in modo puntuale - risposta all'utenza mediante gli ordinari servizi di consultazione dei singoli archivi cartacei (consultazione della mappa, del prontuario dei numeri di mappa, del registro partite, ecc...).

Il continuo e crescente interesse che il censimento degli immobili ha assunto fin dalla seconda metà del secolo scorso ha indotto il Ministero delle Finanze, grazie anche al progresso nello sviluppo tecnologico in campo informatico e nella elaborazione dei dati, a promuovere le prime azioni di informatizzazione dei dati catastali, nell'ottica di una loro gestione moderna e della conoscenza del patrimonio immobiliare, impossibile da realizzare con la sola disponibilità degli archivi cartacei.

Le ragioni di tali azioni erano da ricondurre a una sempre maggiore richiesta di servizi da parte della società civile e alla necessità di fornire un idoneo ausilio informativo a Enti e Pubbliche amministrazioni per lo svolgimento dei compiti istituzionali legati alla gestione del territorio e della fiscalità immobiliare.

Con la meccanizzazione degli archivi catastali, avvenuta in tempi differenti,⁵ è iniziata per l'istituto catastale quell'era di gestione informatizzata dei dati che ha consentito, in più periodi, di velocizzare le operazioni di consultazione delle banche dati, di aggiornare i DB catastali e iniziare quelle operazioni di mappatura e di monitoraggio dei dati mai realizzate prima. Nonostante gli enormi sforzi effettuati con le operazioni di impianto dei DB catastali, alla fine degli anni '90 il numero di immobili presenti negli archivi

³ Nell'archivio cartografico del NCT sono riportate tutte le mappe catastali (distinte per fogli di mappa di ciascun Comune) tassellanti l'intero territorio nazionale, nel locale sistema di riferimento catastale. Per ciascun foglio di mappa, è definita la forma ed è ricavabile la superficie grafica e la posizione sul territorio di ciascuna delle particelle catastali in cui è stato suddiviso il territorio.

Nell'archivio censuario del NCT sono registrati dati di natura tecnico-fisica, giuridica ed economica, relativi a ciascuna unità di censimento (ordinariamente la particella catastale), quali la qualità di coltura, la classe di produttività, la consistenza (estensione superficiale), la redditualità (reddito dominicale e reddito agrario), nonché i soggetti (dichiarati) titolari di diritti sugli immobili.

⁴ Nell'archivio censuario del NCEU, analogamente al NCT, sono registrati dati di natura tecnico-fisica, giuridica ed economica, relativi a ciascuna unità immobiliare urbana, quali la consistenza, la categoria e la classe di merito riferibile alla redditività dell'immobile, nonché la rendita catastale attribuita e i soggetti dichiarati quali titolari di diritti sull'immobile.

L'archivio planimetrico del NCEU, prima della sua informatizzazione era costituito dalla raccolta delle schede planimetriche delle unità immobiliari urbane.

⁵ Negli anni '70 è iniziata la meccanizzazione del DB censuario del NCT, completata nel 1984; negli anni '80 è stata realizzata la meccanizzazione del DB censuario del NCEU; negli anni '90 è stato implementato il DB planimetrico, riportante le informazioni di tipo grafico (in formato raster) delle planimetrie delle unità immobiliari urbane e i loro nuovi attributi metrici e descrittivi (tipologia di ambiente, superfici e altezze), poi esplicitati dal DPR 23 marzo 1998, n. 138; nel primo decennio degli anni 2000, infine, è avvenuto il completamento del DB cartografico in formato vettoriale, fino ad allora implementato su sole 27 delle 101 province catastali.

informatizzati era ancora molto lontano dal rappresentare un sufficiente livello di completezza degli archivi elettronici (in particolar modo quello relativo alle unità immobiliari urbane). Ciò è palesato dal dato statistico rilevato nel 1995, dal quale si evincevano soltanto 41.6 milioni di unità immobiliari urbane presenti nel DB urbano, a fronte di una quantità non conosciuta ma stimabile intorno ai 60 milioni, presente negli archivi cartacei.⁶

La necessità di avere un archivio dei dati catastali completamente informatizzato, anche nell'imminenza di una allora ipotizzabile attività di revisione degli estimi urbani, ha spinto verso la pianificazione di azioni straordinarie di recupero del livello di meccanizzazione dei dati che hanno interessato gli uffici provinciali fin dalla seconda metà degli anni '90, anche con il contributo di circa 1.500 tecnici assunti con contratto temporaneo (e successivamente stabilizzati), con un impegno che si è protratto oltre il primo decennio del 2000 e che ha permesso di censire e informatizzare la gran parte dei dati presenti negli archivi cartacei.

Il grande sforzo profuso, prima con l'impianto meccanizzato dei dati catastali e successivamente con i progetti finalizzati al recupero dell'arretrato catastale, ha permesso di incrementare il livello di conoscenza dei dati catastali relativi al patrimonio immobiliare, pagando nel contempo un prezzo in termini di qualità dei dati in ragione degli inevitabili elementi di incoerenza inseriti nei DB informatizzati. Infatti, l'implementazione di un sistema informatizzato di gestione dei dati catastali basato sulla replica degli archivi cartacei e, quindi, sulla costituzione di più DB non correlati fra di loro, pur consentendo di velocizzare l'acquisizione e l'interrogazione dei dati, non ha impedito l'introduzione di errori o la generazione di disallineamenti fra le informazioni dislocate nei diversi DB, provocando un abbassamento della qualità dei dati meccanizzati.

I **fattori critici** che hanno prodotto tale penalizzazione della qualità sono dipendenti da condizioni di inesistenza o incoerenza del dato, ovvero sono dovuti alla mancata correlazione fra i dati presenti negli archivi, addebitabili:

- all'incompleta o errata meccanizzazione degli attributi immobiliari all'interno di uno stesso DB, imputabile a dati mancanti nei documenti cartacei o a un parziale o errato *input*;
- alla mancata acquisizione di immobili in uno o più dei DB, dovuta a una non unitaria gestione delle varie iniziative di digitalizzazione degli archivi cartacei;
- all'impossibilità di correlazione, per omonimia di identificativo, dei due DB censuari catastali, per effetto della diversità nell'identificativo catastale di NCEU rispetto a quello assunto nel NCT.⁷

Peraltro, solo una idonea azione di incrocio elettronico dei dati presenti nei diversi archivi – una volta completata la loro informatizzazione - avrebbe reso possibile evidenziare l'assenza di un dato o una sua incoerenza con l'analogo presente in altro DB catastale e, a tal riguardo, è utile ricordare che l'archivio cartografico, l'ultimo a essere completato, è stato interamente acquisito in formato vettoriale solo alla fine del 2010.⁸

⁶ Complice anche il gran flusso di dati pervenuti successivamente alle implementazioni dei DB censuari del NCT e del NCEU, a seguito dei condoni edilizi (legge 28 febbraio 1985, n. 47 e legge 23 dicembre 1994, n. 724), con le dichiarazioni di nuove costruzioni urbane o di variazioni di unità immobiliari urbane già censite.

⁷ Tale disallineamento fra gli archivi (mancata correlazione) poteva avvenire per cause fisiologiche (per effetto di una differente identificazione territoriale generata dalla diversità nei due catasti dell'identificativo di Sezione: censuaria, amministrativa o urbana) o per cause patologiche dovute a una non ancora avvenuta attribuzione dell'identificativo definitivo (per le unità immobiliari urbane, al NCEU venivano assegnati numeri provvisori legati al protocollo di presentazione o alla tipologia documentale) o a una diversa attribuzione dell'identificativo definitivo, in termini di foglio e numero di particella, assunto nei due catasti per lo stesso ambito posizionale.

⁸ Fino al 2006 vi erano ancora 74 province con archivi cartografici in formato raster, quindi consultabili a distanza ma non elaborabili.

Fino a quel momento, pertanto, le azioni di incremento della qualità erano finalizzate alla ricerca dei dati mancanti nei singoli DB e all'acquisizione a sistema di tali dati o alla correzione di quelli che potevano essere rilevati come incoerenti e le uniche azioni di stima della qualità possibili erano quelle relative alla valutazione delle informazioni presenti in ciascun DB, basate sulla misura del tasso di completezza dei dati in esso meccanizzati.

All'inizio degli anni 2000, un primo tentativo di misura della qualità dei dati relativi agli immobili urbani, era costituito da un indicatore che misurava in forma equi-pesata la completezza di alcuni degli attributi ritenuti più significativi: l'identificativo catastale definitivo attribuito alle unità immobiliari urbane (cfr. nota 7); la presenza di soggetti riconosciuti in Anagrafe tributaria e aventi titoli codificati nell'intestazione dell'immobile; l'attribuzione all'immobile dei dati di classamento; la presenza codificata dell'indirizzo e del livello di piano; la presenza di schede planimetriche e del calcolo delle superfici associate a ciascuna unità immobiliare urbana.

Nonostante che tale misura della qualità del dato (notevolmente migliorata numericamente nel primo decennio degli anni 2000: cfr. figura 1), si rivelasse utile a evidenziare il recupero di diversi dei punti percentuali di mancata meccanizzazione dei dati, essa non era ancora capace di intercettare la misura dell'esistenza e della coerenza dei dati dello stesso immobile presenti negli altri DB catastali, cioè non era ancora capace di misurare la qualità anche in termine di integrazione dei dati.

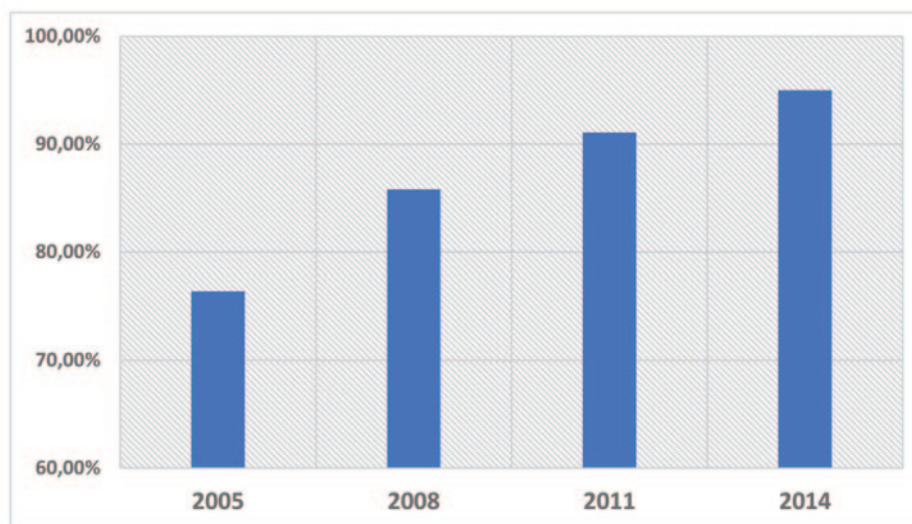


Figura 1 - Trend prima misura della qualità

3 | LA NECESSITÀ DI COSTITUIRE L'ANAGRAFE IMMOBILIARE INTEGRATA

Già nel *Programma di comunicazione 2006* dell'Agenzia del Territorio,⁹ fra le attività previste nel quadro della programmazione strategica, l'Anagrafe Immobiliare Integrata era stata segnalata come uno strumento capace di agevolare l'aggiornamento, l'allineamento e l'informatizzazione delle banche dati ipotecarie e catastali, anche allo scopo di consentire la semplificazione e la maggiore efficienza dei servizi da rendere al pubblico.

Successivamente, con l'art. 19 del Decreto legge del 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, veniva disposto che *a decorrere dalla data del 1° gennaio 2011 è attivata l'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.*

La necessità di costituire fin dal 2011 l'Anagrafe immobiliare integrata, comportava quindi per l'Agenzia due distinte componenti di sviluppo: la costituzione di un sistema integrato catastale e l'implementazione di un archivio atto alla individuazione, per ciascun immobile censito in catasto, del soggetto (spesso dei soggetti) titolare di diritti reali sull'immobile.

La prima componente, denominata dall'Agenzia **Sistema integrato del territorio** (SIT), da sviluppare in un ambiente operativo con un modello dati geo-riferito basato sul sistema cartografico, più vicino ai moderni GIS (*Geographic Information System*), avrebbe costituito il nuovo catalogo nazionale degli immobili, evoluzione del precedente sistema informativo catastale. Essa avrebbe permesso per ciascun immobile, la geo-localizzazione sul territorio, nonché la gestione delle informazioni disponibili tra i quali la misura, la classificazione e il valore fiscale. Inoltre avrebbe consentito di *navigare* senza soluzione di continuità sull'intero territorio nazionale, visualizzandone anche le immagini aeree geo-riferite con la cartografia catastale nel medesimo sistema di coordinate e, per ciascuna zona di ubicazione di un immobile (la microzona catastale), di disporre dei valori medi di mercato, aggiornati semestralmente, relativi al segmento di mercato dell'immobile di interesse.

La seconda componente, denominata **Anagrafe dei Titolari** (AdT), avrebbe costituito l'archivio nazionale dei titolari di diritti reali sugli immobili censiti in catasto. Essa sarebbe stata correlata nel SIT con ciascuno degli immobili censiti in catasto, contenendo informazioni sulle titolarità dei soggetti censiti come aventi diritti sugli immobili. È utile evidenziare che il disegno e lo scopo di questa infrastruttura è quello di ottimizzare, nel sistema catastale gestito dal SIT, anche il contributo delle informazioni sulle mutazioni dei diritti provenienti per la quasi totalità dagli archivi di Pubblicità immobiliare. Per altro verso, man mano che l'AdT incrementa il proprio tasso di qualità, il SIT sarà sempre più in grado di fornire le informazioni attese dalla Anagrafe immobiliare integrata, cioè quelle di individuare, per ciascun immobile, i titolari di diritti reali.

Entrambe le componenti infrastrutturali, alla data di emanazione della norma, erano condizionate dai tempi di realizzazione della nuova piattaforma informatica da dedicare alla gestione integrata dei dati e, con riguardo ai fattori di successo per l'utilizzo del nuovo sistema, da un apprezzabile riscontro numerico ottenuto in termini di integrazione dei dati e individuazione del soggetto titolare di diritti reali (riscontro legato alla quantità e alla qualità dei dati informatizzati disponibili).

Riguardo al primo fattore di condizionamento, la nuova infrastruttura di dati integrati doveva essere

⁹ Incorporata nell'Agenzia delle Entrate con decorrenza 1 dicembre 2012.

in condizione di tracciare, ai soli fini fiscali e per ciascun immobile censito in catasto, anche il soggetto titolare di diritti reali mediante l'incrocio delle informazioni catastali con quelle di altre banche dati disponibili (in primis quella di Pubblicità immobiliare, immediatamente utilizzabile).

Riguardo al secondo fattore di condizionamento, relativo alla numerosità di dati integrati, c'è da osservare che mentre la componente oggettiva (completezza e coerenza dei dati relativi all'immobile, presenti nei diversi DB catastali) appariva già all'epoca in misura confortante, la componente soggettiva (completezza dei dati e individuazione, ai fini fiscali, del soggetto titolare di diritti reali) risultava invece fortemente carente in termini numerici, penalizzando l'utilizzo dell'intera Anagrafe Immobiliare Integrata.

La ragione della forte differenza fra la qualità del dato oggettivo e quella del dato soggettivo è giustificata dalla più datata automazione del catasto (come detto, risalente agli anni '70 per il NCT e agli anni '80 per il NCEU), che ha concesso un più consistente intervallo temporale per il completamento dell'informatizzazione dei dati e per la bonifica degli errori presenti all'impianto dei DB, in confronto con la più recente data di meccanizzazione degli archivi di Pubblicità immobiliare (completata negli anni '90, peraltro meccanizzando solo la parte più recente degli archivi cartacei disponibili). La minore disponibilità di dati presenti nel DB di Pubblicità immobiliare, riducendo l'incrocio automatizzato dei dati, ha comportato un iniziale grado di integrazione molto basso (ancor più ridotto per gli immobili del NCT, in ragione della minore dinamicità del mercato degli immobili censiti nel catasto rustico).

4 | VERSO LA MISURA DELLA QUALITÀ DEI DATI INTEGRATI

Una volta definito il modello dei dati gestito nelle due componenti infrastrutturali (il SIT e l'AdT), progettate e realizzate in tempi diversi (l'AdT dal 2012 e il SIT dal 2013), nasceva l'esigenza di misurarne il grado di integrazione dei dati e, più in generale ai fini delle azioni di recupero della qualità dei dati, di misurare il tasso di anomalie presenti in tutte le componenti relative ai singoli attributi. A tal proposito c'è da premettere che le caratteristiche principali che concorrono alla qualità di un DB sono quelle relative alla completezza, alla coerenza e alla veridicità dei dati in esso contenuti, oltre al loro continuo aggiornamento. Per i DB catastali gestiti dal SIT, esse si traducono nella verifica di coerenza intrinseca dei dati (esistenza, completezza e coerenza dei dati, nonché esistenza delle relazioni fra i dati presenti nei diversi DB) e nella verifica di coerenza estrinseca (rispondenza dei dati alla realtà territoriale). La coerenza intrinseca è verificabile mediante l'analisi dei dati disponibili, mentre quella estrinseca ha bisogno di un'azione di confronto del dato presente nella realtà del territorio con quello posseduto.

Con riguardo alla verifica della coerenza intrinseca e alla pianificazione delle azioni di recupero della qualità dei dati, in vista della futura utilizzazione del SIT anche quale strumento di misura dell'integrazione dei dati, veniva progettata e realizzata una *console* per la rilevazione dinamica, la gestione e il monitoraggio delle anomalie presenti nei quattro DB catastali, il cui primo impianto è risalente al 2014.

La *console*, denominata *InCa* (Incoerenze Catastali), nella fase di impianto dei dati ha operato scandagliando tutti gli immobili presenti nei quattro archivi catastali, incrociando i dati con quelli dei corrispondenti DB correlati e rilevandone le eventuali assenze o le mancate correlazioni, ovvero

segnalando le incoerenze rilevate negli attributi degli immobili e raggruppandole in più di 100 diverse fattispecie di anomalie. Nella fase successiva all'impianto, la *consolle* ha operato mediante la rilevazione giornaliera di tutte le incoerenze prodotte dalle attività di aggiornamento dei DB catastali a opera dei flussi documentali in entrata, ovvero delle azioni di bonifica e/o di allineamento delle banche dati, aggiungendo alle liste di anomalie le nuove incoerenze rilevate e le modifiche nelle correlazioni fra i dati, ovvero cancellando dalle liste quegli immobili per i quali le suddette anomalie risultavano essere state eliminate.

Tale strumento ha consentito, a partire dal 2015, di monitorare con frequenza mensile, su base provinciale, regionale e nazionale, l'evoluzione dei tassi di anomalie nei dati, permettendo un controllo delle operazioni di recupero della qualità e una pianificazione del budget annuale mirata alle particolari esigenze del momento e dei singoli Uffici, commisurando le entità da recuperare alle forze lavoro disponibili in loco o assegnabili in tele-lavoro da altri Uffici aventi risorse dedicabili.

In particolare, il recupero della qualità dei dati ha riguardato negli anni:

- azioni relative al completamento dei dati mancanti nei DB catastali (fabbricati non riportati in mappa, immobili non registrati o non classati, rasterizzazione delle schede planimetriche e calcolo delle superfici per le unità immobiliari urbane);
- attività di rilevamento e bonifica di dati errati, incoerenti o non codificati presenti nei DB catastali (codifica dei toponimi, attribuzione del livello di piano o del numero civico, rettifica del calcolo di superfici errate, rettifica del classamento di unità immobiliari urbane);
- operazioni di correlazione dei dati presenti nei diversi DB. In particolare, correlazioni fra particelle del NCT e del NCEU e fra unità immobiliari urbane e le proprie schede planimetriche;
- il recupero delle deformazioni delle mappe e la realizzazione del *continuum* territoriale, mediante l'attività di costruzione della congruenza geometrica tra i fogli di mappa contigui.

Con riguardo, invece, alla verifica di coerenza estrinseca dei dati, sono state svolte, a partire dal 2007, attività di recupero di mancate dichiarazioni al NCT e al NCEU, mediante accertamenti puntuali o campagne massive di recupero (si ricordano, in particolare, quelle dei *fabbricati fantasma* e dei *fabbricati rurali*), in applicazione di specifiche norme di legge che hanno consentito di incrementare il tasso di rispondenza degli archivi catastali alla realtà del territorio.¹⁰

Lo stesso strumento ha, infine, permesso di costruire alcuni indici complessi di monitoraggio della qualità dei dati, sommando vettorialmente più componenti relative a tassi di anomalie elementari.

¹⁰ La descrizione e i risultati di tali attività non sono trattati in quanto travalicerebbero le finalità del presente lavoro.

4.1 | La misura della qualità in termini di integrazione delle particelle urbanizzate

Così, inizialmente è stato implementato un indice di “completa integrazione degli oggetti immobiliari” capace di misurare il tasso di integrazione delle particelle urbanizzate presenti nei DB censuari del NCT e del NCEU e del DB cartografico nei riguardi dell’esistenza degli identificativi catastali nelle diverse banche dati, della coerenza dei dati in termini di corretta destinazione d’uso (ente urbano) e della rappresentazione della geometria dei fabbricati in cartografia.¹¹ Questo indicatore ha permesso di orientare il recupero delle incoerenze verso interventi complessivi nei riguardi di una singola particella edilizia, in maniera da eliminare tutte le incoerenze eventualmente in essa presenti, garantendo localmente la piena **integrazione fra i dati presenti nei tre DB catastali**.¹²

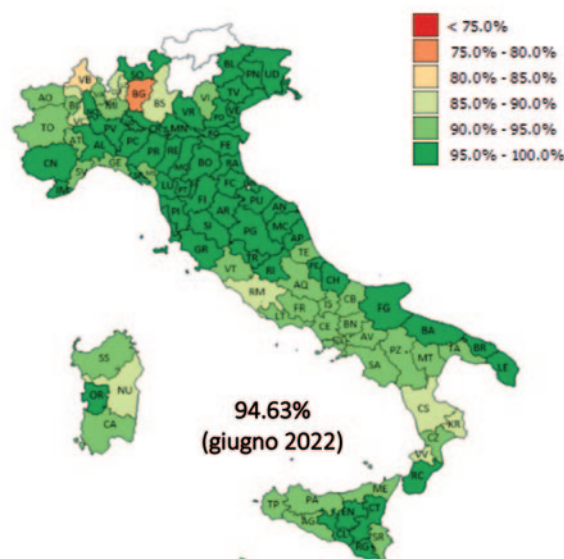
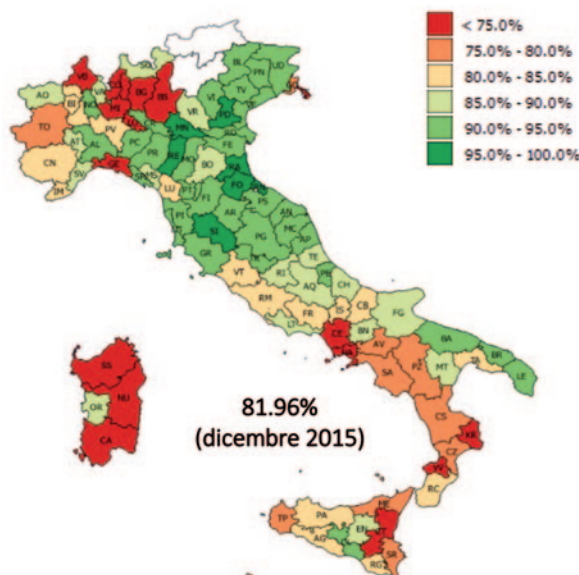


Figura 2 - Completa integrazione particelle urbanizzate - dicembre 2015

Figura 3 - Completa integrazione particelle urbanizzate - giugno 2022

Tale indicatore, agli albori delle misurazioni degli indici, presentava valori molto distanti da una qualità ottimale. Infatti, il valore riferibile all’indicatore nazionale di completezza e integrazione delle particelle urbanizzate, per l’anno 2015, era di poco inferiore all’82% (cfr. figura 2),¹³ con valori su base

¹¹ In termini matematici la misura dell’indicatore è data dalla seguente relazione: $1 - \sqrt{(1-I_1)^2 + (1-I_2)^2 + (1-I_3)^2 + (1-I_4)^2 + (1-I_5)^2 + (1-I_6)^2}$ dove (1-I1), (1-I2)... (1-I6), misurano il tasso di incompletezza degli indicatori elementari rappresentati dai gruppi di anomalie (tasso di incompletezza = percentuale di elementi anomali). La percentuale di elementi anomali di ciascun indicatore elementare è, a sua volta, calcolata mediante il rapporto fra il numero di elementi anomali ancora da recuperare e il totale degli elementi presenti nel DB di riferimento.

¹² Un analogo indicatore per la misura dell’integrazione fra i soli identificativi presenti nella banca dati cartografica e nella banca dati censuaria del NCT forniva già valori più che buoni, attestandosi su una misura inizialmente superiore al 98% e oggi rilevata oltre il 99,5%. Tale omogeneità era dovuta al minore disallineamento dei dati presenti all’interno della stessa Sezione catastale e, fondamentalmente, era associabile ai soli errori introdotti nella acquisizione dei dati informatizzati, eliminati – tra l’altro – dalle più che trentennali azioni di recupero nel frattempo operate sui dati del NCT.

¹³ La misura dell’indicatore non è confrontabile con il dato riportato figura 1, in quanto i parametri oggetto di misura sono diversi e, soprattutto, sono valutati in rapporto a un valore degli immobili molto prossimo a quello reale, avendo nel frattempo quasi completato il recupero degli immobili e riscontrato i dati mancanti mediante incrocio fra il DB cartografico e quelli censuari del NCT e del NCEU.

provinciale rappresentativi di una diversificazione notevole, con punte di criticità evidenziate in alcune aree regionali riconosciute come tipicamente carenti di risorse tecniche e/o affette da problematiche relative alla cartografia o di correlazione fra gli identificativi di NCT e di NCEU.

All'attualità, grazie alle costanti azioni di informatizzazione e bonifica, sia puntuale che massiva dei dati, alle azioni di correlazione degli identificativi presenti negli archivi catastali, nonché ai continui afflussi documentali esterni completamente informatizzati e aventi una migliore qualità, è stata recuperata una rilevante quota del gap relativo alla qualità del dato, pervenendo a un grado di completezza degli archivi catastali con valori di poco al di sotto del 95% (cfr. figura 3) con punte anche del 99%.¹⁴

4.2 | La misura della qualità in termini di integrazione delle unità immobiliari urbane

Un ulteriore indicatore di “completa integrazione delle unità immobiliari urbane” è stato successivamente implementato per misurare la completezza e coerenza dei DB nei riguardi di queste ultime. Esso misura il grado di integrazione dei dati delle unità immobiliari urbane per le quali la consultazione “integrata” dei DB catastali convergenti nel SIT fornisce una risposta completa in termini di posizione (sia cartografica che viaria, per il tramite di toponimo e numero civico), descrizione geometrica (scheda planimetrica della uiu) e consistenza (superficie catastale). L'indicatore, al netto della integrazione dei dati relativi alla posizione viaria (toponimo e civico) è qualitativamente simile a quello di completa integrazione degli oggetti immobiliari, in quanto a esso fortemente correlato,¹⁵ mentre si differenzia molto a livello provinciale (cfr. figura 4) se si tiene conto anche della componente della posizione viaria, fornendo un valore medio nazionale di poco superiore al 55% con una distribuzione fra il 22% e il 77% e la sola eccezione della provincia di Trieste con il 91%. La ragione del forte disallineamento della qualità dei dati della posizione viaria rispetto agli altri dati è dovuta principalmente alla scarsa presenza negli archivi catastali del numero civico, dato di basso interesse catastale fino agli anni 2000, per il recupero del quale l'Agenzia ha da tempo avviato con i Comuni un'attiva collaborazione, ottenendo però risultati molto diversificati in termini di adesione.

¹⁴ È da notare che una quota parte della mancata integrazione misurata dall'indicatore afferisce a immobili dichiarati nel NCT come enti urbani ma non ancora dichiarati al NCEU. Le ragioni di tale disallineamento sono sia fisiologiche, allorché si riferiscono ad immobili urbani incapaci di produrre una rendita (quali fabbricati in corso di costruzione o in uno stato di degrado accentuato) e per i quali non si ha l'obbligo di dichiarazione al NCEU; sia patologiche, nei casi di avvenuta dichiarazione al NCT senza il completamento della dichiarazione urbana, nonostante ne ricorra l'obbligo, e per i quali è necessaria un'azione d'Ufficio per promuovere la dichiarazione di parte ovvero mediante un intervento in surroga del soggetto interessato.

¹⁵ Ciò in quanto i parametri posizionali sono in buona parte ereditati da quelli presenti nell'indicatore di completa integrazione degli oggetti immobiliari, mentre quelli relativi alla descrizione geometrica e alla consistenza catastale sono tra loro fortemente correlate (poiché la superficie non è calcolabile se non vi è scheda planimetrica associata) e hanno in media valori superiori al 95% (cfr. figura 5).

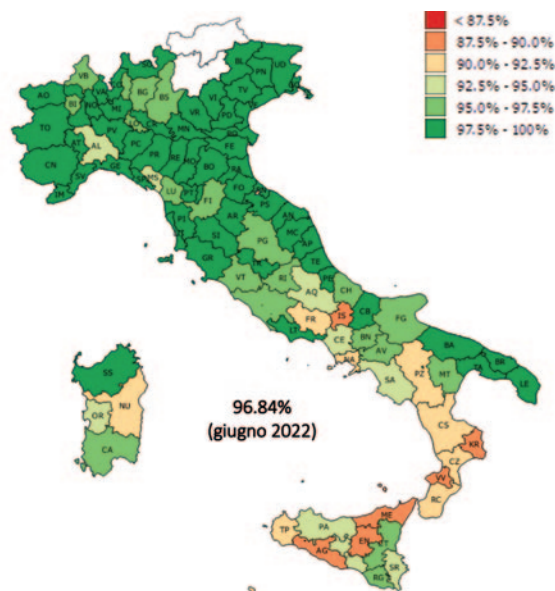
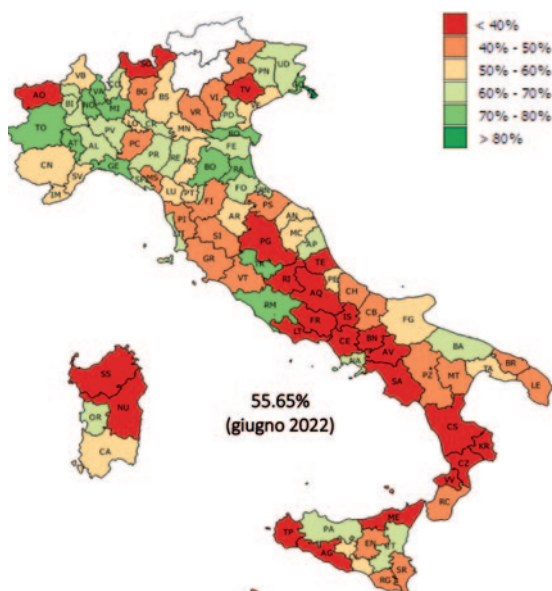


Figura 4 - Completa integrazione uiu (inclusi toponimo e civico) - giugno 2022

Figura 5 - Presenza di schede planimetriche associate alle uiu - giugno 2022

4.3 | La misura della qualità in termini di precisione e coerenza del dato cartografico

Un ultimo indicatore della qualità dei dati, che misura la qualità del dato cartografico, è stato implementato di recente con l'avvio delle attività di recupero delle deformazioni presenti nelle mappe vettoriali per effetto del complesso processo di informatizzazione¹⁶ e della costruzione della congruenza topologica fra mappe contigue. Tale indicatore misura il rapporto tra i fogli di mappa per i quali sono state recuperate le deformazioni e costruita la congruenza topologica e il totale dei fogli da lavorare.

L'operazione di congruenza topologica è necessaria per poter correttamente navigare sul *continuum* territoriale rappresentato sul SIT, permettendo di recuperare le imprecisioni e di superare le discontinuità nella rappresentazione (sovrapposizioni o distacchi presenti fra i bordi di fogli contigui) che non erano rilevabili in precedenza, in quanto la gestione della cartografia era basata sulla visualizzazione di un singolo foglio di mappa alla volta. Quanto detto è facilmente intuibile attraverso l'osservazione di una zona di territorio con congruenza topologica ancora da costruire (cfr. immagine superiore della figura 6, con presenza di zone di sovrapposizione e di distacco fra le mappe) e una con congruenza pienamente recuperata (cfr. immagine inferiore in figura 6), permettendo la perfetta saldatura della cartografia catastale e la piena sovrapposibilità con le immagini aeree rappresentanti il territorio.

¹⁶ La cartografia vettoriale di molte province è stata ottenuta digitalizzando le mappe di visura in formato raster, acquisite dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura con scanner a rullo; la non sempre alta qualità del supporto e la metodologia utilizzata hanno comportato, in molti casi, delle deformazioni sistematiche e puntuali dell'immagine raster utilizzata come base per la digitalizzazione.



Figura 6 - Recupero della congruenza topologica fra mappe contigue

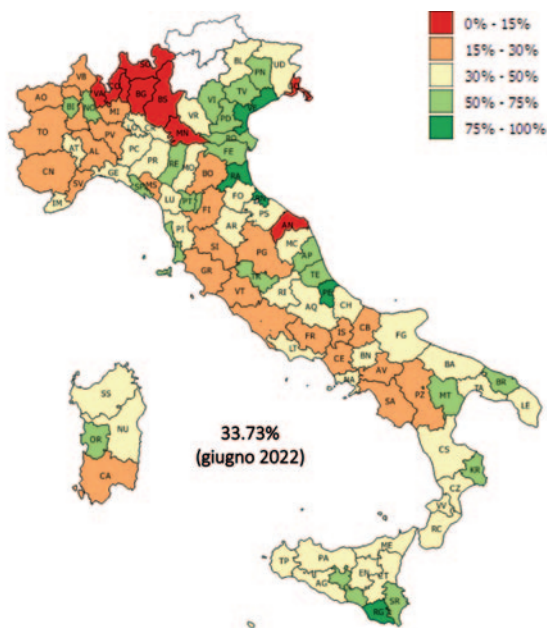


Figura 7 - Congruenza topologica fra mappe contigue - giugno 2022

La misura dell'indicatore (cfr. Figura 7), è attualmente ancora lontana dall'obiettivo di completamento delle operazioni, sebbene laddove queste ultime sono iniziate, in ragione della disponibilità delle necessarie risorse tecniche pregiate, siano state privilegiate le zone a più alta urbanizzazione al fine di andare incontro alle esigenze di integrazione più pressanti. Peraltro, è da notare che, essendo la percentuale dei fogli di mappa fortemente urbanizzati inferiore al 15% del totale dei fogli, l'obiettivo finora raggiunto con una percentuale anche solo superiore a tale valore garantisce comunque la copertura di un'ottima parte del territorio urbanizzato.

4.4 | La misura della qualità in termini di integrazione delle titolarità catastali

Con riguardo, infine, alla integrazione dei dati soggettivi, fin dalla costituzione dell'Anagrafe dei Titolari è stato monitorato quello che è definito come il tasso di affidabilità delle titolarità catastali, allo scopo di individuare – ai fini fiscali - i soggetti titolari di diritti su ciascuno degli immobili gestiti nel SIT.

Tale operazione è avvenuta mediante l'analisi dei dati informatizzati di catasto e di Pubblicità immobiliare, incrociando l'ennupla soggetto-immobile-documento-diritto-quota, presente in ambedue gli archivi, che ha permesso l'individuazione degli elementi corrispondenti e la correlazione fra i dati in termini di affidabilità delle informazioni.¹⁷

¹⁷ L'incrocio dei dati relativi al soggetto, all'immobile, al documento che ha generato il diritto, nonché alla tipologia e alla quota di diritto citata nel documento, determina il cosiddetto livello di integrazione della titolarità e, quindi, l'affidabilità della stessa. Infatti è in base alle condizioni di incrocio dei dati riferiti alla titolarità che è possibile distinguere fra titolarità affidabile e titolarità non affidabile.

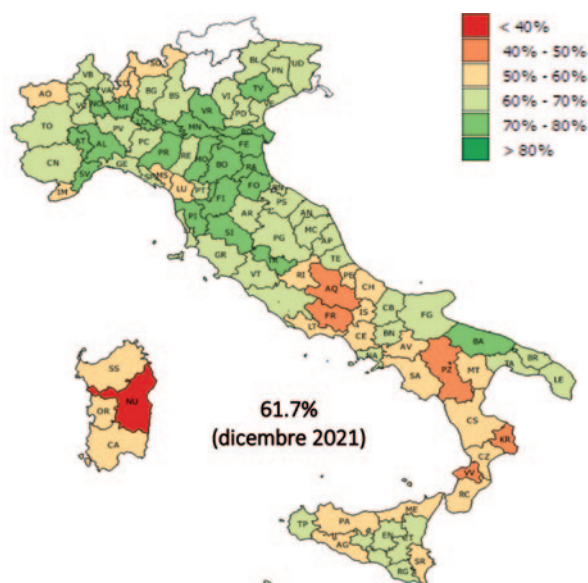


Figura 8 - Affidabilità delle titolarità catastali (NCT - NCEU) - dicembre 2021

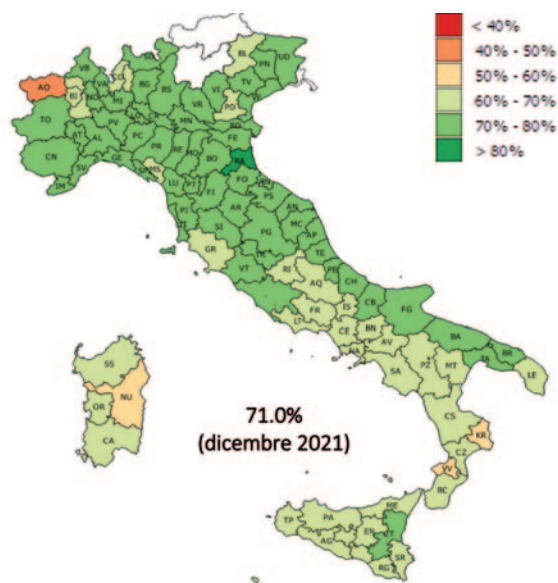


Figura 9 - Affidabilità del solo NCEU - dicembre 2021

Analogamente a quanto realizzato per gli immobili, anche il recupero del grado di affidabilità delle titolarità censite nell'Anagrafe dei Titolari, è stata oggetto di costanti interventi sia di tipo massivo (azioni centralizzate mediante incrocio di banche dati e operazioni di bonifica automatizzata)¹⁸ che puntuale (bonifica delle singole titolarità catastali e/o associazione manuale con le analoghe di Pubblicità immobiliare), pervenendo a un incremento del tasso di corrispondenza fra le informazioni presenti nei DB catastali e di Pubblicità immobiliare.

Il valore iniziale, relativo all'indicatore di affidabilità delle titolarità presenti nei DB catastali misurato su base nazionale per l'anno 2012, è risultato essere inferiore al 30%, con una diversificazione provinciale accentuata sostanzialmente fra nord e sud del Paese, per effetto di una minore dinamicità del mercato immobiliare.

All'attualità, grazie alla completa informatizzazione dei flussi esterni di dati, ai continui afflussi documentali, nonché alle azioni massive di recupero e alle azioni puntuali di correlazione degli archivi catastali con quelli di Pubblicità immobiliare, è stata recuperata una quota parte del *gap* pervenendo a un grado di affidabilità delle intestazioni misurato globalmente al 61,7% (cfr. figura 8), con il 71,0% relativo alle titolarità dei soli immobili urbani (cfr. figura 9) contro il 54,1% relativo alle titolarità del NCT. Inoltre, il riconoscimento delle titolarità affidabili presenti nell'Anagrafe dei Titolari e il buon grado di risposta positiva nell'individuazione del soggetto titolare di diritti hanno consentito, negli ultimi anni, di alimentare il canale di fornitura dei dati immobiliari utili per il servizio di dichiarazione dei redditi precompilata.

¹⁸ Sono state effettuate operazioni di recupero dei codici fiscali che hanno permesso l'incrocio dei dati con la Pubblicità immobiliare, rendendo possibile la successiva valutazione del livello di integrazione della titolarità.

5 | LA VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ DEI DATI DELL'ANAGRAFE DEI TITOLARI E LE AZIONI PER UN SUO POSSIBILE RECUPERO

La difficoltà emersa, dopo i primi anni, nell'elevare velocemente il valore della misura dell'indicatore delle titolarità affidabili, in ragione della lentezza nel recupero di qualità affidato sia ai nuovi flussi in ingresso, sia alla sempre più limitata disponibilità di risorse umane dedicabili (cfr. figura 10), ha indotto l'Agenzia delle Entrate a cercare parallelamente altre strade utili alla valutazione dell'affidabilità delle suddette intestazioni.

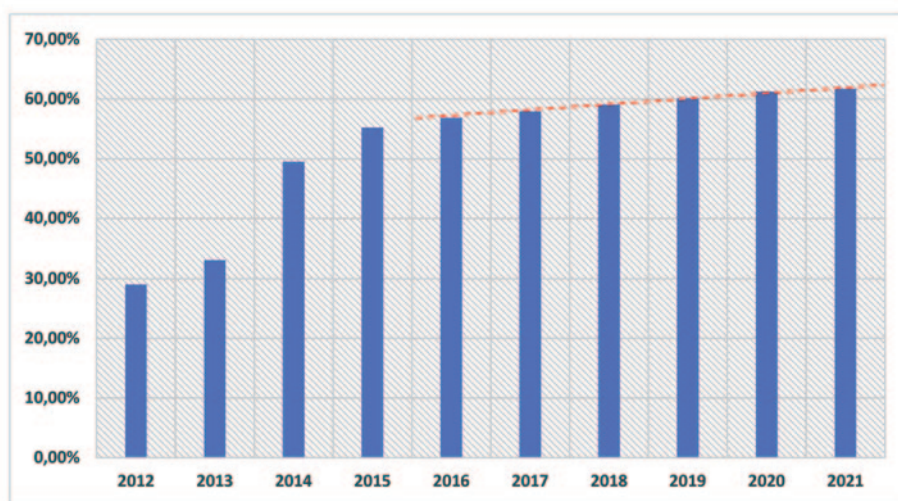


Figura 10 - Trend dell'indicatore delle titolarità catastali affidabili

Per impostare una corretta analisi di merito degli interventi da intraprendere è stata necessaria l'implementazione di una *consolle* di individuazione dinamica, gestione e monitoraggio delle anomalie presenti nelle titolarità catastali, in analogia con la *consolle InCa* di rilevazione delle incoerenze sugli immobili. Tale *consolle*, sviluppata direttamente in ambiente integrato SIT/AdT, ha visto la luce solo da pochissimi mesi in quanto ha dovuto attendere il completamento della migrazione della piattaforma di gestione del SIT per poter disporre dei dati da analizzare e, successivamente, da gestire.

La *consolle*, denominata *AnTiCa* (Anomalie nelle Titolarità Catastali), permette infatti l'individuazione di quegli immobili che hanno anomalie nelle titolarità catastali, suddividendoli in fattispecie di appartenenza proprie di ciascuna anomalia e consentendone la quantificazione del numero per ciascun ambito territoriale e catastale (terreni o urbano). Il valore aggiunto fornito da questa *consolle* è rappresentato anche dalla possibilità di confronto dei dati con quelli presenti in Anagrafe Tributaria, evidenziando la riconoscibilità del soggetto ovvero la non esistenza in vita per le persone fisiche o la loro cessazione qualora persone giuridiche.

Le potenzialità di tale strumento di indagine, aggiornato nei dati con quotidianità a seguito del

tracciamento delle variazioni intervenute sia nelle banche dati degli immobili che nelle titolarità ad essi associate, risiede nella possibilità sia di diversificare gli interventi di recupero della qualità del dato catastale, in ragione delle fattispecie su cui intervenire, sia di creare linee di utilizzo del dato in ragione dell'anomalia riscontrata.¹⁹ Peraltro, la disponibilità dell'individuazione di particolari insiemi di immobili affetti da anomalie nella titolarità (residenze o negozi in fabbricati condominiali; immobili in categoria speciale con elevata rendita catastale associata) consentirà di agire con interventi mirati, altamente produttivi in termini di risposta numerica (richiedendo informazioni agli amministratori di condominio) o di alto valore fiscale (recuperando puntualmente il dato relativo al soggetto titolare di diritti).²⁰

Le singole fattispecie o le loro aggregazioni permettono di suddividere gli immobili con titolarità incoerenti nei sette gruppi riportati in tabella seguente, cui sono stati associati i valori percentuali alla data di primo impianto.

Caratteristiche degli immobili	Tipologia di intervento sui dati	% immobili del NCT	% immobili del NCEU
Immobili con titolarità complete e affidabili	Nessuna	51,50%	58,13%
Immobili non fiscalmente rilevanti (immobili con RD o RC nulla)	Nessuna priorità di recupero del dato incoerente	2,04%	11,11%
Immobili con almeno un intestato con CF riconosciuto in Anagrafe Tributaria	Recupero degli altri intestati mediante richiesta notizie al soggetto conosciuto e rintracciabile	7,76%	2,08%
Immobili con intestati riconosciuti in Anagrafe Tributaria ma con diritti e quote incoerenti	Recupero delle informazioni su diritti e quote tramite verifica degli atti o richiesta notizie	4,30%	7,06%
Immobili con ditta catastale coerente ma non riscontrata in Pubblicità immobiliare	Analisi campionaria per verificarne la rispondenza statistica	24,80%	18,88%
Immobili con ultimo intestatario non cronologicamente successivo al precedente	Verifica e correzione manuale dell'anacronismo nelle scritture catastali	0,94%	0,88%
Immobili con soggetti non rintracciabili in Anagrafe Tributaria	Recupero dei dati mediante indagine sulle banche dati catastali o incrocio con altri DB	8,66%	1,86%

Soffermandosi solo sull'analisi relativa agli immobili urbani, che riassumono una gran parte dell'interesse fiscale, dalle prime due tipologie di immobili emerge che per il 69,2% di essi, all'attualità non si ha bisogno di alcun intervento sulle titolarità in quanto le intestazioni sono affidabili ovvero l'interesse è nullo in termini di imposizione fiscale.

¹⁹ Ad esempio, è utilizzabile un dato affidabile nel soggetto ma non nel diritto o nella quota di diritto, ai fini di una comunicazione riguardante il possesso di immobili, mentre lo stesso dato non è altrettanto utilizzabile nei confronti di un controllo di merito del pagamento di imposte relative agli immobili (per i quali è necessario conoscere il tipo e la quota di diritto posseduta).

²⁰ Un primo approccio, operato su un campione sperimentale di immobili di tipo residenziale presenti su un totale di 1.000 edifici condominiali, ha portato a individuare la presenza di dati relativi agli amministratori di condominio nell'11% degli edifici, con una potenzialità di recupero delle titolarità nel 19% degli immobili residenziali affetti da anomalie.

Per una ulteriore quota parte di immobili (9,1%), relativa alla terza e quarta tipologia, si ha già modo di intercettare almeno un soggetto titolare di diritti, in quanto riconosciuto in Anagrafe Tributaria.

Per una rilevante quota parte di immobili (18,9%), afferente alla quinta tipologia, seppure non si è avuta ancora conferma diretta dell'affidabilità delle titolarità presenti in catasto, esse risultano formalmente complete e coerenti in termini di esistenza dei soggetti in Anagrafe Tributaria, nonché in presenza di diritti codificati e quadratura delle quote di diritto, tali da ritenerli potenzialmente molto affidabili. Per determinare il tasso statistico di rispondenza alla realtà e, quindi, l'utilizzabilità del dato, almeno per gli scopi più opportuni, sarà necessaria una verifica su un campione significativo di immobili afferenti a tali liste.²¹

Riguardo alle ultime due tipologie di immobili, relative al 2,7% del totale, la qualità del dato potrà essere recuperabile mediante azioni puntuali, anche se onerose dal punto di vista dell'impiego di risorse. Peraltro, con l'impiego della *console AnTiCa* sarà possibile adottare strategie capaci di massimizzare il ritorno in termini di base imponibile associata alle titolarità, individuando le migliori linee operative mirate al recupero delle stesse titolarità in ragione dell'interesse fiscale degli immobili.²²

L'implementazione di un plausibile futuro indicatore, relativo al tasso di immobili di interesse fiscale per i quali è possibile individuare almeno un titolare di diritti reali, porterebbe a una sua valutazione iniziale pari al 65,6% per gli immobili del NCT e del 78,4% per gli immobili del NCEU, con una distribuzione in termini provinciali riportata in figura 11 per gli immobili del solo NCEU.

Inoltre, una volta verificati sulla quinta tipologia di immobili i risultati ottenuti dalla sperimentazione svolta sulla rispondenza della associazione fra soggetti e immobili urbani (cfr. nota 21), la misura della corretta intestazione degli immobili ai soggetti detentori di diritti – in termini puramente statistici – potrebbe risultare prossima al 95%.²³

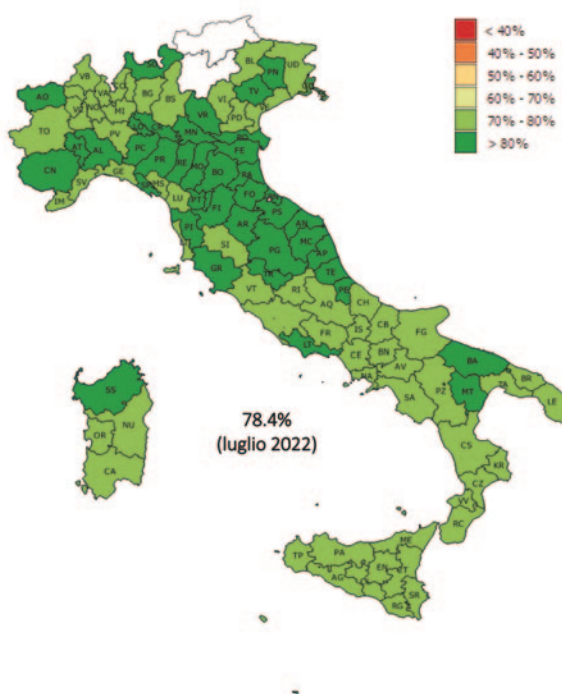


Figura 11 - Immobili con almeno un soggetto affidabile - luglio 2022

²¹ Un primo approccio, basato sull'incrocio indiretto dei dati presenti nella dichiarazione sostitutiva unica ai fini del calcolo ISEE e nelle basi dati catastali (in termini di corrispondenza fra la rendita catastale dichiarata per gli immobili urbani e gli analoghi valori presenti nelle banche dati catastali per il medesimo soggetto), è stato effettuato dall'Agenzia su un totale di circa 4,5 milioni di soggetti, pervenendo ad un risultato dell'87%. Tale approccio permette due considerazioni: la prima avalla la sensazione di una forte valenza dei dati catastali ancora non riscontrati in Pubblicità immobiliare e la seconda consente di evidenziare una ulteriore strada percorribile nella individuazione delle corrette associazioni fra immobili e titolari di diritti.

²² A tal fine, sarebbe interessante, con la recente disponibilità dei dati sull'intero territorio nazionale, valutare il riscontro in termini di numerosità di immobili presenti nelle ultime tipologie di immobili con anomalie nelle titolarità, suddivisi per classi di rendita catastale (o di reddito dominicale). In tal modo sarebbe agevolata la pianificazione delle azioni di recupero legate alle diverse fattispecie di intervento.

²³ Somma dei valori relativi alle prime quattro tipologie e del contributo dell'87% del valore della quinta tipologia.

6 | I POTENZIALI NUOVI SERVIZI IMMOBILIARI INTEGRATI

Con il recente rilascio della nuova piattaforma di gestione dei dati catastali (il SIT) e la possibilità di accesso all'Anagrafe dei Titolari, l'Agenzia delle Entrate, in qualità di fornitore di servizi immobiliari, grazie alla integrazione delle diverse basi dati catastali e di Pubblicità immobiliare, nonché alla disponibilità dei valori di mercato forniti dall'Osservatorio del mercato immobiliare, potrà esporre – in aggiunta ai correnti servizi di consultazione presso gli uffici provinciali, operabili anche con l'ausilio della navigazione diretta sul territorio (cfr. figura 12), o ai servizi di consultazione telematica²⁴ – ulteriori servizi tanto innovativi quanto integrati, continuando a sfruttare le modalità di accesso telematico attualmente esistenti.



Figura 12 - Servizi di consultazione, mediante navigazione territoriale, disponibili presso gli Uffici provinciali

Considerando l'ottimo grado di integrazione delle banche dati catastali, il buon grado di affidabilità ai fini fiscali delle titolarità catastali (soprattutto in ambito urbano), nonché la corrispondente buona meccanizzazione dei registri di Pubblicità immobiliare e la disponibilità dei dati presenti nell'Osservatorio del mercato immobiliare, le potenziali linee di sviluppo di nuovi servizi di consultazione potranno essere rivolte verso le seguenti direttrici orientate ai cittadini e alle imprese:

- **visura integrata ipo-catastale:** mettendo assieme, in un unico servizio di consultazione sia i dati catastali relativi alle titolarità che quelli di Pubblicità immobiliare. Tale servizio potrà aggiungere alle già ricche informazioni sull'immobile, anche ulteriori utili elementi direttamente provenienti dalle banche dati di Pubblicità immobiliare e riguardanti gli atti che hanno generato il diritto sull'immobile e l'eventuale presenza di vincoli sugli stessi;

²⁴ Che permettono già ai diversi soggetti abilitati sia la consultazione puntuale dei dati catastali e ipotecari (da parte di cittadini, imprese e professionisti), sia lo scarico massivo dei dati (da parte di Enti e Pubbliche amministrazioni).

- **estratto di mappa in sovrapposizione con lo stralcio di foto aerea:** per agevolare la lettura del tematismo catastale e rilevare eventuali incoerenze grafiche o errori posizionali riportati nella cartografia catastale;
- **visura integrata Catasto-Osservatorio del mercato immobiliare:** aggiungendo alle informazioni catastali dell'immobile la valutazione unitaria offerta dall'Osservatorio del mercato immobiliare, al fine di fornire elementi, di prima valutazione, dell'intervallo di apprezzamento del mercato immobiliare per il segmento di mercato corrispondente all'immobile richiesto.

Inoltre, potrebbero essere sviluppati ulteriori servizi orientati ai professionisti del settore catastale, quali

- la segnalazione della presenza e l'elencazione delle anomalie riscontrate nei dati catastali interessanti l'immobile richiesto, che potranno agevolare il professionista nella predisposizione degli atti di aggiornamento, correggendo il dato anomalo o segnalandone la possibile modifica fornendo i dati di riscontro. Il rilascio di tali dati potrebbe essere strumentale alla presentazione di un atto di aggiornamento catastale (tipo di frazionamento, tipo mappale, dichiarazione di nuova costruzione o di variazione di un immobile urbano, domanda di voltura) ovvero essere semplicemente di tipo informativo, al fine di poter verificare la correttezza dei dati contenuti negli archivi catastali²⁵
- integrazione di alcuni dati catastali oggettivi nelle informazioni cartografiche già presenti all'interno del servizio WMS (Web Map Service) e del Geo-Portale cartografico dell'Agenzia.

Infine, con riguardo ai fruitori istituzionali (Enti locali, Pubbliche amministrazioni) potrebbero essere ampliati i servizi di scarico dati con una potenziale fornitura di elementi statistici mirati ai fini fiscali o al controllo del territorio. Ad esempio, potrebbe risultare di interesse nell'ambito della stima di massima dei danni prodotti da eventi calamitosi, la fornitura di valori relativi al numero di immobili per segmento di mercato o di valori medi fiscali per densità di territorio (N. immobili/kmq; RD/kmq o RC/kmq), impiantando una griglia geografica di riferimento e tenendo aggiornata con cadenza annuale la corrispondente griglia dei valori di riferimento.

²⁵ A tal riguardo, un simile utilizzo potrebbe avvenire, per taluni tipi di segnalazione (indirizzo incompleto, livello di piano mancante, mancata codifica del diritto, inesattezza nella quadratura delle quote di diritto, ecc...), direttamente sul cassetto fiscale del soggetto titolare di diritti sull'immobile, invitando l'utente all'utilizzo del servizio di correzione dati attivabile mediante richiesta on line rivolta al Contact center dell'Agenzia.

BIBLIOGRAFIA

Legge 1 marzo 1886, n. 3682, Riordinamento dell'imposta fondiaria.

Legge 11 agosto 1939, n. 1249 di conversione del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, modificata dal decreto legislativo 8 aprile 1948, n. 514, riguardante l'accertamento generale dei fabbricati urbani, la rivalutazione del relativo reddito e la formazione del nuovo catasto edilizio urbano.

Decreto del Presidente della Repubblica 1 dicembre 1949, n. 1142, Approvazione del regolamento per la formazione del nuovo catasto edilizio urbano.

Decreto del Ministero delle Finanze 2 gennaio 1998, n. 28, Regolamento recante norme in tema di costituzione del catasto dei fabbricati e modalità di produzione ed adeguamento della nuova cartografia catastale.


Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, concernente misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

Cannafoglia C., De Luca A., Molinari F., Novelli G.F. (1998), Catasto e Pubblicità Immobiliare, Maggioli Editore.

Ferrante F., Ambrosanio M., Cara P., Mercuri C., La collaborazione tra Agenzia delle Entrate e Dipartimento della Protezione Civile per l'interoperabilità dei dati geografici, in rivista Territorio Italia (2021).

Supplemento alla rivista del Dipartimento del territorio n. 1/1996 - Atti del convegno.





Mutazioni catastali:
alcune evidenze in differenti
comparti territoriali
e loro effetti
sulla fiscalità locale



Francesco Guzzo
Piermassimo Pavese

Direzione centrale Servizi Catastali,
Cartografici e di Pubblicità Immobiliare,
Agenzia delle Entrate

Parole chiave: mutazioni soggettive, interoperabilità, integrazione, tributi, istituzioni

Abstract L'Anagrafe Immobiliare Integrata si fonda sull'interscambio di dati ipotecari e catastali utili a garantire un adeguato controllo di flussi economici ed entrate tributarie di natura immobiliare e rappresenta una infrastruttura fondamentale (Acemoglu *et al.*, 2005) e utile alla crescita economica (D'Arcy *et al.*, 2018). L'obiettivo del presente lavoro è quello di dimostrare che un miglioramento nelle informazioni catastali ha positivi effetti sulla fiscalità locale e può fornire utili elementi per finalità di *policy* e di gestione del territorio. Il presente contributo illustra due diversi approcci applicativi.

Per un'area del distretto vitivinicolo astigiano (Castel Boglione) si è fornita una rappresentazione cartografica delle mutazioni soggettive intervenute nonché della variazione nel tempo della relativa concentrazione di diritti reali. Con il secondo caso studio, articolato su due comuni della provincia di Cosenza (Montalto Uffugo e Cervicati) si è, invece, analizzato l'impatto della georeferenziazione degli accessi come strumento utile al miglioramento della qualità delle informazioni catastali e al recupero di tributi evasi.

Per l'analisi dei casi studio, di natura catastale, si sono utilizzati gli strumenti del Sistema Integrato del Territorio dell'Agenzia e degli enti locali interessati. I risultati dell'approccio basato sulla georeferenziazione degli accessi hanno evidenziato un recupero di base imponibile pari a 500.000 euro annui e un miglioramento nei processi gestionali dell'ente locale, mentre il primo caso studio ha reso evidente la concreta possibilità di integrare la variabile temporale nelle banche dati cartografiche. I risultati ottenuti dimostrano la flessibilità del supporto catastale, gestito in ambiente GIS, come "un punto fermo di ogni moderna economia" (Tuck *et al.*, 2019) e suggeriscono una serie di ulteriori implementazioni e futuri sviluppi.

**Mutazioni catastali:
alcune evidenze in differenti
comparti territoriali
e loro effetti
sulla fiscalità locale**

1 | INTRODUZIONE

In Italia il catasto nazionale, formato e presidiato dall'amministrazione finanziaria, è l'elenco aggiornato delle informazioni geotopocartografiche e censuarie relative ai beni immobili per il presidio della fiscalità immobiliare su base imponible territoriale reddituale.

Le due distinte nature di perequazione e inventariazione sono di tipo dinamico in forza del requisito fondante di tenuta aggiornata degli archivi informativi (Guzzo *et al.*, 2017a, b). Diritti reali ben garantiti sono, per un gran numero di ragioni, centrali nella comprensione dello sviluppo della crescita economica di una nazione, per un immediato effetto nella riduzione dei costi di transazione (Coase, 1960) e per motivi di caratteri istituzionale, legati alla possibilità di inserire nei modelli economici classici gli effetti dovuti ai cambiamenti istituzionali (North, 1990).

Prima della rivoluzione industriale il terreno è stato, ovviamente, uno dei fattori chiave della produzione (Piketty *et al.*, 2014) restando ancor oggi una risorsa cruciale. Ciononostante, la definizione dei diritti appare a livello internazionale a tutt'oggi ancora scarsa, se come ha stimato De Soto (2016) circa 4,7 miliardi di individui non dispongono di formali diritti reali su beni immobili. Gran parte della letteratura economica ha evidenziato come avere diritti reali chiaramente definiti migliora il ritorno degli investimenti, riduce i costi di transazione e agevola gli scambi e l'allocazione di risorse scarse contribuendo quindi alla crescita economica di lungo periodo (Acemoglu *et al.*, 2005).

Considerato che negli anni '80 del secolo scorso il National Research Council (1980) statunitense metteva in evidenza la necessità di unificare i sistemi di gestione cartografica e catastale al fine di addivenire a un reale catasto multi-scopo, lanciando l'allarme sulla frammentazione delle informazioni e dei supporti, questo fenomeno sul territorio nazionale non ha fatto altro che ingigantirsi con la creazione di centinaia di piattaforme non sempre correttamente comunicanti tra loro e a volte di difficile conoscibilità per il cittadino. Alcune informazioni di carattere generale e utili alla più rapida circolazione dei beni immobili se disperse sugli oltre ottomila possibili sistemi informativi dei comuni italiani sono, infatti, difficilmente conoscibili nella pratica. Con riferimento a questi presupposti si è quindi scelto di analizzare due casi studio.

La scelta è motivata dalla volontà di verificare in ambiti territoriali diversi, caratterizzati da livelli di qualità delle informazioni contenute nelle banche dati censuarie disomogenee e da contesti economici, amministrativi e socioculturali diversi, l'impatto che il miglioramento della qualità delle informazioni ha in termini di recupero di gettito e di fornitura di nuovi servizi. Si è quindi analizzata un'area del distretto vitivinicolo recentemente dichiarata patrimonio dell'umanità Unesco per verificare la possibilità di rappresentare graficamente le mutazioni soggettive intervenute nonché le variazioni occorse nel tempo nella concentrazione di diritti reali

La scelta è, inoltre, motivata dalla affidabilità delle intestazioni censuarie che per quanto riguarda il foglio preso in esame (foglio 1 del Comune di Castel Boglione in provincia di Asti) presenta in banca dati, per tutte le particelle oggetto di esame, la terna Nome-Cognome-Codice Fiscale Quota e Diritto. Il secondo caso studio è articolato su due comuni della provincia di Cosenza (Montalto Uffugo e Cervicati) e mira a valutare l'impatto della corretta georeferenziazione delle informazioni relative alla toponomastica in un contesto di enti locali caratterizzati da limitate dimensioni e difficoltà nel recupero

dei relativi tributi. Si è scelto di riportare i risultati di progetto anche per il comune di Cervicati, in cui la toponomastica è caratterizzata da molti termini di origine albanofona come indice di possibile estensibilità del progetto anche ad aree caratterizzate da minoranze linguistiche (Penasa, 2019). Il filo conduttore che unisce, infine, i due casi studio è legato alla definizione di borghi recentemente entrata nel dibattito pubblico (Italia Nostra, 2020).

I tre comuni oggetto di analisi rientrano, infatti, tra i comuni, potenzialmente, destinatari del cosiddetto progetto “Piano Nazionale Borghi” per cui l’intervento 2.1 prevede di “*riequilibrare e rafforzare le connessioni e i legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali, investendo, da un lato, sulla protezione e salvaguardia del patrimonio culturale e naturale per migliorare la qualità della vita all’interno di contesti urbani e rurali inclusivi e sostenibili*” (Ministero della Cultura, 2022). Durante l’analisi dei casi studio, di natura catastale, ci si è focalizzati sugli strumenti del Sistema Integrato del Territorio dell’Agenzia e degli enti locali interessati.

Partendo da questi presupposti, e avendo ben presente la sistematica sottostima dell’importanza dei dati censuari nell’ambito della ricerca applicata (Selleri *et al.*, 2021), il presente lavoro contribuisce al dibattito scientifico e alla pratica qualificata in una serie di aspetti qui di seguito sintetizzati:

- a)** verifica della possibilità di inserire, anche graficamente, la variabile temporale all’interno delle informazioni catastali usando come chiave l’intestazione degli immobili. La stragrande maggioranza delle mappe a larga scala utilizzate per la gestione delle qualità di coltura dei terreni sono, infatti, state create per altre finalità (Zvorykin, 1968) e sono caratterizzate da errori nelle componenti informative, con particolare riferimento alla definizione dei confini (Shapovalov, *et al.*, 2019). L’integrazione del dato temporale sulle mappe catastali può essere di sicuro interesse per il contenuto informativo ad esse connesso e per le applicazioni pratiche, quali l’agricoltura di precisione, su cui la ricerca applicata sta dimostrando grande interesse (Mukherjee *et al.*, 2019).
- b)** miglioramento delle informazioni contenute nei *data base* censuari utilizzando la terna intestazione, accesso all’unità immobiliare, coordinate. Se da un lato le informazioni spaziali sono aggiornate periodicamente, le regole particolari che sono alla base dell’aggiornamento cartografico comportano, spesso, una possibile causa di discontinuità. In attesa dello sviluppo di un catasto 3D che potrebbe aggiungere ulteriori contenuti informativi (Pullar *et al.*, 2022), la geo-localizzazione degli accessi può risultare di grande ausilio anche nella gestione delle emergenze come evidenziato dai lavori seminali sui GIS (Cutter, 2003);
- c)** impatto dell’innalzamento di livello di qualità delle informazioni in termini di gestione e recupero dei tributi locali. La letteratura ha individuato alcuni effetti persistenti dovuti a ragioni storiche e istituzionali in grado di spiegare gli effetti sui risultati delle politiche fiscali (Kantorowicz, 2021). La conoscenza del territorio e dei suoi abitanti è, infatti, strumento indispensabile per la sostenibilità della gestione fiscale di lungo periodo, come dimostrato da recenti studi in area latinoamericana (Cuesta, 2022);
- d)** possibili effetti economici e risposta degli *stakeholder* a seguito della produzione di nuova cartografia tematica come strumento di politica fiscale (Slack *et al.*, 2014) utile a fornire una rappresentazione dell’eredità storica come elemento di reiterazione delle disuguaglianze (Galletta *et al.*, 2021) e come infrastruttura direttamente collegata allo sviluppo economico di un paese (D’Arcy *et al.*, 2018);

- e) analisi degli effetti sui risultati di progetto connessi alla presenza di comunità con particolarità di carattere linguistico (in particolare comunità albanofona), al fine di garantire la corretta tutela delle minoranze linguistiche (Bloed *et al.*, 2021; Stöhlker, 2021) e la scalabilità del progetto in territori caratterizzati da toponomastica multilingue (Papa, 2007);
- g) individuazione di alcune linee di sviluppo per il miglioramento degli attuali processi e per l'integrazione di ulteriori informazioni su base nazionale catastale (usi civici, servitù).

La restante parte del lavoro è suddivisa nei seguenti paragrafi:

- 2)** Mutazioni soggettive e Anagrafe Immobiliare Integrata,
- 3)** Approccio metodologico,
- 4)** Descrizioni degli approcci esplorativi oggetto di analisi,
- 5)** Risultati,
- 6)** Conclusioni.

Nella sezione “Mutazioni soggettive e Anagrafe Immobiliare Integrata” si è esaminata la più rilevante letteratura relativa alla tematica delle intestazioni catastali focalizzando l'attenzione sui vantaggi conseguibili rendendola centrale nel dibattito scientifico.

La sezione “Approccio metodologico” descrive l'approccio scelto basato sull'utilizzo del Sistema Integrato del Territorio per la produzione di mappe diacroniche in grado di fornire una rappresentazione grafica della variabile tempo contenuta nelle banche dati censuarie e gli effetti della georeferenziazione degli accessi in termini di recupero di tributi locali.

Nella sezione “Descrizione degli approcci esplorativi oggetto di analisi” sono descritte, brevemente, l'analisi dell'evoluzione storica e diacronica delle intestazioni e delle qualità di coltura relative a un foglio del comune di Castel Boglione (AT) e l'attività progettuale relativa al recupero di qualità delle informazioni censuarie comunali basate sull'analisi dei soggetti e sulla geo-referenziazione degli accessi (toponomastica) dei comuni di Montalto Uffugo e Cervicati (CS).

Nella sezione “Risultati” sono esposti i risultati raggiunti per ognuno dei tre casi studio (Castel Boglione, Montalto Uffugo e Cervicati) distinti tra risultati “diretti” delle attività con la produzione di specifiche mappe tematiche e attraverso risultati “indiretti” legati alla migliore conoscenza in termini di qualità delle informazioni censuarie e, di conseguenza, di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. La sezione “Conclusioni” riporta, infine, una analisi dei risultati ottenuti e traccia alcuni possibili futuri sviluppi con costi tendenzialmente trascurabili ed evidenti vantaggi per il cittadino, basati sull'utilizzo di un unico sistema nazionale di accesso alle informazioni.

2 | MUTAZIONI SOGGETTIVE E ANAGRAFE IMMOBILIARE INTEGRATA

L'unificazione politica in un regio stato unitario richiese, quasi immediatamente dopo la sua nascita, l'emanazione di codici nelle distinte materie, stabilendo le relative competenze amministrative, organizzative e regolamentari. Il regio catasto¹ doveva, in particolare, rendere di evidenza pubblica l'evoluzione (conservazione) della "mutazione", per utilizzare un termine mutuato dai catasti preunitari, tanto nei possessi e/o altri diritti reali di godimento ("mutazioni soggettive") quanto nella variazione di geometria ovvero per cambiamento, e relativi estimi ("mutazioni oggettive") (Guzzo *et al.*, 2020). La sintesi consegnata dall'art. 1, comma 1 della legge 1° marzo 1886 n. 3682 "Riordinamento dell'imposta fondiaria" (cd. "Legge Messedaglia") poneva di pari rango le distinte "mutazioni" prevedendo la necessità "di accertare le proprietà".

La "tenuta in evidenza delle mutazioni" soggettive, tanto nei catasti preunitari che nei catasti avviati in forza dell'unificazione dell'imposta sui fabbricati² (catasti terreni e fabbricati previgenti) come, da ultimo, nel catasto unitario nazionale, è affidata, da sempre, alle "domande di volture", obbligatorie per legge catastale³. La rilevanza delle informazioni catastali è patrimonio comune anche della giurisprudenza più attenta secondo cui "Sebbene i registri del catasto non costituiscano prova né di proprietà né di dominio diretto, non può negarsi la loro relevantissima importanza per la indicazione dei passaggi della proprietà e dell'attuale possessore" (Cass. Palermo, 18 agosto 1906, in La Legge, 1906).

Le domande di volture rappresentano, in tal senso, il documento fondamentale per garantire la continuità delle mutazioni soggettive negli archivi catastali come ultimo passaggio di obblighi dichiarativi quali la registrazione per gli atti *inter vivos* e la dichiarazione successoria per gli atti *mortis causa*. L'evoluzione che è partita con il decreto legge 23 gennaio 1993 n. 75, secondo cui potevano essere utilizzate le informazioni in possesso dell'amministrazione finanziaria per integrare i dati relativi alle unità immobiliari e ai soggetti, iscritti in catasto, ha tuttavia consentito di automatizzare in modo esteso la gestione delle intestazioni catastali, utilizzando come chiave di accesso il codice fiscale integrato⁴ dal 1° gennaio 1978, nelle domande di volture.

Nel corso del tempo, si è, quindi, potuto verificare come la gestione automatizzata, in capo all'amministrazione, partendo dall'evento che origina il complesso di adempimenti determina vantaggi immediati in termini di riduzione di costi di transazione per il contribuente con l'indubbio vantaggio di far tendere a zero l'errore umano connesso a digitazione di dati già in possesso degli enti. Va, tuttavia, precisato che le modalità di esposizione dell'informazione catastale si sono decisamente modificate nel corso del tempo, dovendo tenere al contempo traccia delle evoluzioni legislative (ad esempio, le numerose modifiche della disciplina del diritto di famiglia) comportando lo stratificarsi di distinti modi

¹ Con il termine "mutazione" si fa riferimento ad una variazione di alcune delle informazioni censuarie contenute negli atti del catasto e quindi delle banche dati catastali.

² Legge fondamentale 26 gennaio 1865, n. 2136, "Legge per l'unificazione dell'imposta fabbricati".

³ In attuazione dell'art. 7 della legge 11 agosto n. 1870, n. 578, ai sensi dell'art. 1 dell'allegato G - Legge sulle volture catastali: "È resa obbligatoria in tutto il Regno ai proprietari o possessori di beni immobili la voltura in proprio nome di quei fondi che non si trovano ad essi regolarmente intestati nei rispettivi catasti; e la denuncia di ogni consecutiva mutazione di proprietà o possesso che offra materia a novella voltura. I notai, i cancellieri e gli uscieri sono egualmente obbligati a denunciare i cambiamenti di proprietà o di possesso di beni immobili compiuti in forza di atti nei quali siano intervenuti."

⁴ Vedasi l'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605 recante "Disposizioni relative all'anagrafe tributaria e al codice fiscale dei contribuenti."

di censimento delle intestazioni catastali⁵. Per brevità di respiro, è obbligatorio il rinvio a ricognizioni storico-evolutive dei distinti istituti (Grassi *et al.*, 2021, Guzzo *et al.*, 2020, Grimaldi *et al.*, 2010, Cannafoglia *et al.*, 1998), evitando, così, il rischio di incomplete ricostruzioni pur restando importante ai fini di questa trattazione il principio diacronico secondo cui gli attributi delle informazioni catastali sono connessi anche al momento storico in cui sono state acquisite.

L'interconnessione, l'interscambio, l'interoperabilità di sistemi distinti costituiscono, oggi, requisiti dell'Anagrafe Immobiliare Integrata⁶ (All) dell'Agenzia delle entrate, anagrafe veicolabile, in un futuro già oggi imminente anche per il rilascio della "attestazione integrata ipotecario-catastale, a garanzia dell'assoluto allineamento tra i dati di possesso e l'identificazione degli immobili." (Consiglio nazionale del Notariato, 2015), sul Sistema integrato del territorio (SIT), attivo su tutto il territorio nazionale da metà 2022, eccezion fatta per le province autonome di Trento e Bolzano. L'accesso gratuito all'All avviene su piattaforma tecnologica SISTema del TERRitorio (SISTER)- Portale per i comuni⁷, strumento di dialogo interattivo per la conoscenza del patrimonio immobiliare censito su base comunale e per tutte le attività di integrazione e cooperazione per l'esercizio di funzioni catastali e di contrasto all'elusione e all'evasione fiscale immobiliare. La forte spinta di innovazione per una compiuta attivazione ha determinato l'articolazione dell'All in due sottosistemi componenti: la Banca Dati Integrata (BDI) per i diritti reali immobiliari, ed il SIT, catalogo nazionale georiferito degli immobili che rappresentano l'elemento chiave tra le due basi dati e che "costituisce pertanto l'elemento di base dell'Anagrafe Immobiliare Integrata" (Maggio, 2017). Il SIT, moderno Sistema Informativo Geografico (GIS) realizzato in architettura *web*, è lo strumento scelto per fruire il sistema catastale italiano su base cartografica e può essere ricondotto alla categoria della *Cadastral parcel* ricompresa tra le 34 categorie di dati introdotte dalla Direttiva europea 2/2007 "Infrastructures of Spatial Information in Europe" (IN.SP.IR.E.). Il raccordo del tematismo della particella catastale, geotopocartografica, con le diverse basi informative a scala locale (Ferrante *et al.*, 2021) è, con ovvia evidenza, identificabile nel toponimo, di cui l'odonomo è la denominazione ufficiale e relativo numero civico è tematismo fondante nella legge 24 dicembre 1954, n. 1228, recante "Ordinamento delle anagrafi e della popolazione residente". Qualsiasi oggetto immobiliare presente sul territorio nazionale, con la corretta rappresentazione dei titolari dei diritti reali e delle relative quote di possesso, dovrà essere correttamente georiferito e contenere le informazioni catastali di interesse. Tra queste il corretto binomio odonomo e civico, caratterizza in modo univoco l'accesso e fornisce elementi "chiave" dell'attività catastale.

⁵ In tal senso ad esempio "Mario Rossi fu Pietro", o "Maria Antonietta maritata Rossi" sono intestazioni pienamente legittime e corrette ma, ovviamente, non facilmente utilizzabili per i necessari sviluppi di interoperabilità tra le banche dati.

⁶ L'art. 19 "Aggiornamento del catasto", rubricato al Titolo II "Contrasto all'evasione fiscale e contributiva" del decreto legge 31 maggio 2010 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"⁶, prevede, infatti, l'attivazione dell'All, dedicando all'argomento estesamente i commi 1-5-ter e, con riferimento all'attuale assetto di funzioni di "federalismo catastale", il successivo comma 6. A decorrere dalla data del 1° gennaio 2011 è attivata l'"Anagrafe Immobiliare Integrata", costituita e gestita dall'Agenzia del Territorio secondo quanto disposto dall'articolo 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, attivando le idonee forme di collaborazione con i comuni in coerenza con gli articoli 2 e 3 del proprio statuto. L'Anagrafe Immobiliare Integrata 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.

⁷ Istituito ai sensi dell'art. 37, comma 54 del decreto legge 4 luglio 2006, convertito con modificazione con legge 4 agosto 2006, n. 248.

3 | APPROCCIO METODOLOGICO

I catasti moderni (Bennet *et al.*, 2007), (Guo *et al.*, 2012) sono sistemi informativi, operanti in continuo, fondati su regole e specifiche tecniche valide su un intero territorio nazionale. Le informazioni contenute nelle banche dati catastali, devono, infatti, essere affidabili e complete per oggetti e soggetti (persone fisiche e non fisiche) e per le loro relazioni di diritto e di fatto. Il Sistema catastale nazionale, implementato per legge statale da una autorità pubblica, deve essere disponibile a chiunque ne sia interessato per soddisfare le proprie esigenze (Steudler *et al.*, 2005) e i compiti di Organo cartografico dello Stato ai sensi della legge 2 febbraio 1960, n. 98, e di Organismo tecnico ai sensi dell'art. 67 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 affidati all'Agenzia delle entrate non consentono di prescindere da una corretta e compiuta gestione dei raccordi tra soggetti e oggetti.

Già i lavori seminali di Larsen (1978) individuavano tra i problemi dei sistemi di informazione territoriale "l'accessibilità, la duplicazione, il grado di confidenza delle informazioni e la struttura istituzionale" evidenziando come i costi di duplicazione dei sistemi informativi territoriali fossero già ben conosciuti. I casi di studio presentati in questo articolo sono stati scelti come utile strumento per poter ragionare, ad ampio spettro, sulle relazioni profonde tra informazioni censuarie e gestione del territorio. Se per l'implementazione di un sistema informativo territoriale può essere sufficiente la georeferenziazione di ogni singolo oggetto presente in cartografia tale elemento non è, per nulla, sufficiente per la corretta gestione delle esigenze degli enti locali e degli utenti in genere. Il breve respiro del presente studio ha cercato di suggerire quali possano essere gli elementi utili a tale salto di livello nella qualità della gestione delle informazioni. Il percorso, non del tutto compiuto, dovrà portare al raggiungimento di una piena interoperabilità mirata alla costruzione di un'infrastruttura in cui dati provenienti da molteplici fonti e raccolti per finalità spesso molto differenti avranno la capacità di integrarsi per supportare efficacemente le decisioni di governo. In questo contesto appare rilevante la risalente questione di un eccesso nel numero di sistemi informativi realizzati da parte di varie amministrazioni.

L'utilizzo di *software* GIS per la rappresentazione cartografica consente possibilità analitiche e orizzonti interpretativi innovativi sia per ricerche geografico-storiche (Rossi A., 2001; Azzari, 2002, 2006, 2010; 2019) che per analisi di economia pubblica e di scienza delle finanze. La potenzialità di tale tecnologia per lo studio dei cambiamenti del territorio, del contesto urbanistico, geografico, demografico, economico e agricolo è ormai *sentiment* diffuso e ben compreso in letteratura (Detti *et al.*, 2000). Già il seminale lavoro di Tommaso Detti e Carlo Pazzagli, che analizzavano le fonti per la storia fondiaria della Toscana, tracciava, forte, l'auspicio di utilizzare in modo ampio e diffuso *software* informatici in grado di elaborare informazioni su larga scala capaci di integrare e generalizzare analisi effettuate su piccola scala. L'approccio che si è scelto di utilizzare nel presente lavoro è riconducibile agli Historical GIS che possono essere definiti come quei progetti di ricerca interdisciplinare che integrano i più avanzati metodi e strumenti propri delle scienze dell'informazione geografica con le fonti e gli interrogativi della ricerca geostorica e storica (Grava, 2020).

La pratica applicazione di Geographic Information System (GIS) è ormai consolidata prassi nella ricerca per tutte le discipline che si occupano, a vario titolo, dello studio di fenomeni territoriali e spaziali stante l'efficacia nella gestione e analisi dei dati (Zorzi, 2000; Cope *et al.*, 2009). Secondo una famosa definizione, il GIS costituisce un insieme di strumenti per raccogliere, conservare, trasformare, validare,

integrare e visualizzare dati del mondo reale che hanno un riferimento spaziale sul globo terrestre sulla base di alcuni presupposti (Burrough, 1986). Il *software* è, quindi, solo uno dei cinque aspetti che caratterizzano un GIS come strumento (Gregory *et al.*, 2007).

Un sistema informativo e geografico esiste quando si verifica, contemporaneamente, la presenza di una componente *software* (1) e una componente *hardware* (2), che consentono al GIS *analyst* (3), di effettuare alcune operazioni di ricerca o *query* (4), su dati aventi diversa origine (5). In tal senso un *geodatabase* è un *database* progettato per consentire di gestire le informazioni spaziali in cui possono essere stoccati vari tipi di dati spaziali, vettoriali, raster con attributi alfanumerici e coordinate geografiche (Burrough *et al.*, 1998). Questo complesso di strumenti, strutture, risorse umane e procedure per la gestione dei dati è stato denominato Sistema Informativo Territoriale (SIT) (Mogorovich *et al.*, 1988). Nel presente lavoro sono stati analizzati due casi studio utilizzando la variabile “intestazione catastale” come chiave di accesso alle informazioni per le relative analisi tramite SIT.

Nel primo caso esposto l'analisi si è tradotta in una serie di rappresentazioni grafiche contenenti le diverse qualità di coltura presenti sul territorio analizzato e le variazioni che nel tempo sono emerse sulle intestazioni catastali stesse. In tal modo è stato possibile definire un percorso utile a definire un modello di analisi che partendo dalle principali informazioni censuarie consenta di inserire nella rappresentazione cartografica anche la componente temporale.

Ulteriore obiettivo era l'individuare elementi indiziari di possibili concentrazioni dei diritti di proprietà, analizzando anche l'attendibilità delle informazioni presenti nelle relative banche dati. I risultati sono riportati con mappe tematiche, immediatamente generalizzabili. Gli ultimi due casi studio, per alcuni aspetti simili, sono stati condotti utilizzando anche gli strumenti tipici dell'analisi di economia pubblica individuando gli effetti positivi in termini di recupero di gettito e di miglioramento nelle attività di riscossione derivanti dalle attività progettuali poste in essere.

4 | DESCRIZIONE DEGLI APPROCCI ESPLORATIVI LOCALI OGGETTO DI ANALISI

La riflessione comune sui casi analizzati è basata sulla volontà di testare su realtà concrete la rilevanza dell'informazione fornita dalle intestazioni catastali in distinte aree territoriali utilizzando:

- una analisi su una area campione nel distretto vitivinicolo astigiano (in particolare il foglio 1 del comune catastale di Castel Boglione in provincia di Asti) caratterizzata dalla presenza di monocultura viticola diffusa e da ottima qualità delle banche dati relative alle intestazioni;
- un confronto in contesti cooperativi con enti locali basati sull'integrazione delle banche dati catastali, anagrafiche e dei tributi locali in comuni di medie dimensioni in aree interne del Mezzogiorno d'Italia (Cosenza) con il relativo caso studio del comune di Montalto Uffugo e le prime risultanze per il comune di Cervicati.

L'analisi effettuata consente di prefigurare possibili ricadute operative derivanti dalla investigazione e incrocio mirato delle informazioni sia per una verifica di fattibilità sulla base degli esiti concreti allo stato emergenti, sia per una possibile estensione ad altri contesti. La logica con cui sono disegnati gli interventi si basa su un meccanismo incrementale utile a generalizzare i risultati emersi nelle attività di studio dopo una necessaria fase di monitoraggio e di *scale up*.

Nel contempo, le riforme intervenute in materia di federalismo fiscale, ai fini del sostentamento delle spese di esercizio delle funzioni degli enti locali, hanno riconosciuto agli afflussi di entrate proprie (tributi, addizionali e compartecipazioni al gettito) la voce principale di autoalimentazione del bilancio dell'ente, responsabilizzando⁸ necessariamente le relative politiche di gestione e controllo della spesa e di accertamento e riscossione per il contrasto all'evasione e all'elusione fiscale (Contrino *et al.*, 2022).

Al fine di meglio poter comprendere la scelta compiuta, relativamente ai casi studio, viene riportato nella Tabella 1 un confronto tra i comuni oggetto di analisi. In particolare, vengono esposti i dati relativi al numero di abitanti, alla dimensione del comune, alle relative particolarità come la presenza di macro aree di riferimento o di unioni di comuni.

Si è, infine, ritenuto opportuno evidenziare se gli enti interessati fossero dotati di un sistema informativo territoriale (proprio o aggregato come nel caso della Unione Montana Val Bormida), la presenza di particolarità universalmente apprezzate come, ad esempio, il riconoscimento Unesco e i principali *stakeholder* coinvolti.

⁸ Il novellato art. 81, comma 6, della Costituzione ha, infatti, introdotto per tutte le pubbliche amministrazioni il principio di sostenibilità del debito con fonti proprie.

	Castel Boglione (AT)	Montalto Uffugo (CS)	Cervicati (CS)
Abitanti (2017)	601	19.930	793
Superficie Km ²	11,86	78,03	12,7
Comune UNESCO	SI	-	-
Unione di comuni	Unione Montana Val Bormida	NO	NO
Presenza di un GIS	SI	SI	NO
Macroaree	-	“Area urbana dei Bruzi”	“Valli del Cucchiato e del Finita”
Avanzamento attività	Sperimentale completata	in corso	in corso
Periodo di svolgimento	2022	2016 – in corso	2020 – in corso
Stakeholder coinvolti	Comuni interessati, Ordini e collegi, personale tecnico, cittadini	Comuni interessati, Guardia di Finanza, Corte dei Conti, Ordini e collegi, personale tecnico, cittadini	Comuni interessati, Ordini e collegi, personale tecnico, cittadini

Tabella 1 - Principali elementi di confronto dei due casi studio oggetto di analisi, Caso studio Castel Boglione, Montalto Uffugo, Cervicati
Fonte: documentazione di progetto e siti istituzionali dei comuni interessati, elaborazione propria

4.1 | Primo esercizio: un’area campione nel distretto vitivinicolo astigiano – il Foglio 1 del comune catastale di Castel Boglione in provincia di Asti

Partendo dalla definizione di *multipurpose cadastre* (National Research Council, 1980) una delle principali sfide che ha di fronte il catasto e che può essere accolta sulla base delle importanti potenzialità che il SIT può offrire è quella di inserire tra le proprie informazioni la componente temporale al fine di integrare lo studio dello sviluppo urbanistico, sociale ed economico di un territorio. La scelta di utilizzare Castel Boglione come caso studio è riconducibile a una serie di ragioni, in particolare, il comune:

- risulta ricompreso nel recente riconoscimento della Denominazione di Origine Controllata e Garantita (DOCG) “Nizza”, nel settore SUD – arenarie (Masnaghetti, 2018)
- rientra tra i territori ricompresi dall’Unesco tra i “Paesaggi vitivinicoli del Piemonte: Langhe-Roero e Monferrato” (Associazione per il Patrimonio dei Paesaggi Vitivinicoli, 2019)
- appare votato alla monocultura viticola ed è caratterizzato da un livello di qualità delle intestazioni catastali ottimo.

L’area in cui è ubicato il comune è, infatti, costituita da cinque aree vinicole distinte e un castello: La Langa del Barolo, le colline del Barbaresco, Nizza Monferrato e il Barbera, Canelli e l’Asti Spumante, il Monferrato degli Infernot, il Castello di Grinzane Cavour (Unesco, 2017). Il territorio comprende colline ricoperte di vigneti a perdita d’occhio, borghi, casali e cantine secolari e come si legge nella motivazione

del riconoscimento Unesco incarna “l’archetipo di paesaggio vitivinicolo europeo per la loro grande qualità estetica”. Va ricordato che la coltura-cultura vitivinicola piemontese costituisce anche “un esempio eccezionale di interazione dell’uomo con il suo ambiente naturale” e, insieme alla qualità dei vini prodotti, un riferimento su scala mondiale (Unesco, 2014). Non è certo un caso che, proprio in questi territori nel 1865 nacque il primo spumante italiano, dei Fratelli Gancia (Aldo di Ricaldone, 1998). Una semplice analisi visiva delle colture presenti sul territorio ci consente di verificare la vocazione alla monocultura, un “tipo particolare di sfruttamento del terreno agricolo che consiste nel coltivare il suolo con una sola specie o varietà” secondo la definizione che ne fornisce il Vocabolario Treccani.

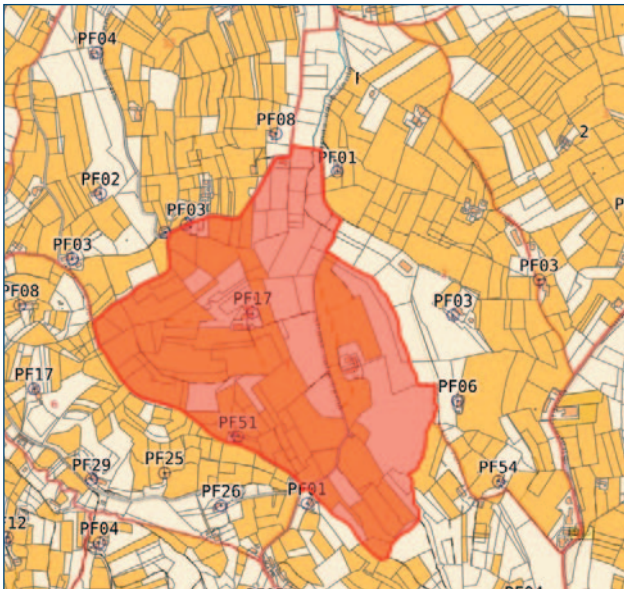


Figura 1 - Foglio 1 con fogli (e comuni) limitrofi del comune catastale di Castel Boglione, in arancione sono indicate le particelle con qualità vigneto - anno 2022 - **Fonte:** elaborazione propria da SIT

Nel dettaglio, la diffusione del vigneto rispetto all’impianto meccanografico catastale (avvenuto nel 1976) ha visto un progressivo aumento delle particelle censite a vigneto con un passaggio della superficie vitata dal 54,50% all’impianto meccanografico fino ad un 69,30% all’attualità, con un incremento della superficie vitata di circa il 27%. Nella Figura 1 è riportata una rappresentazione del foglio oggetto di analisi con fogli (e comuni) limitrofi. In arancione sono indicate le particelle con qualità vigneto mentre con colore neutro sono rappresentate le particelle con altre qualità di coltura. Nel merito, va, tuttavia, precisato che la qualità vigneto è sottorappresentata rispetto alla realtà in quanto non sono state considerate le particelle le cui qualità di coltura sono suddivise in porzioni non essendo disponibile tale informazione su uno specifico livello grafico.

4.2 | L'avvio dell'integrazione delle banche dati catastali, anagrafiche e dei tributi locali in comuni di medie dimensioni del Mezzogiorno d'Italia: il caso studio di Montalto Uffugo (CS)

In provincia di Cosenza il comune di Montalto Uffugo, esteso su un territorio di 78,03 kmq, è la periferia terminale nord dell'area urbana vasta individuata dalla macroarea provinciale dell'Osservatorio del mercato immobiliare (OMI) "Area urbana dei Bruzi", raggruppamento territoriale omogeneo interno (con centro principale Cosenza, la città capoluogo). La fascia valliva del comune, porzione di territorio montaltese dal maggior carico insediativo, è immediatamente confinante, con il *campus* dell'Università della Calabria in Arcavacata di Rende (CS).

Lo sviluppo urbano ha caratterizzato fortemente sin dagli anni '70 del secolo scorso i tre principali nuclei urbani vallivi (Settimo/Santa Maria di Settimo/Sant'Antonello; Montalto Scalo; Taverna), collocati lungo la Strada provinciale 241, già Strada Statale 19 delle Calabrie, in ragione della vicinanza ai centri urbani limitrofi di maggiore interesse e pregio (Rende, Cosenza), della disponibilità di territorio anche per insediamenti produttivi e ai relativi minori costi di accesso all'acquisto e alla locazione di abitazioni, e, non da ultimo, della localizzazione dello svincolo autostradale "Montalto Uffugo-Rose" della A2 (già A3) "Salerno – Reggio Calabria" in frazione Taverna. Nello specifico che qui ci interessa, l'ente locale, a valle dei controlli richiesti dalla Giunta comunale sui conti municipali effettuati dal Ministero dell'economia e delle finanze e Guardia di finanza, doveva predisporre un piano di riequilibrio finanziario pluriennale, adottato⁹ a fine 2015 dal nuovo consiglio comunale. Per tali finalità, con atto di indirizzo di Giunta, veniva istituita apposita struttura speciale "Entrate comunali" per la sostenibilità del medesimo piano di riequilibrio decennale, approvato con sentenza n. 21/2017 dalla Corte dei Conti a Sezioni Riunite, necessario per evitare la procedura di dissesto.

La *task force* doveva immediatamente realizzare una banca dati unitaria interna, necessaria per il raccordo e l'integrazione delle informazioni (incomplete, frammentarie, non aggiornate) presenti in strutture dati di singoli settori, dotandola anche dei necessari collegamenti di interrelazione con le banche dati esterne di interesse per gli accertamenti fiscali. La chiave di volta del progetto è stata trovata nella georeferenziazione della toponomastica comunale quale dorsale di un sistema informativo territoriale denominato "*geotopocatastale*" che consentisse, sul campo, tanto all'impianto quanto in aggiornamento, la rilevazione e acquisizione informatizzata degli accessi, agganciati alle particelle catastali (terreni, fabbricati). Il prototipo predisposto per la rilevazione sovrapponeva tre livelli informativi cartografici: base dati territoriale ISTAT, *database* catastale, ortofoto e foto aree. L'immediato collegamento fra accesso e immobile presente sulla mappa catastale, oltre a facilitare la revisione della toponomastica comunale e l'aggiornamento degli indirizzi su base catastale in ANNCSU, consentiva di disporre di un dato immobiliare georiferito, cui collegare le restanti banche dati comunali (anagrafe, urbanistica, tributi) e gli altri *database* di eventuale interesse (Guzzo, 2017, 2018).

La rilevazione degli accessi è stata affidata a un operatore, dotato di *tablet* per la creazione di "civic points" sulla mappa catastale sovrapposta alle ortofoto, recuperando anche le informazioni relative alle attività commerciali e agli abitanti/occupanti dello stabile e le immagini dei singoli accessi (cfr. Figura 2a).

⁹ Ai sensi dell'art. 243 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali).

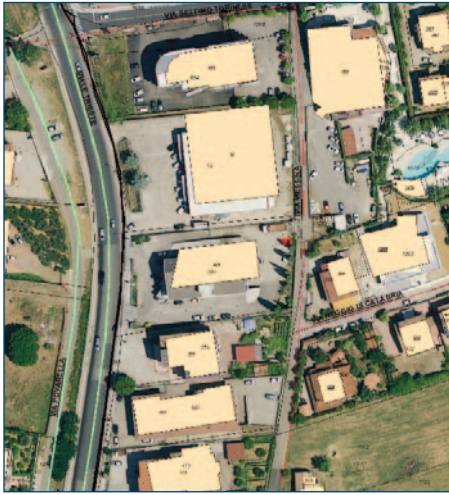


Figura 2 (a) Visualizzazione su tablet
(layer di avvio rilevazione accessi)

Fonte: immagini fornite dall'ufficio toponomastica
comune di Montalto Uffugo, 2022

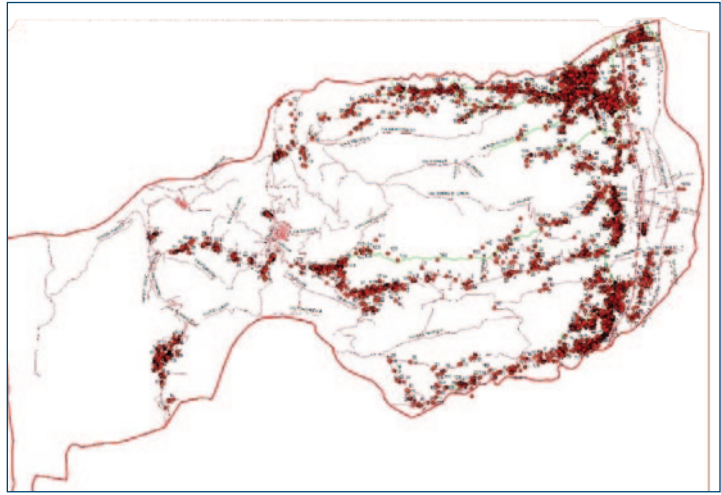


Figura 2 (b) Layer interrogabile degli accessi georiferiti

Fonte: immagini fornite dall'ufficio toponomastica comune di Montalto Uffugo, 2022

L'impossibilità, riportata dai quotidiani locali, per Poste Italiane, nei primi mesi del 2017, di consegnare la corrispondenza nella popolosa frazione di Taverna (circa 4.000 abitanti), ha sollecitato un intervento dell'ente attraverso la predisposizione a maggio 2017 del Regolamento per la toponomastica comunale, con la costituzione di un apposito ufficio e un organico piano partecipato di rilevazione. La revisione della toponomastica ha comportato, nel tempo, sette delibere di Giunta comunale di adozione delle proposte della Commissione toponomastica di 103 aree di circolazione (+23% rispetto al dato ANSC validato nel 2015), fra nuove intitolazioni e nuove istituzioni, di cui 91 (88,35%) fra febbraio 2017 e maggio 2018, e approvate successivamente dall'Ufficio territoriale di Governo. Gli accessi (odonomo + civico) sono stati quasi integralmente riversati in ANNCSU e hanno comportato fin qui, oltre l'identificazione di circa 7.000 accessi georiferiti, prima sprovvisti di numero civico, anche l'aggiornamento degli indirizzi di oltre 8.000 unità immobiliari urbane del Catasto Fabbricati mediante interscambio.

4.3 | Approccio puntuale "on site" in comuni di aree interne: prime risultanze per Cervicati (CS)

Il comune di Cervicati in provincia di Cosenza, esteso su un territorio di 12,09 kmq, è fra le nove amministrazioni locali appartenenti alla macroarea provinciale dell'OMI "Valli del Cucchiato e del Finita", raggruppamento territoriale omogeneo interno (con centro principale San Marco Argentano) confinante a sud con l'"Area urbana dei Bruzi". Al 31 dicembre 2021 la popolazione residente era pari a 793 residenti, nel 2001 era poco più di 1.000 residenti. Una delle particolarità che hanno spinto a scegliere questo comune come integrazione del secondo caso studio è la presenza di una consolidata comunità di lingua albanese. Il comune, infatti, ospitò sin dal XV secolo colonie albanesi, radicatisi nel tempo innestando nell'assetto urbanistico la particolare terminologia albanofona (*arbëreshë*) di piccole

comunità abitate fra strade e piazzette. La *gjitionia* è, infatti, una forma di vicinato tipica delle comunità italo-albanesi e diffusa in tutta l'Arbëria, l'insieme delle aree geografiche dell'Italia meridionale alla quale appartiene la minoranza etnico-linguistica albanese d'Italia. Tale forma di vicinato deve il suo nome all'unione delle parole *gjithë tonë* (tutto nostro, familiare), un tipo di aggregazione di derivazione balcanica, caratteristica dell'epoca medievale (Sarro, 2010, 2019). Questo microsistema, intorno a cui ruota la vita del paese (*katund/horë*) è una porzione più piccola del tessuto urbano e rappresenta una microstruttura costituita spesso da una piazzetta nella quale confluiscono i vicoli, circondata da edifici che hanno aperture verso uno spiazzo più grande (*sheshi*), che non di rado riporta il nome dalla persona che vi abita (Zangari, 1941; Mastroberti, 2008). Il patrimonio immobiliare censito al Catasto Fabbricati ammonta a poco più di 1.100 unità immobiliari urbane, con la maggiore concentrazione nel centro storico sul colle (cfr. Figura 3). L'Amministrazione comunale aveva avviato, nel 2016, una prima revisione della propria toponomastica, effettuando contestualmente il censimento delle utenze del s.i.i. (sistema idrico integrato) correlandole alle unità immobiliari urbane del Catasto Fabbricati.



Figura 3 – Centro storico del comune di Cervicati - **Fonte:** Sito istituzionale internet, 2022

5 | RISULTATI

In questa sezione sono riportati alcuni dei principali risultati, distinti per singolo progetto analizzato. Trattandosi di analisi, per loro natura eterogenea, stante le diverse finalità e gli ambiti trattati, si è ritenuto utile distinguere per ogni singolo studio i principali risultati raggiunti con lo scopo di definire strumenti generalizzabili come buone pratiche su ampia scala¹⁰.

5.1 Il caso studio del foglio 1 del comune di Castel Boglione (AT)

Come già osservato e ampiamente noto dall'analisi storiografica, l'analisi delle informazioni connesse alle intestazioni e alle loro variazioni nel corso del tempo potrebbe fornire utili spunti di analisi anche in termini di concentrazione dei titoli di proprietà (Siniscalchi, 2018). In tal senso, il legame tra intestazioni e toponomastica è forte; basti pensare ai lavori di Papa (2007) o ai recenti lavori sulla ricostruzione storica della via Francigena (Innocenti, 2017), pur avendo a disposizione fonti cartografiche che coprono solamente un arco temporale che va dalla prima metà del XIX secolo fino ai giorni nostri. Di particolare interesse possono, in tal senso, essere le "Tavole Indicative Preparatorie" per la formazione del catasto dove veniva riportato per ogni particella l'informazione del "vocabolo del podere o dell'appezzamento", patrimonio informativo che non risulta ad oggi recuperato, in ragione, probabilmente, di un fenomeno tecnico legato alla rappresentazione cartografica che spesso esponeva il cartografo a un *trade-off* tra la rappresentazione in mappa di particolari rilevanti e dei dati della toponomastica senza sovrapporre le scritte agli oggetti presenti nella rappresentazione cartografica stessa. Venendo ai risultati principali ottenuti, possiamo rilevare in Tabella 2 la distribuzione tra la coltura "vigneto" e le altre colture presenti sul territorio del foglio oggetto di analisi (foglio 1 comune di Castel Boglione), partendo dalle Tavole Indicative Preparatorie sino allo stato attuale. Da una semplice lettura si può facilmente notare un irruente spostamento verso la monocultura viticola nel territorio analizzato che ora supera i due terzi dell'intero territorio.

Qualità attribuita	Impianto	Impianto meccanografico [02/01/1976]	Stadio attuale
Vigneto	44,40%	54,60%	69,30%
Altre Qualità	55,60%	45,40%	30,70%

Tabella 2 – Ripartizione delle qualità attribuite all'impianto, all'impianto meccanografico ed all'attualità

Fonte: elaborazione propria da SIT e da Archivio di Stato, Comune di Castel Boglione, foglio 1

¹⁰ Informazioni quantitative e percentuali, dati, tabelle e figure, nelle forme riprodotti e con fonte (provenienza ed elaborazione) uffici enti comunali, relativi al secondo caso studio, sono stati esposti in forza delle richieste autorizzazioni sindacali, concesse, rispettivamente, con prot. n. 9786/U/2022 Ufficio del Sindaco del comune di Montalto Uffugo (CS) e prot. n. 3612/2022 del Sindaco del comune di Cervicati (CS). Le restanti immagini sono state estratte dai rispettivi siti istituzionali.

Qualità	Successione	Compravendita
Vigneto	20,90%	79,10%
Altro	54,76%	45,24%

Tabella 3 – Ripartizione dei titoli relativi all'ultimo stadio delle intestazioni presenti in banca dati anno 2022, distinte per particelle con qualità vigneto - **Fonte:** elaborazione propria da SIT, Comune di Castel Boglione, foglio 1

Tale andamento è in controtendenza con quanto stava accadendo in Piemonte. Infatti, nel periodo che va dal 1961 al 1990 il Piemonte ha perso circa il 50% dei terreni dedicati alla viticoltura, passando da 131.592 ettari a circa 62.000 ettari; allo stesso modo la provincia di Asti ha visto la propria superficie viticola ridursi da 45.919 ettari a 20.817 ettari (ISPRA, 2015). Va detto che i risultati del censimento 2010 dell'Agricoltura hanno visto una ulteriore riduzione della superficie totale viticola (46.000 ha) mantenendo la provincia di Asti la vocazione viticola di eccellenza con una superficie vitata dedicata alla produzione di vini a denominazione di origine controllata (DOC) e garantita (DOCG) pari a 14.362 ettari (Istat, 2013).

Nel territorio analizzato la tendenza all'aumento dei terreni vitati può essere spiegata con il passaggio a coltura viticola atta a produrre vini DOC e DOCG (Scienza *et al.*, 2017). In modo analogo, si è poi verificato il diverso modo di acquisto della proprietà, (cfr. Tabella 3) che potrebbe in qualche modo spiegare anche il concentrarsi della proprietà terriera. In particolare, la diffusione del vigneto rispetto all'impianto ha visto un progressivo aumento delle particelle censite a vigneto con un passaggio della superficie vitata dal 54,50% all'impianto meccanografico fino ad un 69,30% all'attualità con un incremento della superficie vitata di circa il 27%.

Il numero di particelle che hanno visto una movimentazione delle intestazioni dall'impianto ad oggi differenzia inoltre in modo evidente tra atti dispositivi (compravendite) e atti *mortis causa* (successioni o riunioni di diritti minori). A parità di altre condizioni, infatti, rispetto all'ultimo stadio la probabilità che il diritto sia stato movimentato con un atto dispositivo è del 30 per cento superiore se la coltura presente sul terreno è il vigneto. Tale informazione può essere interessante, se generalizzata, per finalità di *policy*. Una delle giustificazioni che hanno portato nel tempo a depotenziare l'incidenza del prelievo sulla capacità contributiva successoria è, infatti, la volontà di non disperdere il patrimonio aziendale¹¹ al momento del passaggio generazionale.

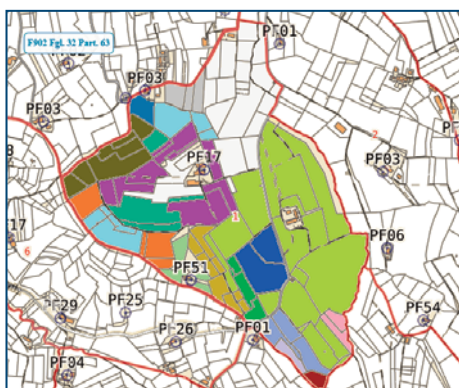
Partendo dai dati di impianto si è realizzata una rappresentazione cartografica della distribuzione della qualità vigneto confrontata con le restanti qualità di coltura. Per rappresentare in modo immediato la componente relativa alle intestazioni si è scelto di utilizzare lo stesso colore per tutte le particelle con

¹¹ Il dibattito sull'imposta di successione vede elementi a favore e contro l'imposta. Se da un lato un'imposta di successione molto elevata potrebbe fornire incentivi negativi ad accumulare ricchezza poiché una quota maggiore di questa ricchezza finirebbe allo Stato e non ai propri discendenti diretti potendo quindi comportare anche un effetto negativo sui tassi di risparmio e sull'offerta di lavoro a ridosso del ritiro dall'attività lavorativa d'altro canto potrebbe spingere a spostare capitali verso paesi con una tassazione della ricchezza più bassa. Dall'altro lato, ci sono considerazioni che spingono verso un aumento dell'imposta vista come un utile strumento per combattere una eccessiva concentrazione di ricchezza nelle mani di poche famiglie favorendo quindi effetti redistributivi sulla base di una "uguaglianza dei punti di partenza" (OECD, 2018). Sul punto la letteratura è, tuttavia, abbastanza uniforme nel riconoscere che l'imposta di successione sia meno distortiva dell'imposta personale sui redditi, in quanto l'effetto di scoraggiamento dell'attività lavorativa è meno rilevante (Rudnick *et al.*, 1996).

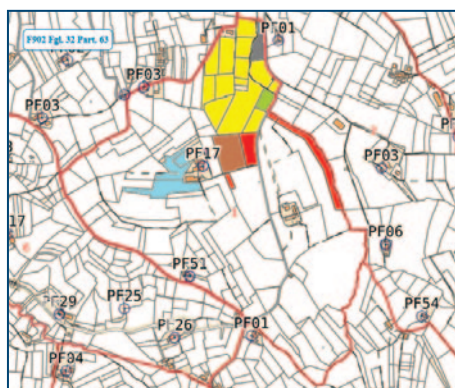
la qualità di coltura di interesse e la medesima intestazione catastale. Ad esempio, le particelle con colorazione verde hanno la medesima titolarità relativamente alla coltura vigneto (cfr. Figura 4c); allo stesso modo le particelle in giallo hanno la medesima intestazione relativa a tutte le restanti qualità di coltura (cfr. Figura 4d). Come si può vedere analizzando la superficie con coltura viticola sul foglio in esame si può constatare una maggiore concentrazione del vigneto nella situazione all'attualità (cfr. Figura 4a). Dal punto di vista della concentrazione dei diritti di proprietà si può vedere come la distribuzione di frequenza degli intestatari sia molto più densa nel caso del vigneto (cfr. Figura 4a, colorazione verde) mentre appare piuttosto dispersa all'impianto (cfr. Figura 4b). Interessante è anche focalizzare l'attenzione sul tipo di atto che ha causato l'ultima mutazione del diritto; se da un lato il vigneto è strettamente correlato a una ultima mutazione avvenuta a seguito di atto tra vivi (cfr. Figura 5a e 5b) ciò ha comportato anche una importante conseguenza in termini di qualità dell'informazione esposta nelle banche dati censuarie. Infatti, per quanto riguarda le particelle con qualità vigneto tutte le intestazioni sono comprensive di codice fiscale correttamente validato in anagrafe tributaria e l'insieme delle quote del diritto è correttamente quadrato¹². Siamo, quindi, di fronte ad alcune interessanti indicazioni di *policy*, potendo indirizzare gli interventi di miglioramento degli intestati catastali anche in collaborazione con gli enti locali al fine di:

- produrre su larga scala cartografia contenente le informazioni censuarie, sulla scorta di quanto abitualmente fatto sulle carte corografiche;
- verificare la effettiva identità del soggetto per cui in atti è presente la paternità;
- inserire il codice fiscale per tutti i soggetti per cui tale dato non è presente;
- gestire le intestazioni per cui le quote non sono correttamente quadrate (somma totale delle quote per diritto pari ad 1);
- verificare le situazioni per cui non sono state presentate le relative domande di successione o di riunioni di diritti per causa di morte;
- proporre interventi normativi che prevedano la chiusura di tutti i diritti minori, direttamente a seguito della produzione del certificato di morte e della sua registrazione in Anagrafe Tributaria;
- completare l'automatizzazione dei processi di gestione delle intestazioni *mortis causa*.

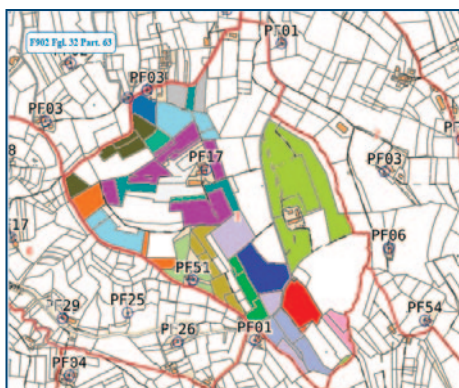
¹² La validazione del Codice Fiscale garantisce che l'informazione esposta nelle banche dati catastali sia correttamente connessa a un *set* di informazioni (nome, cognome, data di nascita, comune di nascita, provincia di nascita) corretto. Relativamente alla quadratura delle quote, la somma delle frazioni con cui vengono rappresentati i diritti in catasto deve, ovviamente, riconciliare a 1. Tale controllo è semplice e immediato utilizzando strumenti informatici mentre appare tutt'altro che scontato in situazioni precedenti dove non era raro trovare nei titoli stessi diciture quali comproprietario (privo di quota).



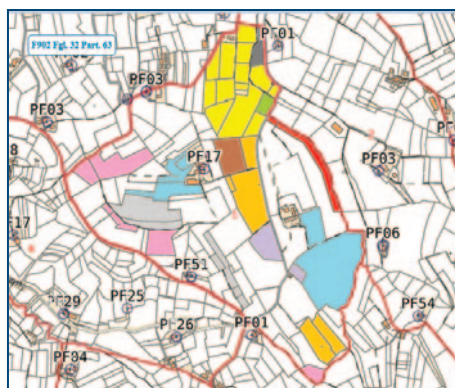
(a) – Qualità vigneto
Soggetti titolari all'attualità
 (ad ogni colorazione corrisponde uno stesso intestatario)



(b) – Altre qualità
Soggetti titolari all'attualità
 (ad ogni colorazione corrisponde uno stesso intestatario)



(c) – Qualità vigneto
Soggetti titolari all'impianto
 (ad ogni colorazione corrisponde uno stesso intestatario)



(d) – Altre qualità
Soggetti titolari all'impianto
 (ad ogni colorazione corrisponde uno stesso intestatario)

Figura 4 – Foglio 1 con fogli limitrofi del comune catastale di Castel Boglione, ad ogni colore in ogni box corrisponde una medesima titolarità per tutte le particelle con medesima colorazione

Fonte: elaborazione propria da SIT, 2022

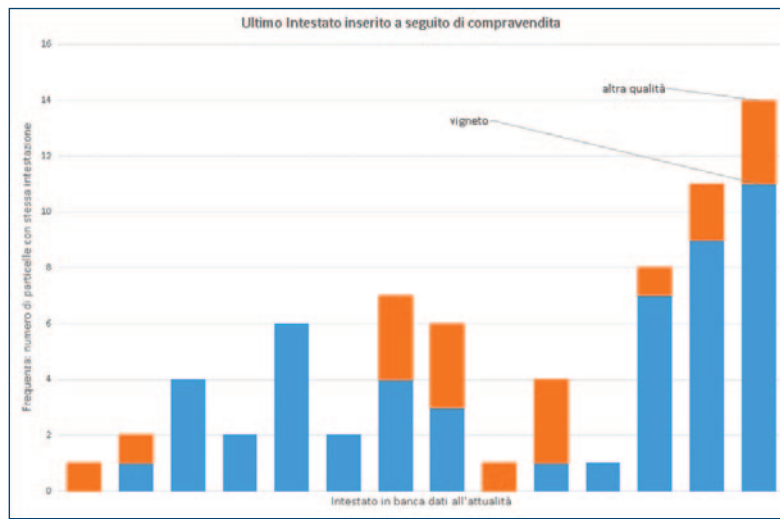


Figura 5a - Frequenza degli intestati per qualità di coltura (vigneto in blu altre qualità in arancio) a seguito di atto tra vivi - **Fonte:** elaborazioni proprie da SIT, 2022

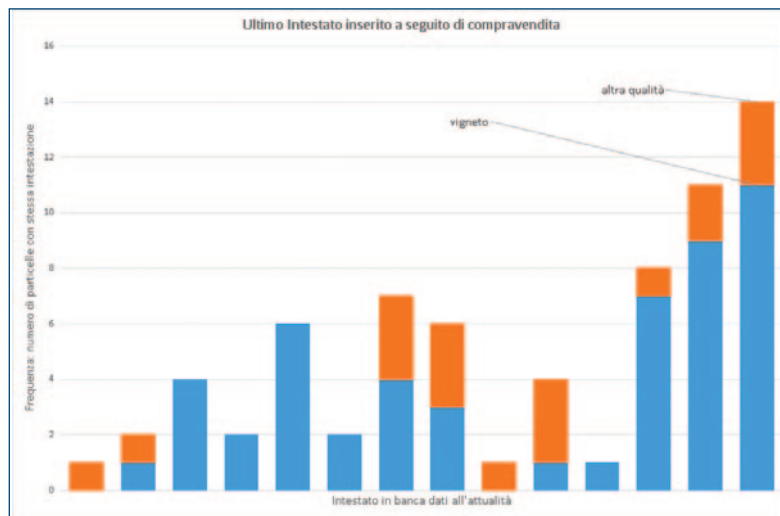


Figura 5b - Frequenza degli intestati per qualità di coltura (vigneto in blu altre qualità in arancio) a seguito di atto mortis causa Comune di Castel Boglione, foglio 1 - **Fonte:** elaborazioni proprie da SIT, 2022

5.2 Il caso studio Comune di Montalto Uffugo (CS)

Le prime interazioni formalizzate di interoperabilità si avevano con l’Agenzia delle entrate (Ufficio provinciale-Territorio della Direzione provinciale di Cosenza) già nel secondo semestre 2017 per la verifica di circa 60 fabbricati rurali da censire, ai sensi dell’art. 13, cc.14-ter e 14-quater del D.L. n. 201/2011, al Catasto Fabbricati, implementando nella banca dati unitaria il *format* di richiesta informazioni. Detta attività di collaborazione era finalizzata alla coerente notifica di avvisi e sanzioni¹³

¹³ Ai sensi del secondo periodo dell’art.5, comma 15, del D.L. n. 70/2011 “il 75 per cento dell’importo delle sanzioni irrogate a decorrere dalla predetta data (1°luglio 2011) è devoluto al comune ove è ubicato l’immobile interessato”.

(circa 130 soggetti interessati, intestatari di circa 90 particelle Catasto Terreni) unitamente a nuovi controlli sul campo. In tema di fabbricati fantasma rilevati in sede di implementazione degli accessi georiferiti, non presenti negli elenchi ufficiali predisposti dall'Agenzia delle entrate (ex art. 2, comma 36 del D.L. n. 262/2006), venivano, poi, inviate comunicazioni di controllo allo sportello unico comunale dell'edilizia per i dovuti riscontri preliminari (tipologia d'uso degli immobili: residenziale, commerciale, terziario, produttivo, agricolo), fornendo anche i confronti fra intestatari catastali delle singole particelle Catasto Terreni e occupanti dei fabbricati.

La sovrapposizione particellare del Catasto Terreni con la zonizzazione urbanistica vigente ha, peraltro, consentito l'individuazione e iscrizione al bilancio di previsione 2020-2022 di € 500.000 di ulteriore base imponibile (omessa dichiarazione terreni edificabili) ai fini dell'accertamento dell'Imposta Municipale Unica sugli immobili (IUC, già IMU) relativa all'annualità 2016. Il miglioramento informativo degli indirizzi comunali introdotti ha, inoltre, contenuto sensibilmente l'entità dei mancati recapiti dei ruoli accertati (tassa rifiuti, ta.ri e servizio idrico integrato, s.i.i.), abbattendo progressivamente la percentuale di soggetti iscritti non utilmente raggiunti (cfr. Tabella 4), potenziando gli introiti nelle casse comunali. La mera quantificazione prudenziale in termini di risparmi per i costi di notifica tenendo fermo il dato iniziale del 2016 fino al 2021, ammonterebbe secondo prime stime dell'Ufficio tributi da un minimo di circa € 11.000 (spese ordinarie di invio) ad un massimo di oltre € 83.000 (inoltre con raccomandata).

Annualità	Notifiche ta.ri.	Notifiche servizio idrico integrato		
	definitivamente* non effettuabili (in % del numero ruoli emessi)	inizialmente non effettuabili (in % del numero ruoli emessi)	rinotificate ** positivamente nel comune (in % del numero ruoli emessi)	definitivamente non effettuabili (in % del numero ruoli emessi)
2016	19%	23%	8%	15%
2017	16%	8%	2%	6%
2018	14%	5%	1%	4%
2019	6%	4%	1%	3%
2020	5%	n.d.	n.d.	n.d.
* 90% nel comune ** nell'anno successivo (n.d. ruoli in corso di emissione e recapito)				

Tabella 4 – Andamento notifiche non andate a buon fine periodo 2016-2021 (ruoli: ta.ri; s.i.i.)

Fonte: elaborazione ufficio tributi comune di Montalto Uffugo, 2022

L'operazione ha fortemente supportato l'attività di accertamento sincrono di ta.ri. e s.i.i. con l'effettuazione di 2200 controlli coordinati per omessa/infedele dichiarazione che hanno consentito, unitamente al minimo incremento di popolazione residente riscontrato al 2017 al 2021 (1% circa), l'aumento dei ruoli attivi di circa il 10%, di cui circa il 6% già nel raffronto 2017-2019. L'intervento ha,

così, permesso di ripartire i costi del ciclo integrato dei rifiuti, ridotto anche dall'attivazione dal 2017 del servizio di raccolta differenziata, nonché del servizio idrico integrato su una platea maggiore di contribuenti ai fini della perequazione tributaria. Ciò sta consentendo all'ente di operare anche interventi annuali di riduzione del tributo, oltre a garantire la tutela degli utenti con situazioni di disagio economico. Le attività di controllo sono state condotte in modo integrato e raccordato con l'ufficio anagrafe. Secondo il Piano degli indicatori di Bilancio, liberamente rinvenibile sul sito dell'ente comunale, dal 2017 non sono stati prodotti "Debiti fuori bilancio"; il dato consuntivo "Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito)" si è attestato nel triennio 2017-2019 al 34,63% toccando il valore minimo del 31,27% nel 2018, sono stati azzerati gli interessi di mora nell'intero triennio, ed il dato "Incidenza degli accertamenti di parte corrente sulle previsioni definitive di parte corrente" ha assunto un valore medio nel medesimo triennio di circa l'88%.

Nel mentre, anche in relazione alla comunicazione di buone pratiche avviate in Calabria nell'ambito dell'utilizzo di sistemi informativi geografici orientati alla gestione del territorio per il contrasto all'evasione e all'elusione fiscale (Burgo *et al.*, 2018), l'amministrazione comunale ("Ente cedente") ha messo gratuitamente a disposizione di altri enti locali ("Enti richiedenti") il proprio modello geotopocatastale, di cui mantiene proprietà intellettuale, mediante sottoscrizione di apposito protocollo d'intesa "per l'utilizzazione gratuita dell'architettura tramite software "open source" di un sistema informativo basato sull'associazione tra banca dati toponomastica e banca dati catastale comunale".

Fra il 2018 ed il 2022, 13 comuni della provincia di Cosenza, 1 comune della provincia di Crotone e la città di Vibo Valentia, capoluogo di provincia, hanno richiesto e firmato il protocollo d'intesa. L'ente comunale presta gratuitamente il proprio supporto e assistenza per il primo impianto della base dati di riferimento e fornisce assistenza a distanza ai fini dell'avanzamento delle attività delle amministrazioni richiedenti. Il modello "geotopocatastale" sta, inoltre, assumendo caratteri di diffusività in realtà comunali del territorio regionale nella più ampia cornice del progetto "Interoperabilità Banche Dati per una migliore equità tributaria" (I.B.D.M.E.T.) all'interno del Piano Operativo Nazionale (PON) *Governance e capacità istituzionale 2014-2020* per il trasferimento a enti locali di *partenariato* per la condivisione di buone pratiche, finanziato dall'Agenzia nazionale per la coesione territoriale anche con fondi comunitari. Il progetto prevede la realizzazione in ogni "ente riusante" di un unico Centro elaborazione dati e la predisposizione di un apposito regolamento di toponomastica.

Le diverse banche dati interoperabili consentono il dialogo in merito a pubblici servizi erogati su base locale e a fornitori su base nazionale (energia elettrica, gas) in relazione a situazioni di residenza/occupazione (titoli di proprietà, contratti di locazione) attraverso l'organizzazione dei dati e l'incrocio delle informazioni per l'individuazione di posizioni da esaminare in ragione di incongruenze/disallineamenti emergenti.

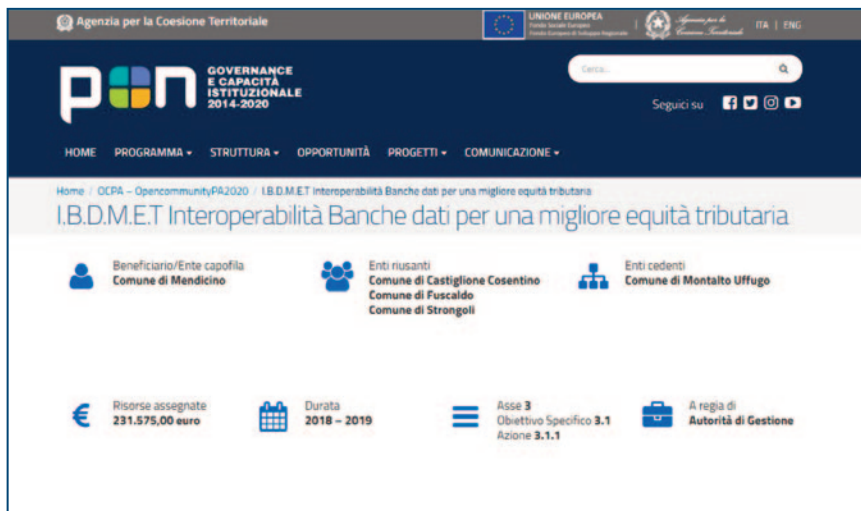


Figura 6 – Progetto I.B.D.M.E.T. - Fonte: Sito istituzionale internet, 2022

Le “buone pratiche” in questione sono state, da ultimo, anche oggetto di attenzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (PON Governance 2014-2020) nell’ambito del Progetto “*Italiae* – Nuove formule organizzative per i territori”, che prevede *scouting* di strumenti digitali, classificazione e apposito piano di riuso strumenti. Nello specifico, l’approccio “*a fattor comune*” è in fase di evoluzione e implementazione anche per l’area vasta Reventino-Savuto interprovinciale (Catanzaro, Cosenza) costituita da 13 comuni di piccole dimensioni collocati in aree interne.

5.3 | Il caso studio Comune di Cervicati (CS)

Tra i comuni che hanno sottoscritto il protocollo d’intesa con il comune di Montalto Uffugo (cfr. § 5.2) figura anche il comune di Cervicati che risulta di particolare interesse per la presenza nella toponomastica di molti termini di origine albanofona (cfr.4.3). A seguito della stipula del protocollo e per effetto della ricognizione effettuata l’amministrazione comunale sta effettuando la rivisitazione del regolamento del servizio idrico integrato attraverso un obbligatorio raccordo con le risultanze catastali e titolo di godimento e sta costituendo una banca dati unitaria raccordata. Ai fini del riversamento in ANNCSU, del Comune di Cervicati si è reso necessario nel 2021 l’aggiornamento degli accessi dell’intero comune per 834 unità immobiliari, con l’emersione di 37 situazioni di disallineamento nelle intestazioni catastali e delle utenze. La Tabella 5 riporta un primo esercizio di proiezione delle situazioni stimabili da regolarizzare con i connessi adempimenti dichiarativi ed il relativo versamento di tasse e tributi erariali in percentuale dell’entità economica del ruolo del s.i.i.¹⁴.

¹⁴ La quantificazione prudenziale delle tasse e tributi erariali per le situazioni emergenti da regolarizzare si è basata sui seguenti assunti: immobile prima casa per le omesse successioni, pari, in media, a due sia oltre il quinquennio che nel quinquennio sanzionabile; immobile prima casa per gli omessi atti traslativi, pari, in media, ad uno; comodato non registrato; una sola unità immobiliare per le omesse domande di voltura catastale, pari, in media, a due, di cui il 50% sanate con definizione agevolata nei termini.

Annualità	Omesse dichiarazioni di successione e connesse domande di voltura	Omessi atti di trasferimento	Comodati non registrati	Omesse domande di voltura	Totale
	Importo stimato (in % del ruolo s.i.i. accertato)	Importo stimato (in % del ruolo s.i.i. accertato)	Importo stimato (in % del ruolo s.i.i. accertato)	Importo stimato (in % del ruolo s.i.i. accertato)	Importo stimato (in % del ruolo s.i.i. accertato)
2020	51%*	13%	3%	0,5%	67,5%

Tabella 5 – Stima prudenziale importi tasse e tributi erariali per adempimenti omessi, *di cui il 6% soggette anche a sanzione (in % in cifra tonda del ruolo servizio idrico integrato accertato per il 2020) - **Fonte:** elaborazione ufficio tributi comune di Cervicati, 2022

Durante la rilevazione degli accessi, sono anche emerse situazioni di immobili non più esistenti da tempo, ma ancora censiti in Catasto Fabbricati. In Figura 7b sono riportate le situazioni individuate nel centro storico, pari a 18 edifici, che comportano la redazione dei relativi atti di aggiornamento geometrico-censuario al catasto (Terreni, Fabbricati) con il versamento presuntivo di tributi catastali per circa € 3.000.



Figura 7a – Sovrapposizione cartografia catastale e foto satellitare disponibile su internet

Fonte: ufficio tecnico comune di Cervicati, 2022

Non può essere questa la sede per riflettere sul punto, tuttavia, la questione della rappresentazione catastale dei fabbricati demoliti in particolar modo in territori marginali dal punto di vista economico merita sicuramente un compiuto e integrale approfondimento specie alla luce dell'inversione degli obblighi in tema di aggiornamento del catasto introdotti con il Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972 n. 650 (Guerrieri *et al.*, 2019).

Nell'ambito delle attività progettuali, l'ente comunale, ha, poi, concentrato la propria attenzione sulle 82 unità immobiliari urbane ancora censite in categoria A/5, al fine di avviare le necessarie attività di accertamento per l'attribuzione della corretta categoria catastale, partendo dai controlli di regolarità degli adempimenti urbanistico-edilizi. Un primo, sommario, esercizio di rideterminazione del classamento catastale (collocazione in categoria A/4, classe terza), ipotizzato dall'ente locale comporterebbe un incremento pari al 41% dell'ammontare totale delle relative rendite.

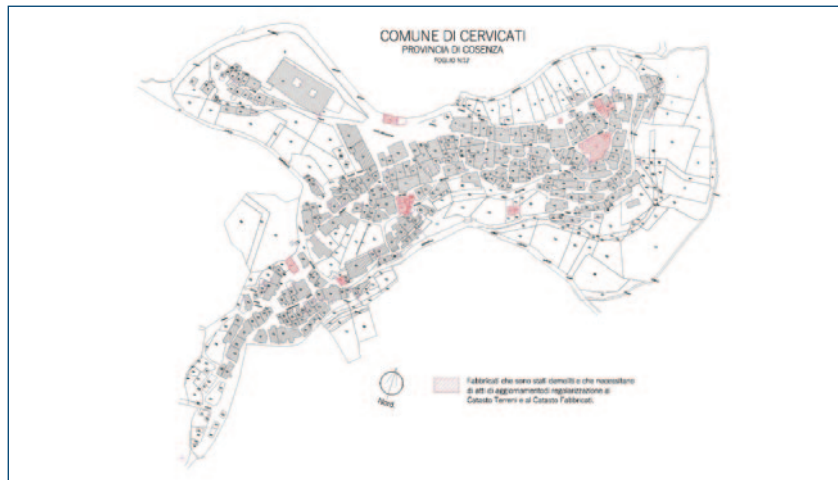


Figura 7b - Riproduzione Catasto Terreni foglio di mappa n. 12 con individuazione di immobili non più esistenti

Fonte: ufficio tecnico comune di Cervicati, 2022

6 | CONCLUSIONI

Nel presente lavoro, partendo dal presupposto che l'Anagrafe Immobiliare Integrata, basata sull'interscambio di dati ipotecari e catastali possa essere annoverata tra le istituzioni economiche fondamentali (Acemoglu *et al.*, 2005) e utili alla crescita economica (D'Arcy *et al.*, 2018), si sono scelti alcuni casi studio utili per delineare le relazioni profonde che legano le informazioni censuarie alla gestione del territorio. Se per l'implementazione di un sistema informativo territoriale possono essere sufficienti una componente *software* (1) e una componente *hardware* (2), che consentano allo specialista GIS (3), di effettuare alcune operazioni di ricerca (4), su dati aventi diversa origine (5) basate sulla georeferenziazione di ogni singolo oggetto presente in cartografia, tale elemento non è garanzia di un corretto supporto alle finalità di gestione fiscale degli enti locali. L'esigenza sentita di un supporto catastale multiscopo risale, infatti, agli anni '80 del secolo scorso, quando già il National Research Council (1980) statunitense metteva in evidenza la necessità di unificare i sistemi di gestione cartografica e catastale evidenziando il rischio della frammentazione delle informazioni e dei supporti. In Italia questo fenomeno, stante la presenza di oltre ottomila comuni, si è moltiplicato sulla scorta della creazione di centinaia di piattaforme non sempre correttamente comunicanti tra loro e a volte di difficile conoscibilità pratica per il cittadino. L'obiettivo del presente lavoro è stato quello di analizzare gli effetti di un miglioramento nelle informazioni catastali sulla fiscalità locale, in contesti territoriali

differenti, anche in termini di ausilio nella gestione del territorio. Il presente contributo illustra due diversi approcci applicativi entrambi basati sull'utilizzo di un Sistema Informativo Territoriale.

Per il comune di Castel Boglione del distretto vitivinicolo astigiano, recentemente dichiarato patrimonio Unesco (2014), si è prodotta una rappresentazione cartografica riportante sulla base della coltura presente sul territorio le mutazioni soggettive intervenute e di conseguenza le variazioni nel tempo della relativa concentrazione di diritti reali. Con il secondo caso studio, articolato su due comuni della provincia di Cosenza (Montalto Uffugo e Cervicati) si è, invece, valutato l'impatto che la georeferenziazione della toponomastica e in particolare degli accessi ha avuto per il miglioramento della qualità delle informazioni catastali e per il recupero di tributi locali evasi.

In entrambi i casi studio, di natura catastale, si sono utilizzati gli strumenti del Sistema Integrato del Territorio dell'Agenzia e degli enti locali interessati. Venendo ai risultati del lavoro, come appreso dalla descrizione dei casi studio (cfr. paragrafo 4), si può suggerire che i risultati siano di interesse e contribuiscano al dibattito scientifico per la novità di alcuni approcci. Da un lato, con una analisi di tipo diacronico basata sulle intestazioni si è resa evidente l'evoluzione della proprietà terriera nel corso del tempo, inserendo, a memoria della scrivente per la prima volta, la variabile temporale su un supporto cartografico a larga scala, con un contenuto informativo di sicuro interesse per le analisi di economia agraria basata su micro dati e per applicazioni quali l'agricoltura di precisione.

D'altro canto seguendo il percorso di alcuni comuni calabresi è stato possibile approfondire gli effetti positivi che una corretta intestazione catastale unita alla georeferenziazione della toponomastica può offrire alla corretta gestione della fiscalità locale. In particolare, i risultati dell'approccio basato sulla georeferenziazione degli accessi hanno portato in evidenza un recupero di base imponibile pari a 500.000 euro annui e un miglioramento nei processi gestionali dell'ente locale in termini di consegna dei ruoli (+10%). I risultati ottenuti dimostrano quindi la flessibilità del supporto catastale, gestito in ambiente GIS e suggeriscono una serie di ulteriori implementazioni. Il breve respiro di questo studio suggerisce quali possano essere gli elementi utili a tale salto di livello nella qualità della gestione delle informazioni, in particolare basato sulla costruzione di un'infrastruttura fondata sulla piena interoperabilità al servizio delle decisioni pubbliche. In questo contesto appare rilevante la risalente questione di un eccesso nel numero di sistemi informativi realizzati da parte di varie amministrazioni, come in particolare dimostrato nei casi studio di Montaldo Uffugo e Cervicati.

La terna intestazione, accesso, coordinate, in assenza di un catasto 3D e dei relativi contenuti informativi può essere di grande ausilio, per tutte le attività di gestione del territorio, in particolare nella gestione delle emergenze. Se ragioni storiche o istituzionali sono spesso uno scoglio su cui la gestione delle politiche fiscali locali tende a infrangersi il caso studio evidenziato e la rapidissima diffusione a macchia d'olio dello strumento messo a disposizione per i restanti comuni calabresi fa ben sperare anche per la sostenibilità della gestione fiscale di lungo periodo e per la conseguente possibilità di supporto alla crescita economica. La costante tendenza a sottostimare l'importanza dei dati censuari nell'ambito della ricerca applicata (Selleri *et al.*, 2021), si scontra quindi con l'interesse che ha la variabile intestazione quale principale riferimento temporale presente all'interno delle informazioni catastali. Un approccio che renda coerente la gestione degli accessi alle unità immobiliari con la georeferenziazione della toponomastica messo in esercizio nel comune di Cervicati (CS) suggerisce, inoltre, l'importanza di una analisi attenta alla presenza di particolarità di carattere fonetico, nello

specifico di origine albanese, interessante per tutti i territori in cui non è ad oggi stata riconosciuta la formale presenza di minoranze linguistiche. D'altro canto, i positivi risultati emersi a seguito dell'applicazione di tale modello al territorio del comune di Cervicati spingono per una estensione anche ai restanti territori in cui sono presenti minoranze linguistiche e una toponomastica multilingue. L'opportunità, infine, di gestire e fornire attraverso il Sistema Informativo Territoriale dell'Agenzia ulteriori tematismi, ora dispersi su diverse banche dati anche cartacee, suggerisce come linea di sviluppo del presente lavoro la verifica della potenzialità di integrare su base nazionale catastale contenuti informativi quali gli usi civici e in particolare le servitù, per cui sono presenti solamente informazioni di tipo descrittivo nel titolo e nella eventuale trascrizione o intavolazione mentre non sono, ad oggi, generalmente disponibili rappresentazioni pubbliche di tipo grafico.

BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2005), Institutions as a fundamental cause of long-run growth. *Handbook of economic growth*, 1, 385–472
- Aldo di Ricaldone G. (1998), "Castel Vero, Castel Boglione: dall'età ligure al 20 secolo", *Strenne e guide*, Edizioni dell'Orso
- Associazione per il Patrimonio dei Paesaggi Vitivinicoli, (2019). The wine's landscape of Langhe-Roesro and Monferrato, *L'Artistica di Savigliano*
- Azzari M. (2002, a cura di), "Atti dei workshops GIS per l'archeologia del paesaggio – GIS per la tutela e valorizzazione dei beni ambientali e storicoculturali (Firenze, 2000-2001)", *Geostorie*, vol. X, nn. 1-2
- Azzari M. (2006, a cura di), *Atlante geoambientale della Toscana*, Istituto Geografico De Agostini, Novara
- Azzari M. (2010), "Prospettive e problematiche d'impiego della cartografia del passato in formato digitale", *Bollettino dell'Associazione Italiana di Cartografia*, 138, pp. 217-224
- Azzari M. (2019), "Disegni d'acqua", in: Berti C., Landi F. (a cura di), *Disegni d'acqua. Acque e trasformazioni del territorio*, Università degli Studi di Firenze. Laboratorio di Geografia applicata-Phasar, Firenze, pp. 13-14
- Bennett, R., Wallace, J., Williamson, I.P., (2007), "Organising land information for sustainable land administration", *Journal of Land Use Policy*, No 25 (2008), 126-138
- Bloed, A., Van Dijk, P., (2021). *Protection of minority rights through bilateral treaties: The case of central and Eastern Europe*. Brill, 2021
- Burgo M., Guzzo F. (2018). "VIII edizione del GIS Day. La Dp di Cosenza ha presentato il progetto innovativo "I Sistemi Informativi Territoriali per la governance delle entrate fiscali e tributarie: i primi risultati dalla toponomastica comunale georiferita", Page, intranet Agenzia delle entrate
- Burrough P.A., Mc Donnell R., Mc Donnell R.A., Lloyd C.D. (1986), *Principles of Geographic Information Systems for Land Resource Assessment*, Clarendon Press, Oxford
- Burrough P.A., Mc Donnell R.A. (1998). *Principles of Geographical Information Systems*, Oxford University Press, Oxford
- Cannafoglia C., De Luca A., Molinari F., Novelli G. F. (1998), "Catasto e pubblicità immobiliare" *Dogana (Repubblica San Marino)*, Maggioli
- Coase, R. H. (1960), The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, 3, 1–44
- Consiglio nazionale del Notariato (2015). "L'anagrafe tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria. Potenzialità e criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale." Indagine conoscitiva, Audizione presso la Commissione bicamerale di vigilanza sull'Anagrafe tributaria, Roma
- Contrino A., Bartolini S., (2022), L'attuazione del federalismo regionale tra riforma del sistema tributario e PNRR (annotazioni "in corso d'opera") in *Rivista di Diritto Tributario*, supplemento online
- Cope M., Elwood S. (2009), *Qualitative GIS: A Mixed Methods Approach*, SAGE, London
- Cuesta, J., Pico, J. (2022), The Equity Effects of Cadasters in Colombia. *The Journal of Development Studies*, 58(3), 615-632
- Cutter, S. L. (2003), GI science, disasters, and emergency management. *Transactions in GIS*, 7(4), 439-446
- D'arcy, M., & Nistotskaya, M. (2018), The early modern origins of contemporary European tax outcomes. *European Journal of Political Research*, 57(1), 47-67.
- De Soto, H. (2016), A mexican impasse for the pope. <https://www.projectsyndicate.org/commentary/pope-francis-property-rights-by-hernando-de-soto-2016-02?barrier=accesspaylog>

- Detti T., Pazzagli C. (2000), A cura di, "La struttura fondiaria del Granducato di Toscana alla BIBLIOGRAFIA 225 fine dell'ancien régime. Un quadro d'insieme", *Popolazione e storia*, 1, pp. 15-47
- Ferrante C. F., Ambrosiano M., Cara P., Mercuri C., (2021), La collaborazione tra Agenzia delle Entrate e Dipartimento della Protezione civile per l'interoperabilità dei dati geografici, *Territorio Italia*
- Galletta, S., Giommoni, T. (2021), The Effect of the 1918 Influenza Pandemic on Income Inequality: Evidence from Italy. *The Review of Economics and Statistics*, 1– 45.
- Grassi V., Grimaldi C., Lucchese V. (2021), "Digitalizzazione degli archivi della Pubblicità Immobiliare e ottimizzazione nella gestione della documentazione cartacea attraverso il modello delle Sezioni Stralcio", *Territorio Italia*
- Grava M., Berti C., Gabellieri N., Gallia A., (2020), "Historical GIS strumenti digitali per la geografia storica in Italia", Associazione Italiana di Cartografia, Studi Monografici, 4/2020.
- Gregory I. N., Ell P. S. (2007), *Historical GIS: Technologies, Methodologies and Scholarship*, Cambridge University Press, Cambridge
- Grimaldi C., Briante B.R., Fiore F., Mamone E., Peruzzi C., Pirone R. (2010), L'informatizzazione della pubblicità immobiliare, la banca dati e gli sviluppi futuri. In *I servizi di pubblicità immobiliare*; IPSOA: Milano; pp. 85-99
- Guerrieri G., Angelini A., (2019), "I fabbricati collabenti: stock e distribuzione territoriale", *Quaderni dell'Osservatorio, Appunti di economia immobiliare*, anno ottavo numero unico.
- Guo R., Li L., Ying S., Luo P., He B., Jiang R., (2012), "Developing a 3D cadastre for the administration of urban land use: A case study of Shenzhen, China". *Computers, Environment and Urban Systems*, Volume 40, July 2013, Pages 46-55
- Guzzo F. (2017), "I Sistemi Informativi Territoriali per la governance delle entrate fiscali e tributarie: i primi risultati dalla toponomastica comunale georiferita", VIII GIS Day, sessione "GIS e Pianificazione territoriale", Catanzaro, 15 novembre 2017
- Guzzo F. (2018), "Italian land cadastral cartographic representation of public waters for a contribution to territorial governance: learning from "history". *UPLand journal of Urban Planning, Landscape & Environmental Design*, 3, 2, Pages 45-68
- Guzzo F., Pavese P. (2017a), "Il catasto dei fabbricati a destinazione speciale e particolare. Normativa, prassi, giurisprudenza, pratica professionale". Roma, Legislazione Tecnica (2017b), "Il catasto in Italia. Compendio teorico-pratico su procedure, controlli, contenzioso". Roma, Legislazione Tecnica (2020), "Formalità ipotecarie e volture catastali. Verso l'attestazione unica dell'Anagrafe Immobiliare Integrata". Roma, Legislazione Tecnica
- Innocenti, A. (2017), "Database and Geographic Information System (GIS) for the Via Francigena: a New Way to Read Sigeric's Itinerary", *Almatourism. Journal of Tourism, Culture and Territorial Development*, 2017, pp. 167-190
- Italia Nostra, (2020), *Piano Borghi, Proposta di lavoro del "Gruppo di Lavoro Borghi Paesaggio e strade storiche"*, 2018-2021
- ISPRA, (2015), Frutti dimenticati e biodiversità recuperata. Il Germoplasma frutticolo e viticolo delle agricolture tradizionali italiane. Casi studio: Piemonte e Sardegna, *Quaderni Natura e Biodiversità*, 7/2015
- ISTAT, (2013), 6° Censimento generale dell'Agricoltura in Piemonte, risultati definitivi
- Kantorowicz, J., (2021), *Fiscal Policy and the Long Shadows of History*. <https://ssrn.com/abstract=3989062>
- La legge (1906), Repertorio generale annuo indice alfabetico 1906, Raccolta delle massime di giurisprudenza pubblicate nei periodici giuridici d'Italia, compilazione diretta dall'avv. Angelo Caponetti, Roma società editrice laziale
- Larsen, B., et al., (1978), *Land records: The cost to the citizen to maintain the present land information base, a case study of Wisconsin*, State of Wisconsin, Department of Administration
- Maggio F. (2017), "La situazione del catasto immobiliare, il processo di revisione ed i suoi effetti sulla finanza comunale". Audizione del direttore centrale Catasto, cartografia e pubblicità immobiliare dell'Agenzia delle entrate presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma
- Masnaghetti A. (2018), Nizza DOCC, Alessandro Masnaghetti Editore, Alba
- Mastroberti F., (2008), "Le colonie albanesi nel regno di Napoli tra storia e storiografia" in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto* 1/2, Cacucci editore, Bari
- Ministero della Cultura, Comunicato stampa, 18 marzo 2022, Piano Nazionale Borghi, Franceschini: 21 progetti pilota e 1800 candidature, <https://cultura.gov.it/pnrr-borghi>
- Mogorovich P., Mussio P. (1988), Automazione del Sistema Informativo Territoriale. Elaborazione Automatica dei Dati Geografici, vol. 2, Masson, Milano
- Mukherjee, A., Misra, S., & Raghuvanshi, N. S. (2019), A survey of unmanned aerial sensing solutions in precision agriculture. *Journal of Network and Computer Applications*, 148, 102461.

- National Research Council, (1980), "Need for a Multipurpose Cadastre". Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/10989>
- OECD, (2018), The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD, *OECD Tax Policy Studies*, No. 26, OECD Publishing, Paris
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press
- Papa E. (2007), GIS e toponomastica: un approccio complementare, in *Actes du XXVe Congrès International de Linguistique et de Philologie Romanes* (Innsbruck, 3-8 septembre 2007), De Gruyter, Berlin-New York, tomo III, pp. 355-364
- Penasa, S. (2019), Bilinguismo e toponomastica: un punto fermo verso il bilanciamento tra primato della lingua italiana e tutela delle minoranze linguistiche? Commento alla sentenza n. 210 del 2018 della Corte costituzionale. *Le Regioni*, 47(1), 249-259.
- Piketty, Thomas and Zucman, Gabriel (2014), Capital is back: wealth-income ratios in rich countries 1700-2010. *The Quarterly Journal of Economics*, 129 (3). pp. 1255-1310. ISSN 0033-5533
- Pullar, D., & Donaldson, S. (2022), Accuracy Issues for Spatial Update of Digital Cadastral Maps. *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 11(4), 221
- Rossi A. (2001), "Cartografia storica e GIS: proposte per la pianificazione del territorio", *Bollettino dell'Associazione Italiana di Cartografia*, 111-113, pp. 477-492
- Rudnick, R.S., Gordon, R.K. (1996), "Taxation of Wealth", in *Tax Law Design and Drafting* (vol. 1, International Monetary Fund, 1996, Victor Thuronyi ed.)
- Sarro I, (2019), "Albanesi in Italia - percorsi migratori (secc. XV-XVIII)", Nardò, Besa Editrice, ISBN 978-88-497-1002-1
- Sarro I, (2010), "Insediamenti albanesi nella valle del Crati", Castrovillari, Nuova Santelli, ISBN 978-88-89013-40-3
- Scienza A., Franchini L. (2017), *La vigna antica*, Nulla Die
- Selleri M., Pavese P (2021), Il catasto come strumento per il miglioramento della qualità dei dati, *Territorio Italia*
- Siniscalchi S. (2018), "Gli orientamenti delle ricerche storico-cartografiche e cartografico-storiche in Italia. Una rassegna bibliografica ragionata degli ultimi trent'anni attraverso gli indici delle principali riviste geografiche italiane (1987-2017)", *Geotema*, 58, pp. 8-16
- Shapovalov, D.A., Koroleva, P.V., Suleiman, G.A. et al. (2019), Soil Delineations on Public Cadaster Maps as Elements of the Soil-Land Cover Mapping. *Eurasian Soil Sc.* 52, 566-583
- Slack, E. and R. Bird (2014), "The Political Economy of Property Tax Reform", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 18, OECD Publishing, Paris
- Stuedler, D., Williamson I.P., (2005), "Evaluation of National Land Administration System in Switzerland", *Survey Review*
- Stöhlker, D. (2021), *Determinants and implications of local fiscal policy* (Doctoral dissertation, Imu)
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2014), Convention Concerning the protection of the World cultural and natural heritage, *World Heritage Committee*. "Decision Adopted by the World Heritage Committee at its 38th session (Foha, 2014)"
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Unesco World Heritage List, (2017). *I paesaggi vitivinicoli del Piemonte: Langhe- Roero e Monferrato*, Piano di Gestione
- Tuck, L., Zakout, W. (2019), *7 Reasons for Land and Property Rights to be at the Top of the Global Agenda*. World Bank Blogs. <https://blogs.worldbank.org/voices/7-reasons-land-and-property-rights-betop-global-agend>
- Zangari D, (1941), "Le colonie italo albanesi di Calabria - Storia e demografia", Napoli, Caselli, 1941
- Zorzi A. (2000), "Documenti, archivi digitali, metafonti", *Archivi & computer. Automazione e beni culturali*, X, pp. 274-291
- Zvorykin, K. V., (1968). The Role of Geographers in Work on a Land Cadaster and on an Agricultural Evaluation of Lands, *Soviet Geography*, 9:3, 162-171, DOI: 10.1080/00385417196810770973





**L'Interconnessione
dei Registri Europei della
Proprietà Immobiliare:
progetti e primi risultati**



Agostina Lodde

Ufficio Coordinamento Servizi Tributari
DC SCCPI, Agenzia delle Entrate

Parole chiave: Registri immobiliari, Base Registries, Interconnessione, LRI Project, IMOLA Project, Deed Systems, Title Systems, Formanti, Digitalizzazione, Agenda Digitale Europea, Civil Justice Program, Land Registration System

Abstract I registri immobiliari negli Stati membri dell'Unione Europea offrono un'ampia gamma di servizi che possono variare da un Paese a un altro in ragione di numerosi fattori (legislativi, organizzativi, tecnologici, etc).

Tuttavia tutti i registri immobiliari hanno in comune le attività di esame, registrazione e archiviazione di formalità ed atti immobiliari, derivanti dagli atti negoziali, amministrativi e giudiziali; le informazioni in essi contenute, con diverso grado di rilevanza giuridica e diversa forza probatoria, vengono messe a disposizione del pubblico e degli utenti professionali e costituiscono l'imprescindibile base di ogni transazione immobiliare.

Il progetto Land Registers Interconnection (LRI), condotto e finanziato dalla Commissione Europea, mira a fornire un unico punto di accesso, all'interno del portale europeo della giustizia elettronica (E Justice Portal), ai sistemi di pubblicità immobiliare dei paesi dell'UE partecipanti.

Attraverso questo punto di accesso cittadini e professionisti potranno interrogare e recuperare le informazioni dei Registri Immobiliari attraverso un'unica interfaccia multilingue, nel rispetto delle diversità, legali e tecniche, nazionali.

Il presente lavoro intende fornire un contributo alla comprensione dell'ambizioso progetto nel suo insieme, con un *focus* sul progetto IMOLA al cui sviluppo anche l'Agenzia delle Entrate partecipa fin dalle prime fasi preparatorie.

Saranno inoltre analizzate le condizioni necessarie per una eventuale partecipazione dell'Agenzia al programma di interconnessione dei registri immobiliari europei attraverso il progetto LRI Member State Connection 2.

**L'Interconnessione
dei Registri Europei
della Proprietà
Immobiliare:
progetti e primi
risultati**

1 | LA TRASFORMAZIONE DIGITALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

La recente esperienza della pandemia ha reso evidente l'importanza del "digitale", tanto nella realizzazione dei bisogni quotidiani dei cittadini quanto nei loro rapporti con le istituzioni. Inoltre, la possibilità di svolgere numerose importanti attività da remoto ha consentito anche alle pubbliche amministrazioni di non interrompere l'erogazione dei servizi pubblici nonostante le inevitabili limitazioni imposte dalla crisi sanitaria.

Tuttavia, ci si è anche resi conto che bisogna fare di più. Non tutti i servizi sono online e facilmente accessibili. Non tutte le procedure possono essere utilizzate da remoto. Non tutti i processi sono snelli e ottimizzati. Questo rappresenta per le amministrazioni pubbliche una grossa sfida ma al contempo una non trascurabile opportunità.

Nell'ambito specifico dei servizi di pubblicità immobiliare si evidenzia, come esempio, il caso italiano in cui durante la crisi pandemica è stato possibile, grazie all'alto grado di digitalizzazione della banca dati e dei servizi, ridurre al minimo gli accessi allo sportello, gestendo in lavoro agile tutte le fasi di lavorazione dei flussi di aggiornamento, pervenuti, in massima parte, da canale telematico. Anche per i servizi di consultazione l'impatto è stato contenuto, considerata la possibilità di eseguire on line le ispezioni che, in tale modalità, rappresentano circa il 98% dei servizi ordinariamente richiesti; inoltre, con un sistema di gestione appuntamenti si è regolato ed ottimizzato il flusso degli accessi fisici agli uffici, ancora necessari, specie per la consultazione della documentazione meno recente su supporto cartaceo. Tale esperienza ha fatto maturare anche iniziative per sviluppare nuovi servizi, come la consultazione telematica anche della documentazione cartacea, previa digitalizzazione *on-demand* (di cui si dirà più avanti).

La trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni è infatti una delle priorità dell'attuale Commissione Europea e delle agende di tutti i governi europei. Essa si traduce in particolare nella creazione di servizi pubblici di facile utilizzo per il cittadino e nella semplificazione dei processi ad essi collegati.

Inoltre, un principio cardine che spinge le pubbliche amministrazioni verso la trasformazione digitale è quello cosiddetto del "*ones only*" secondo il quale i cittadini dovrebbero fornire i propri dati alla pubblica amministrazione una sola volta, spettando quindi ai diversi enti pubblici di collaborare e scambiare i dati quando necessario e quando viene fornito il consenso dell'utente.

Nel panorama normativo italiano già da diversi anni sono state introdotte importanti riforme nel campo della digitalizzazione, considerata come principale elemento di innovazione tecnologica per i processi e i servizi della Pubblica Amministrazione ed elemento trasversale negli attuali percorsi di riforma, come indicato anche nel "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza"¹.

¹ Per una breve analisi del contesto delle riforme della PA in Italia, con focus sul processo di digitalizzazione, sulla collocazione del nostro Paese all'interno dell'indice DESI (Digital Economy and Society Index), nonché sulla revisione e semplificazione dei processi, elemento necessario per rendere efficaci gli interventi di transizione al digitale, si veda il contributo di Grassi, Grimaldi, Lucchese: Digitalizzazione degli archivi della Pubblicità Immobiliare e ottimizzazione nella gestione della documentazione cartacea attraverso il modello delle Sezioni Stralcio in Territorio Italia, 2021.

2 | IL QUADRO EUROPEO DI INTEROPERABILITÀ (EIF)

Il quadro europeo di interoperabilità (*European Interoperability Framework*) è il principale documento europeo che definisce l'interoperabilità e può fungere da modello per le pubbliche amministrazioni nella creazione di servizi pubblici o nella trasformazione di quelli esistenti.

Il Modello Concettuale EIF fornisce una panoramica delle diverse parti necessarie per rilasciare tali servizi. Un elemento costitutivo di tale modello sono i *base registries*, che sono le fonti autentiche dei dati *master* per i diversi processi che la pubblica amministrazione deve porre in essere. Ne sono esempio i registri anagrafici, i registri delle imprese, i registri fallimentari, e naturalmente i registri immobiliari.

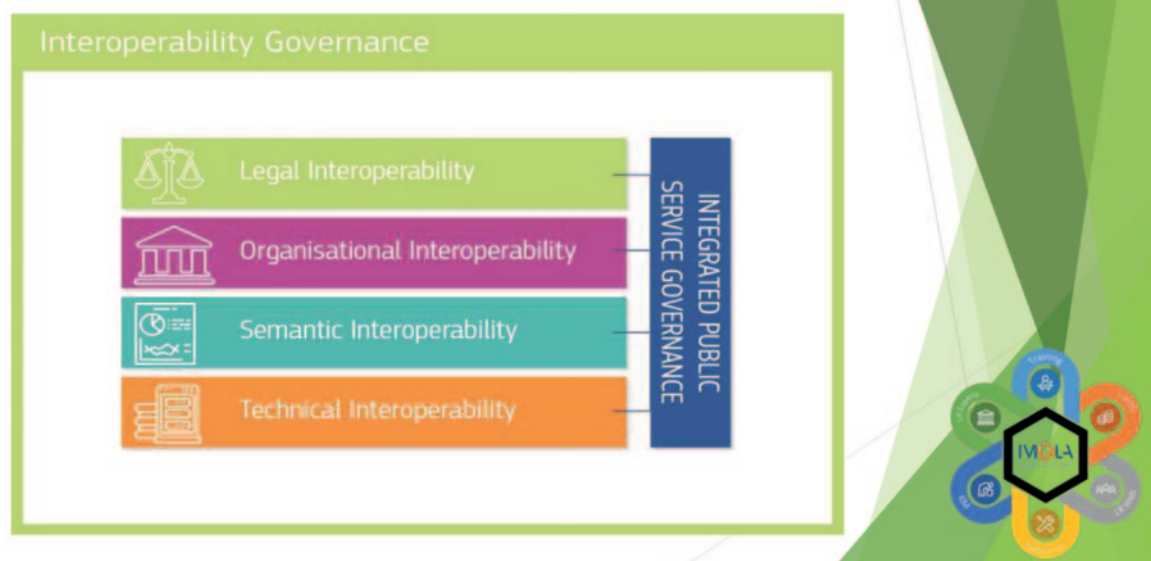


Figura 1 – Quadro Europeo di Interconnessione ISA2 (EIF)

Fonte: Camy, J, Fraga, A. "IMOLA III overall management vision, results, and future: A summary based on images"

IMOLA III Project: The European Land Register Document (ELRD):

A common Semantic Model for Land Registers Interconnection Version 1.1 (eBook).

ISBN: 978-2-9602448-5-4 Editors: Fraga, A., Ioriatti, E., ELRA. (2022)

I registri di base costituiscono dunque la pietra angolare dei servizi pubblici ed è per questo motivo che il loro funzionamento ottimale è fondamentale per il regolare flusso dei processi nelle pubbliche amministrazioni e per lo scambio delle informazioni in essi contenute.

La struttura dei registri base deve perciò contenere le informazioni che sono utili alle amministrazioni centrale e locali per potere definire le azioni e politiche necessarie per rispondere alle criticità del paese.

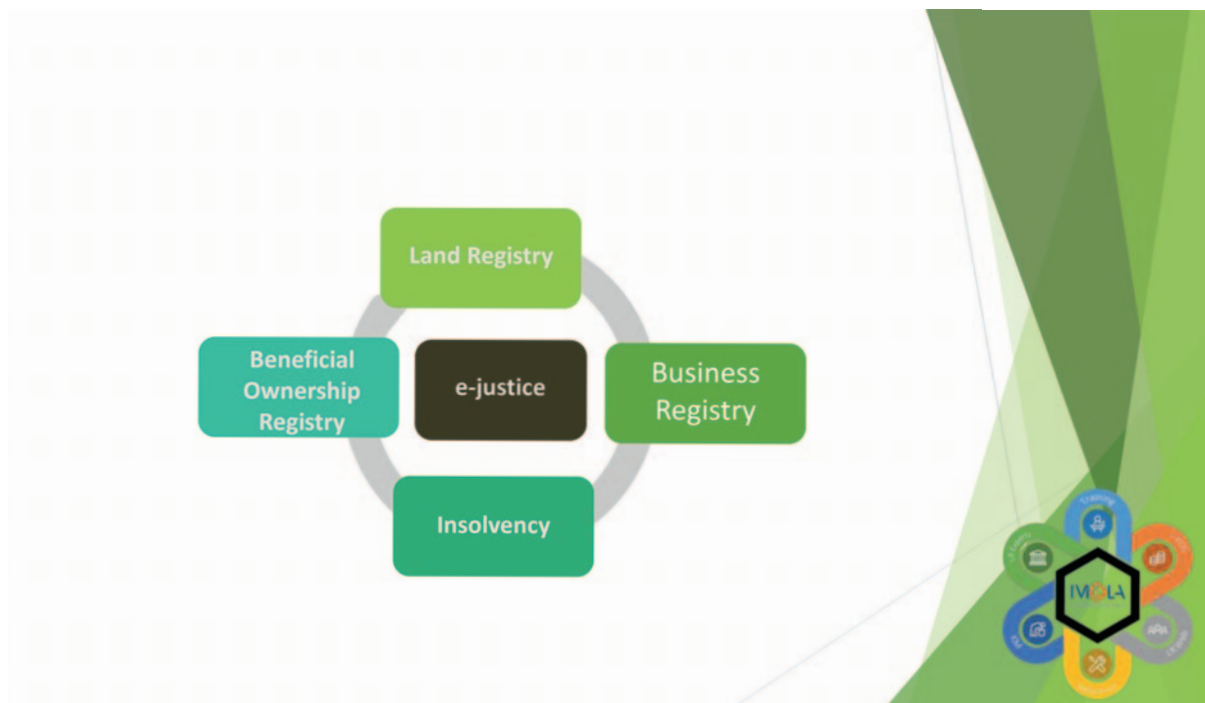


Figura 2 - Schema dell'interconnessione dei registri giuridici europei

Fonte: Camy, J, Fraga, A. "IMOLA III overall management vision, results, and future: A summary based on images".

IMOLA III Project: The European Land Register Document (ELRD):

A common Semantic Model for Land Registers Interconnection Version 1.1 (eBook).

ISBN: 978-2-9602448-5-4 Editors: Fraga, A., Ioriatti, E., ELRA. (2022)

Tuttavia, la trasformazione digitale non è un obiettivo facile da raggiungere e vi sono numerose sfide da affrontare sul piano giuridico, organizzativo, semantico e tecnico. Per tali ragioni la Commissione Europea, attraverso il Programma per l'Europa Digitale, fornisce diversi *framework*, strumenti e servizi che possono essere riutilizzati dalle pubbliche amministrazioni in tutta Europa. Tra questi servizi, a livello organizzativo, vi sono l'accesso al registro base e l'*Interconnection Framework* e, a livello tecnico, l'*Interoperability Test Bed*.

Con riferimento all'interconnessione dei *Base Registries* una specifica difficoltà da affrontare è quella di tipo semantico. Al fine di consentire la massima comprensibilità dei dati scambiati tra pubbliche amministrazioni è necessario ricercare un significato comune per tali dati e a tal fine la Commissione Europea ha creato i cosiddetti *Core Vocabularies*. Si tratta di modelli di dati semplificati, riutilizzabili ed estensibili che "catturano" le caratteristiche fondamentali di un'entità in modo indipendente dal contesto. Sono numerosi i vocabolari di base e relativi profili di applicazione forniti dalla Commissione europea. Tra questi il *Core Person*, il *Core Business* ed il *Core Location*. Una varietà di compiti possono essere eseguiti con il loro ausilio. Attraverso il *Core Public Service Vocabulary - Application Profile* (CPSV-AP) è possibile descrivere i servizi pubblici. Attraverso il *BRegDCAT-AP*, è possibile descrivere i dati in registri di base. Inoltre, è possibile utilizzare anche quest'ultimo modello di dati come uno dei *building blocks* per creare registri dei registri.

Il progetto IMOLA, di cui si dirà diffusamente più avanti, è un importante esempio di come riutilizzare i vocabolari di base e altri strumenti e servizi forniti dalla Commissione europea per migliorare la comprensione dei dati scambiati a livello transfrontaliero. Esso riutilizza specifiche semantiche come i vocabolari di base, nonché servizi come il Test Bed. Il risultante documento del registro immobiliare europeo (ELRD) facilita l'accessibilità ai dati del registro immobiliare dei diversi Stati membri e rappresenta un elemento fondamentale per la creazione di servizi pubblici transfrontalieri di facile utilizzo per le istituzioni ed i cittadini europei.²

3 | LE RAGIONI DELL'INTERCONNESSIONE DEI REGISTRI DELLA PROPRIETÀ A LIVELLO EUROPEO

L'istituto giuridico della proprietà, e di quella immobiliare in particolare, viene disciplinato in ogni ordinamento giuridico attraverso una dettagliata regolamentazione che ne delimita il contenuto, i modi di acquisto, i limiti e le facoltà (articolo 832 e seguenti codice civile). Tale disciplina, che attiene all'aspetto "statico" dell'istituto, sotto il profilo del diritto internazionale comparato, è strettamente condizionata dal principio della *Lex rei sitae* e non è oggetto, nel diritto comunitario, di competenza concorrente del legislatore comunitario.³

Tuttavia, l'ordinamento giuridico non si limita a considerare l'aspetto "statico" del diritto di proprietà ma ne contempla e regola altresì il momento dinamico: nel momento in cui la proprietà viene trasferita da un soggetto a un altro l'ordinamento deve garantire che tale passaggio sia supportato da una serie di strumenti idonei a conferire certezza e legalità della transazione affinché i terzi vi possano fondare il proprio legittimo affidamento e il mercato nel suo insieme ne tragga vantaggio.

Tali strumenti si collocano nella sfera dei **sistemi di registrazione immobiliare** i quali, in ogni ordinamento giuridico, svolgono un ruolo fondamentale nella circolazione della proprietà immobiliare e nel mercato del credito ipotecario.

I sistemi di registrazione della proprietà immobiliare in ambito europeo variano considerevolmente in ragione di numerosi fattori, legislativi, organizzativi e tecnologici.⁴ Tutti però, in vario modo e con diversi effetti, detengono le informazioni fondamentali per una sicura circolazione immobiliare.

La finalità primaria dei dati presenti nei registri immobiliari è la certezza giuridica dei diritti di proprietà e dei diritti di terze parti in relazione a una data unità immobiliare. I dati conservati nei registri immobiliari sono utilizzati il più delle volte sulla base di un interesse legittimo legato a un potenziale cambio di proprietà oppure a una pretesa in qualità di terza parte. Oltre a svolgere questo ruolo importante sul piano giuridico, contribuiscono a rendere trasparente il mercato immobiliare a livello europeo, svolgendo così un ruolo importante nei confronti delle politiche oltre che nei confronti dei professionisti e dei soggetti che operano nel settore immobiliare.

² Per il Base Registry Access and Interconnection Framework consultare: [Base Registries Access and Interconnection Framework \(BRAIF\) | Joinup \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/isa2/sites/default/files/egovernment_core_vocabularies_handbook.pdf)

Per l'E-Government Core Vocabularies consultare:

https://ec.europa.eu/isa2/sites/default/files/egovernment_core_vocabularies_handbook.pdf

Per l'European Interoperability Framework: https://ec.europa.eu/isa2/sites/default/files/eif_brochure_final.pdf

³ Il limite è posto dall'articolo 345 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, secondo il quale "I trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri".

⁴ Cfr LODDE, A.: *L'interconnessione dei registri europei della proprietà immobiliare: il caso italiano e spagnolo a confronto*, Territorio Italia, n. 2/2017.

I registri immobiliari, infatti, possono essere utilizzati a livello nazionale anche nel contesto di situazioni transfrontaliere e presentano quindi una dimensione relativa al mercato unico.

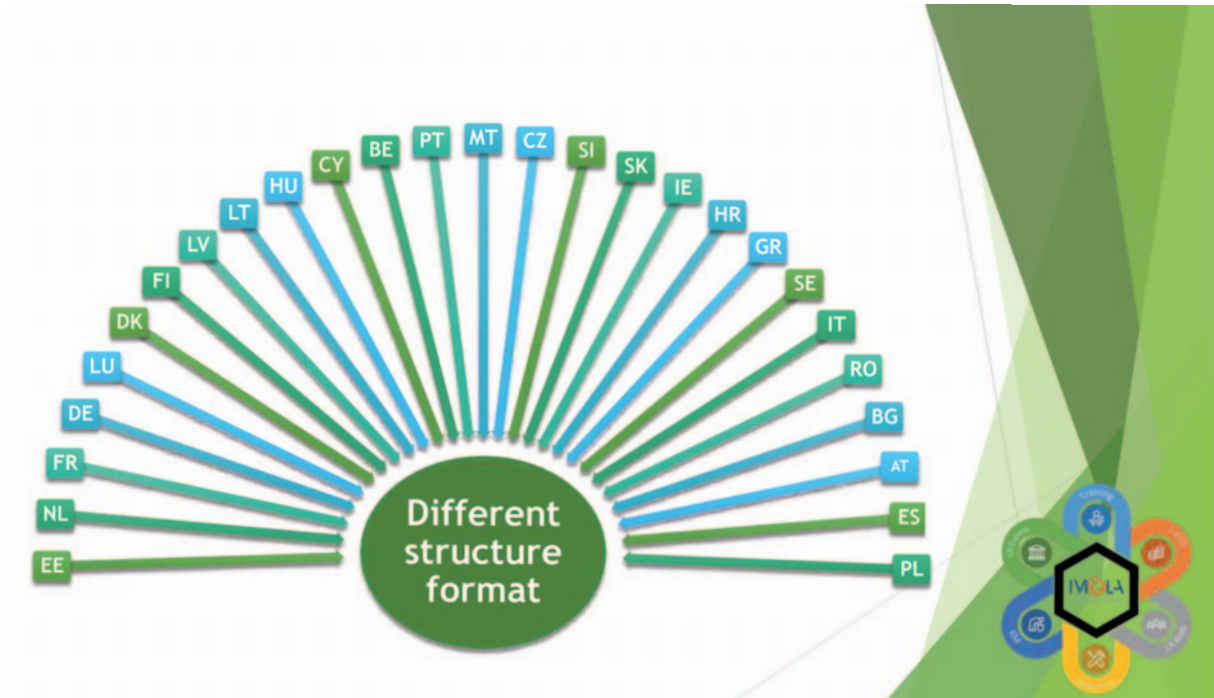


Figura 3 - La situazione attuale di diversità

Fonte: Camy, J, Fraga, A. "IMOLA III overall management vision, results, and future: A summary based on images".

IMOLA III Project: The European Land Register Document (ELRD):

A common Semantic Model for Land Registers Interconnection Version 1.1 (eBook).

ISBN: 978-2-9602448-5-4 Editors: Fraga, A., Ioriatti, E., ELRA. (2022)

Sono numerose le circostanze in cui i registri immobiliari possono essere utilizzati a livello transfrontaliero:

- Un esempio tipico dell'uso dei registri immobiliari riguarda il contesto dell'acquisto di un bene immobile in un altro Stato membro allorché cittadini e professionisti desiderano verificare lo stato giuridico e i confini di un bene situato all'estero o l'accuratezza della registrazione di un bene di proprietà
- I registri immobiliari possono essere consultati nel contesto di procedimenti giudiziari correlati a beni immobili, tra i quali l'esecuzione di decisioni giudiziarie
- I registri immobiliari possono inoltre essere consultati a fini di scambio delle informazioni tra autorità fiscali. A norma della direttiva 2011/16/UE le informazioni relative a proprietà e redditi immobiliari sono oggetto di scambio automatico a livello transfrontaliero tra le autorità fiscali dello Stato membro in cui è situato il bene e le autorità fiscali dello Stato membro in cui il proprietario del bene è residente
- I registri immobiliari possono essere utilizzati per ottenere informazioni relative a gravami attivi

sui beni immobili. Questo può essere il caso, ad esempio, di consultazioni da parte di istituti finanziari nel contesto della concessione di prestiti e ipoteche

- Le autorità possono consultare i registri immobiliari nell'ambito di procedimenti in materia di obblighi fiscali, compreso il recupero di imposte, dazi e altre misure disciplinate dalla direttiva 2010/24/UE
- La consultazione dei registri immobiliari può avere luogo anche nel contesto delle successioni. Specificamente, il regolamento (UE) n. 650/2012 stabilisce che l'autorità di rilascio di un certificato successorio europeo verifichi le informazioni relative ai beni di proprietà del defunto
- Nell'ambito delle procedure di fallimento, le ricerche nei registri immobiliari possono essere effettuate sia da un'autorità sia dai creditori.

Per tutte le finalità sopra richiamate risulta evidente l'utilità di una interconnessione a livello europeo dei registri degli stati membri.⁵

4 | INTERCONNESSIONE DEI REGISTRI IMMOBILIARI: UNITI NELLA DIVERSITÀ

Nel corso della lunga storia che ha riguardato la registrazione delle informazioni sui beni immobili, risalente al XIX secolo, sono emersi due sistemi prevalenti: un sistema di trascrizione degli atti (Deed System) e un sistema di registrazione dei titoli (Title System).

Un atto certifica una specifica transazione; esso è l'elemento di prova di un determinato accordo (quale ad esempio la vendita di un bene immobile) ma non costituisce di per sé una prova del diritto legale delle parti contraenti di stipulare tale accordo e di portarlo a compimento. Secondo il sistema alternativo, ove ad essere registrato è il titolo di proprietà, l'iscrizione nel registro del titolo costituisce una prova della proprietà.

Attualmente 23 Stati Membri dispongono del sistema basato sul titolo di proprietà o di entrambi i sistemi, mentre quattro Stati Membri (Italia, Francia, Belgio e Lussemburgo) si avvalgono del sistema di trascrizione degli atti. In alcuni Stati membri è avvenuto uno spostamento graduale dal sistema basato sugli atti al sistema basato sul titolo di proprietà, ma non si sono verificati cambiamenti in senso opposto.

I "Deed systems" si caratterizzano inoltre per essere il registro impiantato su base personale. Si trascrivono (in realtà si depositano) gli atti contenenti negozi giuridici realizzati da un certo soggetto. Nei "Title systems" invece la tenuta del registro segue la tecnica del foglio reale, il che significa che l'archivio è ordinato per immobili e ogni foglio contiene tutta la storia giuridica della proprietà.

La notevole diversità che caratterizza l'istituzione registrale nei Paesi europei potrebbe rendere estremamente difficile la realizzazione dell'interconnessione anche per motivi legati alla gestione amministrativa degli stessi: per molti Stati membri i registri di diverso tipo già descritti sono centralizzati a livello nazionale, cioè coprono l'intero territorio del Paese. Ciò non vale invece nel caso della Francia e della Germania. In Spagna esiste un sistema misto: oltre ai 1.000 registri con competenze esclusive e banche dati, il Paese fornisce anche una piattaforma nazionale interconnessa. In Grecia vige un sistema analogo, con una banca dati del catasto gestita da una società a livello centrale per l'intero Paese e aggiornata grazie ai catasti locali in base alle rispettive transazioni.

⁵ Si veda in proposito la Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio 9.3.2022 COM(2022) 87 final, che valuta la necessità e la proporzionalità dell'armonizzazione delle informazioni contenute nei registri immobiliari nazionali degli Stati membri e la necessità di interconnettere tali registri.

Il tema dell'integrazione tra i registri della proprietà e i registri catastali è sempre più sentito per rafforzare i diritti reali con una più accurata e aggiornata rappresentazione degli immobili mirata anche alla georeferenziazione degli stessi.

La maggior parte degli Stati membri dispone di registri digitalizzati, accessibili online. Vi sono tuttavia alcune eccezioni. In Francia, i dati contenuti nei registri locali, sebbene siano digitalizzati, non sono accessibili online, e i risultati delle richieste sono forniti manualmente.

In Italia, i servizi immobiliari gestiti dall'Agenzia delle entrate sono 138; essi sono interconnessi telematicamente e consultabili online tramite appositi servizi telematici. La ricerca può essere eseguita su qualsiasi circoscrizione del territorio nazionale in cui ha sede il servizio, ad esclusione della Provincia di Trento (che gestisce anche i Comuni di Magasa, Valvestino e Pedemonte in Provincia di Brescia e Vicenza), delle intere Province di Bolzano, Trieste, Gorizia e delle altre zone nelle quali vige il sistema tavolare (alcuni Comuni della provincia di Udine ed il Comune di Cortina d'Ampezzo, che ha giurisdizione anche sui Comuni di Livinallongo del Col di Lana e di Colle Santa Lucia).

L'ispezione online, è invece possibile limitatamente alle informazioni archiviate in formato elettronico. La spinta che viene dalle numerose iniziative e dai progetti in ambito comunitario rafforza l'obiettivo di rendere accessibili telematicamente tutti i documenti gestiti e conservati negli archivi della pubblicità immobiliare, riuscendo a ricomprendervi anche i periodi disponibili a tutt'oggi solo in formato cartaceo⁶.

5 | IL PROGETTO LRI

Il progetto Land Registers Interconnection (LRI) mira a fornire un unico punto di accesso, attraverso il portale europeo della giustizia elettronica (e-Justice portal), ai registri immobiliari dei paesi dell'UE partecipanti⁷. L'accesso alle informazioni immobiliari attraverso tale unico portale europeo consentirà di superare gli attuali problemi di discrepanza, complessità e molteplicità dei sistemi di registrazione immobiliare tra gli Stati membri in quanto, utilizzando questo unico punto di accesso, cittadini e professionisti potranno interrogare e recuperare le informazioni rilevanti attraverso un'unica interfaccia adattiva multilingue, nel rispetto delle specificità legali e tecniche nazionali.

Dopo una fase preliminare di studio della fattibilità del progetto, avviata dalla DG Justice della Commissione Europea, il progetto ha avuto concretamente inizio nel mese di marzo 2018 con l'obiettivo di implementare la parte nazionale della piattaforma LRI (Land Registers Interconnection) e collegare i registri di Austria ed Estonia al motore di ricerca immobiliare paneuropeo presso il portale della giustizia elettronica e-Justice.

Entrambi gli stati pilota hanno analizzato vari aspetti dell'interconnessione transfrontaliera dei rispettivi registri nazionali quali l'armonizzazione delle funzioni di ricerca, le questioni connesse ai sistemi di pagamento ed il miglioramento del sistema di autenticazione al portale. I partner del progetto hanno quindi presentato le proprie proposte di miglioramento per il servizio LRI alla Commissione

⁶ Per un approfondimento sul tema: Grassi, Grimaldi, Lucchese: Digitalizzazione degli archivi della Pubblicità Immobiliare e ottimizzazione nella gestione della documentazione cartacea attraverso il modello delle Sezioni Stralcio in Territorio Italia, 2021.

⁷ L'interconnessione dei Registri Immobiliari (LRI) rappresenta un ulteriore passo verso il completamento del disegno europeo che ambisce all'interconnessione dei diversi registri giuridici, iniziato con l'interconnessione dei Registri delle imprese-Direttiva BRIS- seguito dal Regolamento UE 2015/848 sulle procedure concorsuali e, più recentemente, dal Registro degli effettivi beneficiari-BORIS-, le cui disposizioni sono state stabilite nella Direttiva(UE) 2018/843 del 30 maggio 2018 avente lo scopo di prevenire il riciclaggio di denaro o il finanziamento del terrorismo.

Europea così da consentire ai futuri Membri interessati al progetto di beneficiare del bagaglio di conoscenze ed esperienze condivise nei *reports* rilasciati.

Come risultato di tale primo progetto pilota, potenzialmente tutti i 500 milioni di cittadini europei, tutte le aziende e i gruppi di utenti professionali (ad es. giudici, funzionari dei tribunali, notai, avvocati) di tutti gli Stati membri possono consultare i Registri di Estonia e Austria per acquisire informazioni relative alla proprietà immobiliare.

Il secondo progetto pilota di interconnessione dei registri immobiliari degli Stati membri, finanziato dell'UE, è iniziato a marzo 2020 e si è concluso a ottobre 2021. Nel quadro del progetto, la Lettonia ha connesso il proprio registro alla piattaforma di interconnessione. L'Ungheria, il Portogallo e la Spagna hanno intrapreso un'analisi approfondita per comprendere appieno le condizioni specifiche da soddisfare prima di varare la connessione dei registri nazionali.

Per quanto riguarda il registro immobiliare italiano, l'Agenzia delle entrate è stata coinvolta fin dal principio nella fase di analisi e progettazione, fornendo attraverso appositi questionari le informazioni utili all'inquadramento del sistema di registrazione immobiliare italiano, non solo sotto il profilo giuridico ma anche con riguardo agli aspetti organizzativi e tecnologici che lo caratterizzano.

L'eventuale partecipazione attiva al progetto di interconnessione richiede tuttavia sforzi organizzativi e impegno di risorse non indifferenti, come dimostrano le sperimentazioni finora condotte da alcuni Stati membri (Austria, Estonia e Lettonia).

Sarà in primo luogo necessario analizzare, progettare e implementare i servizi *web* nazionali affinché possano comunicare con la piattaforma di interconnessione dei registri immobiliari all'interno del portale e-Justice.

Sarà inoltre necessario suddividere in differenti *work packages*⁸ l'obiettivo principale e schedulare la loro realizzazione.

Le maggiori difficoltà potrebbero riguardare il sistema di controllo accessi ed il sistema dei pagamenti. Tuttavia, a fronte di tali difficoltà, si potrebbe pensare alla possibilità di attivare con gradualità e con limitazioni i servizi di consultazione, privilegiando ad esempio quelli che non richiedono alcun corrispettivo.

Per la partecipazione alla sperimentazione è previsto un co-finanziamento della Commissione Europea che copre l'80% delle spese da sostenersi e ciò costituisce un importante stimolo per i paesi partecipanti, limitandone le difficoltà quantomeno sotto l'aspetto dell'impegno economico.

⁸ In particolare occorrerà prevedere diversi "blocchi" di attività ai quali far seguire i rispettivi deliverables entro i tempi assegnati. La sperimentazione condotta da Austria ed Estonia ha per esempio individuato 5 blocchi di attività:

WP1: Gestione e Coordinamento del Progetto

WP2: Business Analysis and Solution Design per le richieste/risposte sulla piattaforma LRI

WP3: Sviluppo, test e distribuzione di componenti nazionali per le richieste/risposte sulla piattaforma LRI

WP4: Adeguamento del Portale Nazionale di Autenticazione per limitate categorie di professionisti

WP5: Pubblicità e diffusione dei risultati.

6 | IL PROGETTO IMOLA - MODELLO DI INTEROPERABILITÀ PER I REGISTRI IMMOBILIARI

Il contributo fornito dall'Agenzia delle entrate alla realizzazione del più ampio progetto LRI si è finora concentrato sulla partecipazione attiva allo sviluppo, nelle sue varie edizioni, del progetto IMOLA, considerato a ragione come essenziale complemento per la realizzazione dell'obiettivo di una efficace ed utile interconnessione. In questo capitolo si fornirà una descrizione sintetica dell'architettura del progetto.

Le precedenti esperienze nel campo dell'interconnessione⁹ hanno dimostrato che anche quando tale collegamento telematico tra i Servizi di pubblicità immobiliare risulti possibile e relativamente semplice, la mancanza di una adeguata comprensione del significato delle informazioni le rende prive di qualsiasi utilità pratica. Ed è per questo che le transazioni immobiliari sono ancora condotte da esperti locali e in ambito nazionale. Le informazioni transfrontaliere dei registri immobiliari, infatti, diventano utili per i potenziali utenti solo a condizione che esse siano comprensibili e perché ciò accada è necessario fornire, insieme alle informazioni, il loro significato legale e il relativo grado di affidamento e di completezza. Ovviamente ciò dipende strettamente dalla natura e dai principi che presiedono a ciascun sistema di registrazione immobiliare.

In particolare, come già evidenziato sopra, in un sistema di registrazione appartenente ai *"Title Systems"* le informazioni fornite sono interamente affidabili dal momento che l'effetto della buona fede conferisce protezione a chiunque faccia in buona fede legittimo affidamento sul contenuto del registro. Viceversa, in altri tipi di sistemi di registrazione, e principalmente nei *"Deed Systems"* le informazioni devono essere controllate e completate con ulteriori ricerche, soprattutto in ambito catastale, per poter raggiungere un certo grado di completezza.

Sebbene i sistemi di pubblicità immobiliare siano stati creati per generare trasparenza nel mercato immobiliare attraverso un certo grado di certezza legale, essi assolvono tale compito in modo diverso a seconda del ruolo loro attribuito in ciascun ordinamento giuridico nazionale, così che la questione cruciale diventa quella di identificare gli specifici effetti della registrazione in ogni paese e compararli con quelli prodotti in altri ordinamenti, in special modo quando le risultanze di ciascuno di loro sono rinvenibili presso un unico punto di accesso per gli utenti.

IMOLA è un progetto di ricerca sviluppato dall'associazione ELRA (European Land Registry Association) come contributo alle iniziative della Commissione Europea volte all'interconnessione dei registri degli Stati Membri; esso rappresenta dunque un tentativo di realizzare un modello unificato e comprensibile di informazioni immobiliari a livello transfrontaliero.

Il progetto, iniziato nel 2014, si è sviluppato in forma incrementale in tre fasi:

IMOLA I (2014-2016): Si è raggiunto come primo traguardo il consenso dei partecipanti riguardo la struttura della informazione registrale condivisa (ELRD European Land Registry Document);

IMOLA II (2017-2019): Si è pervenuti alla strutturazione del contenuto del modello ELRD secondo una ontologia che permetta l'applicazione di una architettura e linguaggi del *Web Semantico*, con lo sviluppo di un primo schema XSD/XML, contenente le regole operative del modello proposto, allineato con lo Schema Europeo di Interoperabilità (EIF)

⁹ Si fa riferimento al servizio fornito da EULIS - The European Land Information Service (EULIS).

IMOLA III (2020-2022): Si è pervenuti al consolidamento del sistema, estendendo il Corpus semantico all'ambito ambientale, e arricchendolo con l'assegnazione di attributi giuridici. A tale ultimo fine si è scelto di utilizzare la metodologia comparatistica dei "formanti" elaborata dal prof. Rodolfo Sacco e adattata allo scopo dalla prof.ssa Elena Ioriatti dell'Università di Trento. Si è inoltre fatto ricorso all'utilizzo di soluzioni di intelligenza artificiale per l'aggregazione dei dati di legislazione, giurisprudenza e schede elaborate da ELRA. Ciò è stato possibile attraverso lo sviluppo della piattaforma IMOLA (IMOLA KNOWLEDGE MANAGER) col suo *repository* I-KOS.

Il progetto IMOLA ha affrontato il problema del rilascio di un'unica ed efficace informazione dagli Stati membri costruendo un unico e armonizzato modello di informazioni.

L'idea originale del Progetto IMOLA parte dalla convinzione che sarebbe stato vantaggioso, per gli utenti europei, ottenere informazioni immobiliari tramite il portale e-Justice e, in particolare, ottenerle in un formato o modello comune. Questa idea è stata esplorata dalla comunità di esperti di registrazione immobiliare che costituiscono il *network* European Land Registry Network (ELRN), comprendente 29 componenti di 22 Paesi Membri. La prima domanda a cui la rete ELRN si è prefissata di rispondere è stata se i diversi registri europei abbiano abbastanza elementi in comune per consentire la creazione di un modello comune di rilascio delle informazioni di interesse.

La Rete ha rapidamente stabilito che ogni registro è organizzato secondo uno schema o formato, applicabile non solo ai *Title Systems*, tipicamente organizzati attraverso la tecnica del foglio reale, ma anche ai *Deed Systems*, originariamente impiantati e organizzati con la tecnica del foglio personale.

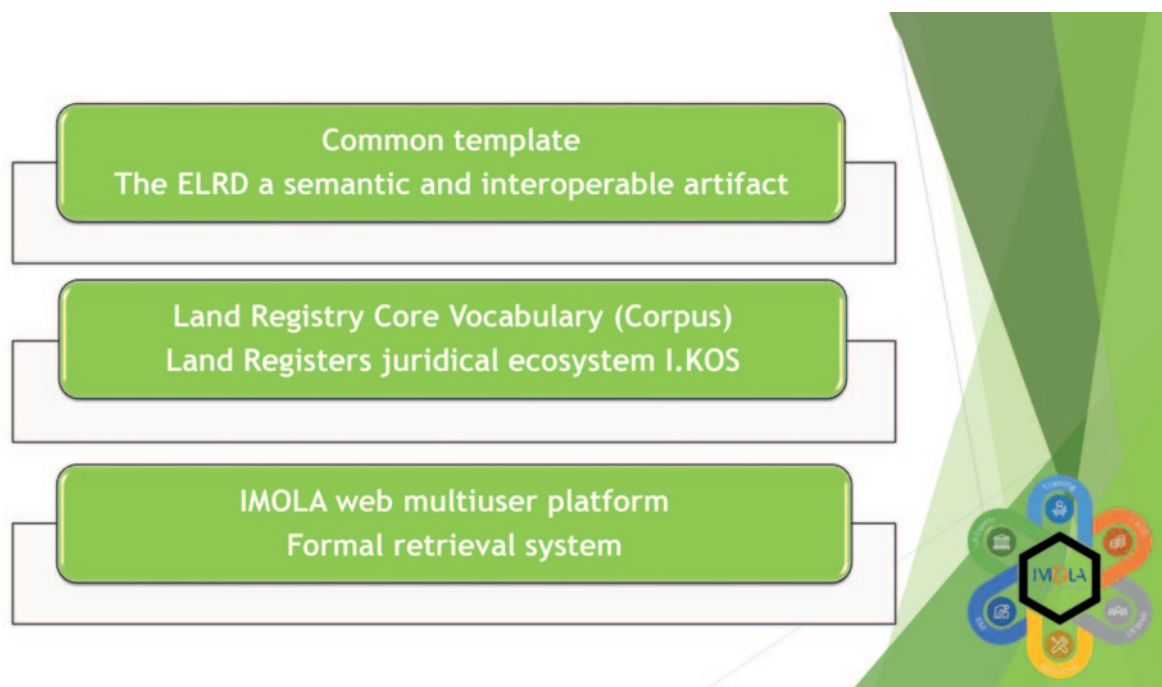


Figura 4 - Gli obiettivi di IMOLA

Fonte: Camy, J, Fraga, A. "IMOLA III overall management vision, results, and future: A summary based on images".

IMOLA III Project: The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection Version 1.1 (eBook).

ISBN: 978-2-9602448-5-4 Editors: Fraga, A., Ioriatti, E., ELRA (2022)

6.1 | Il modello ELRD (European Land Registry Document)

Lo studio approfondito della struttura dei diversi registri europei, condotto dalla rete ELRN in numerosi seminari e incontri di studio, ha portato alla definizione di una struttura del modello proposto (ELRD), suddiviso in tre parti:

La parte “A” è destinata a definire in forma flessibile ciò che si intende per unità di registrazione e che nel linguaggio condiviso viene denominata Land Registry Unit. Tale entità descrive in ogni sistema di registrazione la realtà fisico-giuridica oggetto della storia registrata, ed è caratterizzata dall’assegnazione di un identificativo e di una localizzazione. Nel modello ELRD l’oggetto si arricchisce delle limitazioni pubbliche definite utilizzando i glossari della Direttiva Inspire, consentendo in tal modo una connessione tra l’immobile e il regime giuridico che lo caratterizza sotto il profilo ambientale, urbanistico e dell’uso del suolo¹⁰.

La parte “B” connette gli elementi identificativi e descrittivi della parte A con la titolarità, distinguendo all’interno del diritto principale iscritto (*Title*), gli effetti giuridici dello stesso secondo il regime di ciascuno Stato (*Class of Title*) e l’accordo sostanziale o materiale che funge da veicolo per la iscrizione (*Entitlement*). Completano il quadro i dati del documento attraverso il quale si documenta l’accordo (Atto Pubblico, Amministrativo o Giudiziale) e inoltre le restrizioni di carattere personale riguardanti la persona del titolare debitamente classificate e meta datate.

La parte “C” è destinata a contenere i pesi o gravami che interessano l’unità registrata, organizzati per data di registrazione e classificati in quattro tipi: Ipoteche, restrizioni giudiziali, diritti reali, altri pesi e limitazioni con un contenuto residuale che ingloba, debitamente classificate, una gran varietà di limiti amministrativi, fiscali, urbanistici, etc., in quanto relativi all’unità immobiliare e non riferibili al territorio in modo generico, nel qual caso si troverebbero inclusi nelle limitazioni pubbliche contenute nella parte A¹¹. Le tre parti della struttura dell’ELRD sono precedute da una pagina iniziale (*front page*) contenente i metadati basilari dell’informazione rilasciata.

I numerosi *workshop* organizzati dall’associazione hanno stabilito che, almeno in teoria, sarebbe possibile creare un modello che sia in grado di acquisire le informazioni rilevanti da qualsiasi registro. La sfida tecnica consiste nel come acquisire i dati rilevanti da ciascun registro immobiliare nazionale e riordinarli per adattarli al modello condiviso. È stato dunque necessario immaginare e sviluppare un processo automatizzato che tenga conto di come ogni registro organizza i propri dati e di come tali dati sono “strutturati”. La strutturazione dei contenuti si basa su un Corpus Semantico che, oltre alle definizioni di ciascun termine e alla relativa organizzazione mediante una Ontologia, si completa con una serie di regole giuridico/semantiche che garantiscono la coerenza del modello e che si rappresentano attraverso uno schema in linguaggio formale che permette l’identificazione, la lettura, l’estrazione e l’interoperabilità di ciascuno dei dati che lo integrano a livello di linguaggio comprensibile per le macchine mediante la creazione di servizi (XSD/XML). A tal fine è stato previsto un disegno flessibile e una piattaforma *web* che permette a ciascuno Stato di definire il contenuto delle proprie informazioni secondo il proprio sistema giuridico.

¹⁰ Nei sistemi a base reale tale collegamento alle limitazioni pubbliche che caratterizzano il regime statutario dell’immobile sono registrate nella scheda che contiene ogni vicenda storicamente legata alla proprietà, laddove invece tale collegamento non è immediatamente reperibile nei registri che, come quello italiano, registrano le vicende giuridiche che hanno ad oggetto un certo immobile con riferimento alla persona del titolare.

¹¹ Per un approfondimento del progetto, dei suoi avanzamenti nonché di suoi requisiti tecnici e giuridici cfr: IMOLA II Project The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection, e book scaricabile dal link <https://www.elra.eu/downloads/>

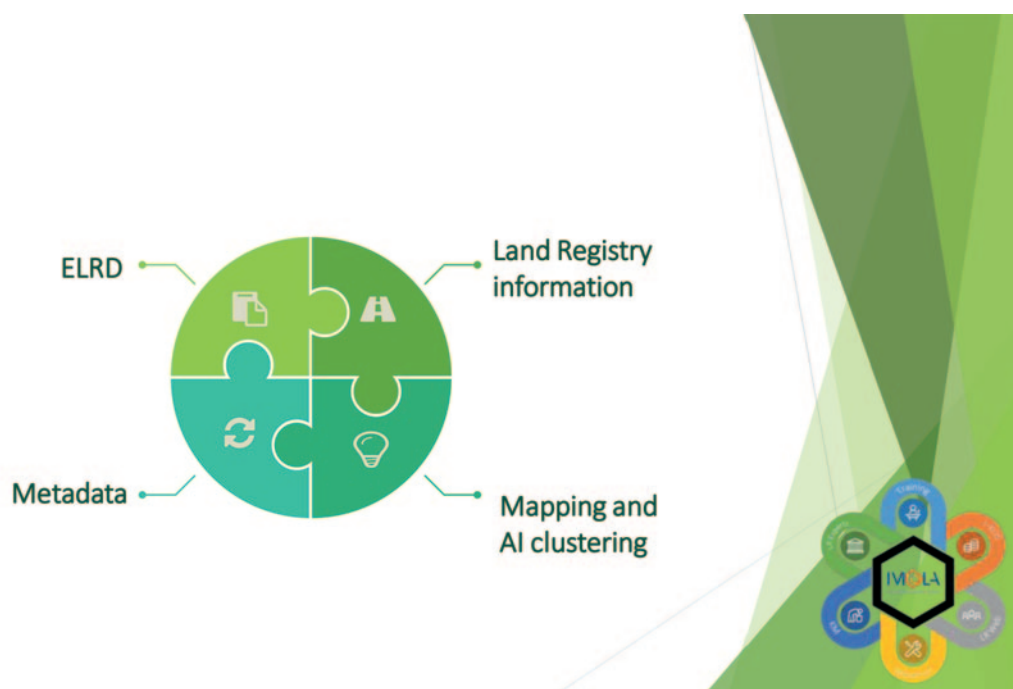


Figura 5 Informazioni armonizzate e interoperabili Fonte: Camy, J, Fraga, A. "IMOLA III overall management vision, results, and future: A summary based on images". IMOLA III Project: The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection Version 1.1 (eBook). ISBN: 978-2-9602448-5-4 Editors: Fraga, A., Ioriatti, E., ELRA. (2022)

6.2 | L'ecosistema giuridico-registrale I.KOS

Come si è detto, una caratteristica essenziale del Progetto Europeo di Interconnessione è il pieno rispetto di ciascuno dei differenti sistemi di registrazione in accordo con l'articolo 345 del TFU.

L'I.KOS è l'ecosistema giuridico/registrale che integra tutti i concetti dell'ELRD e permette il suo arricchimento automatico e la aggregazione di altri contenuti a esso relazionabili attraverso l'utilizzazione di soluzioni di intelligenza artificiale. La sua base giuridico/semantica si trova nel Corpus Semantico IMOLA, un ampio documento che contiene i seguenti elementi:

- Termini principali dell'informazione registrale, vale a dire definizioni astratte e accettate da tutti i sistemi, che agiscono come contenitori rispetto a ciascuno dei termini nazionali contenuti nell'informazione dei registri di ciascuno Stato. Tali termini si definiscono **Pivot** ed agiscono come *jolly* semantici. Essi permettono di connettere il mondo astratto dei concetti giuridici con le particolarità di ciascun sistema di registrazione, servendo come ponte di connessione della diversità concettuale tra i sistemi e permettendo, insieme ad altri elementi, di stabilire mappe comparative per una efficace applicazione del principio di adattamento, contenuto ormai in molti Regolamenti Europei.
- Relazioni semantiche tra i *pivot*, quali gerarchia, sinonimia e associazione, seguendo il linguaggio

standard SKOS, che serve da base all'ontologia dei termini dell'ELRD, per permettere la implementazione dell'architettura e dei linguaggi del *Web Semantico* allo scopo di rendere possibile l'utilizzazione di un processo di trasformazione del linguaggio naturale/informale in uno formale comprensibile a livello di macchina (concettualizzazione e formalizzazione).

- Assegnazione di attributi conformemente alla metodologia dei Formanti¹². Tale tecnica consiste nella assegnazione di blocchi di domande associate a ciascun termine *pivot* dell'ELRD, in modo da facilitare ai membri della Rete la comprensione del contenuto e gli obiettivi di ciascuno di tali contenitori, incoraggiandoli a rispondere per ciascun caso con la semplice risposta si/no. La risposta è riferita non ai *pivot* o contenitori generici ma ad ognuno dei concetti nazionali in essi contenuti. Simultaneamente ciascuna risposta si associa al proprio fondamento giuridico (legislazione nazionale, giurisprudenza, pratica registrale). Successivamente la parametrizzazione di queste risposte mediante l'intelligenza artificiale nella piattaforma IMOLA renderà possibile la generazione di statistiche al livello di diritti reali e schemi comparativi di equivalenze o differenze rispetto a ciascun diritto reale contenuto nell'informazione registrale nel formato ELRD.



Figura 6 - L'ecosistema giuridico dei registri immobiliari

Fonte: Camy, J, Fraga, A. "IMOLA III overall management vision, results, and future: A summary based on images".

IMOLA III Project: The European Land Register Document (ELRD):

A common Semantic Model for Land Registers Interconnection Version 1.1 (eBook).

ISBN: 978-2-9602448-5-4 Editors: Fraga, A., Ioriatti, E., ELRA. (2022)

¹² Si tratta della metodologia di diritto comparativo elaborata dal giurista Rodolfo Sacco negli anni '60 del secolo scorso. L'applicazione di tale metodologia ai progetti IMOLA, unitamente all'adozione di un approccio fattuale e non teorico ai concetti giuridici, elaborato da Rudolph Schlesinger, è stata possibile grazie al contributo scientifico della prof.ssa Elena Ioriatti dell'Università di Trento e della dott.ssa Sara Giacomini, ricercatrice della stessa Università. In particolare la metodologia dei "Formanti" consente di definire gli attributi dei concetti giuridici in modo più completo e sistematico e organizzare la raccolta dei dati in un quadro strutturato; riempire le definizioni generali con un significato giuridico più accurato e dettagliato; identificare differenze e somiglianze tra diversi sistemi legali e tra le rispettive regole operative. Per maggiori dettagli sulla metodologia dei Formanti applicata al progetto IMOLA, Ioriatti E. e Giacomini S., Land registry interconnection and comparative law: towards a future aligned with EU digital transformation policy (eBook). ISBN: 978-2-9602448-5-4 Editors: Fraga A., Ioriatti E., ELRA. (2022)

È anche importante evidenziare che la interoperabilità dell'ELRD è basata sulla utilizzazione di vocabolari semantici europei (*building blocks*) ed in particolare:

- ISA2/SEMIC Core Vocabularies (Persone fisiche; Società registrate; Localizzazione)
- Glossario dei termini INSPIRE
- IMOLA *Core Vocabulary* registrata, finora inesistente, creato in questo progetto e sviluppato nel Corpus Semantico IMOLA.

Tutte le definizioni (*pivot*) sono in inglese ma attraverso la piattaforma si possono tradurre nelle differenti lingue nazionali, generando le Basi Dati Nazionali che incorporano, mediante il loro alloggiamento nei rispettivi contenitori *pivot* tutti i concetti nazionali, con i rispettivi attributi e relazioni semantiche, tradotti in ciascuna delle lingue ufficiali nazionali. Tale operazione di mappatura, condotta dai componenti della rete ELRN sulla piattaforma IMOLA, è facilitata attraverso la possibile riutilizzazione delle definizioni *pivot* in una percentuale che si aggira intorno al 60%.

6.3 | La Piattaforma IMOLA

La piattaforma IMOLA è il terzo pilastro fondamentale dell'infrastruttura creata attraverso il progetto IMOLA.

Dato il carattere innovativo del progetto, non esistevano strumenti nel mercato che potessero essere riutilizzati. Attraverso l'esperienza di pilotaggio, portata avanti nella fase II del progetto IMOLA, si è sviluppato uno strumento specifico che permette la creazione e la gestione dei contenuti e dei dati del progetto.

Si tratta di una piattaforma *web* multi-usuario e multiservizi, basata sull'architettura e i linguaggi del *Web Semantico*, capace di supportare le lingue di differenti Stati, gestire la ontologia dell'ELRD e generare in modo automatizzato lo schema XSD/XML così come i distinti adattamenti nazionali, permettere l'assegnazione e la parametrizzazione di attributi ai singoli concetti giuridici nazionali mediante la metodologia dei Formanti. La piattaforma applica inoltre soluzioni di intelligenza artificiale per l'assegnazione di altri *set* di dati, quali legislazione, giurisprudenza e schede informative, utilizzando i rispettivi identificatori europei o nazionali.

Tale complesso sistema ha richiesto inoltre la creazione, attraverso ELRA ed il suo *network* ELRN, di un *back office* per la manutenzione e la evoluzione dei contenuti e un contratto di manutenzione tecnica su base annuale che includa tanto la piattaforma di sviluppo quanto la specifica piattaforma di formazione IMOLA Moodle.

La piattaforma sviluppa tre servizi *web*: WS1 per la ricezione dell'informazione da ciascun sistema nazionale in formato XML utilizzando come interfaccia comune lo schema dell'ELRD generato attraverso il "*customizer*"; WS2, per l'arricchimento dell'informazione nazionale in formato ELRD con i metadati dell'ecosistema I-KOS; WS3, per l'esportazione dell'informazione arricchita contenuta nell'ELRD e la generazione automatizzata di avvisi anti riciclaggio quando sussistano.

In conclusione, il pregio del progetto IMOLA consiste nell'aver progettato e sviluppato un sistema totalmente innovativo capace di gestire e fornire agli utenti europei, mediante l'accesso al portale e-Justice, un'informazione registrata armonizzata e arricchita con i metadati dell'ecosistema giuridico

I-KOS, nella prospettiva dell'interconnessione dei registri immobiliari promossa dalla Commissione Europea, con la riutilizzazione delle piattaforme europee BRIS e BORIS. In tal senso IMOLA rappresenta un progetto complementare e indispensabile che rafforza la sicurezza delle transazioni transfrontaliere e il mercato unico, assicurando l'interoperabilità dell'informazione immobiliare e la sua connessione con le altre informazioni relative alle limitazioni pubbliche e ambientali nonché la riutilizzazione di informazioni come efficace strumento nella lotta contro il riciclaggio di capitali.

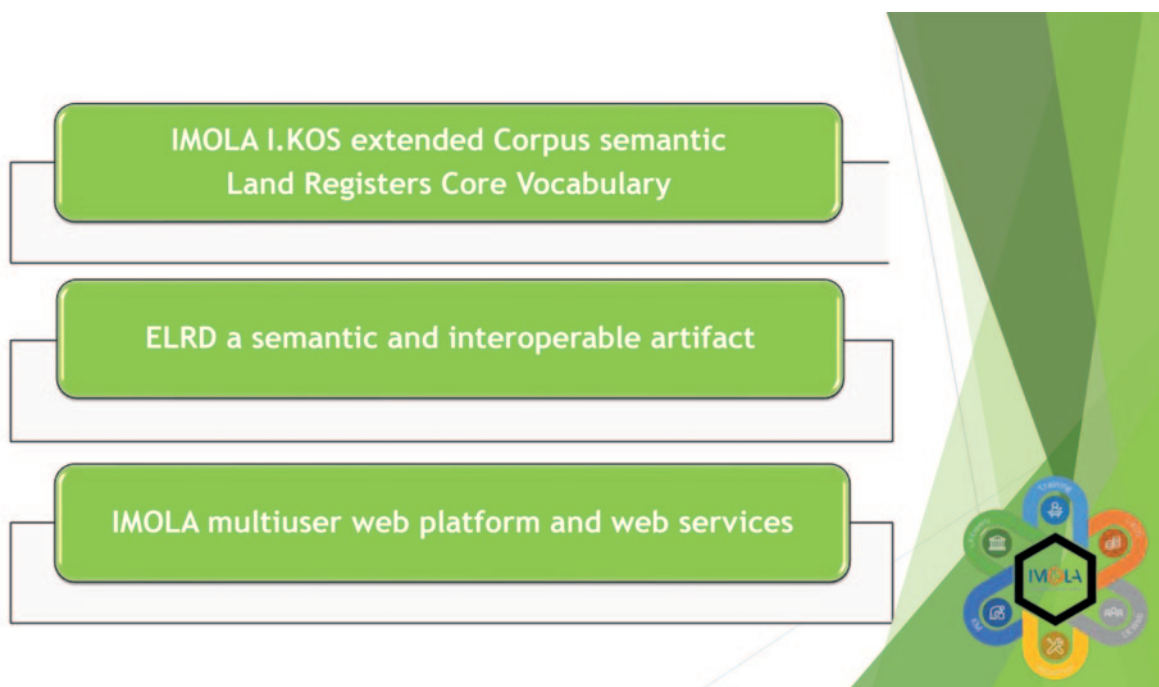


Figura 7 - Risultati Fonte: Camy, J, Fraga, A.
 "IMOLA III overall management vision, results, and future: A summary based on images".
 IMOLA III Project: The European Land Register Document (ELRD):
 A common Semantic Model for Land Registers Interconnection Version 1.1 (eBook).
 ISBN: 978-2-9602448-5-4 Editors: Fraga, A., Ioriatti, E., ELRA. (2022)

7 | I REGISTRI IMMOBILIARI ITALIANI E LA PROSPETTIVA DELL'INTERCONNESSIONE

Come più volte sottolineato, una efficace informazione immobiliare deve non solo essere comprensibile con riguardo al suo contenuto ma anche in relazione al suo grado di affidamento e di completezza. Ovviamente ciò dipende strettamente dalla natura e dai principi che presiedono a ciascun sistema di registrazione immobiliare. Quindi, come già evidenziato sopra, in un sistema di registrazione appartenente ai "Title Systems" le informazioni fornite sono interamente affidabili dal momento che l'effetto della buona fede conferisce protezione a chiunque faccia in buona fede legittimo affidamento sul contenuto del registro. Viceversa, in altri tipi di sistemi di registrazione, e principalmente nei c.d "Deed Systems" e tra questi il Registro Immobiliare Italiano, le informazioni devono essere controllate e completate con ulteriori ricerche per poter raggiungere un certo grado di completezza. Pertanto la questione cruciale diventa quella di identificare gli specifici effetti della registrazione in ogni

Paese e compararli con quelli prodotti in altri ordinamenti, in special modo quando le risultanze di ciascuno di loro sono rinvenibili presso un unico punto di accesso per gli utenti.

Nel contesto giuridico europeo, il modello di registro immobiliare vigente in Italia rappresenta un'eccezione. Esso, infatti, si è evoluto come modello intermedio tra l'originario sistema di registrazione di atti, derivato da quello napoleonico (Deed System), e altri sistemi di civil law evolutisi in sistemi di registrazione dei titoli (Title System), i quali ultimi sono maggioritari in Europa.

Infatti, a partire dall'emanazione del nuovo Codice Civile del 1942 il sistema della pubblicità immobiliare deviò molto dall'iniziale modello napoleonico evolvendosi in un nuovo sistema, più rispondente all'evoluzione sociale ed economica del Paese.

Inoltre, sotto il profilo dell'organizzazione delle informazioni, fin dall'anno 1985, con l'automazione dei servizi, le informazioni sono organizzate in sezioni o blocchi separati e la ricerca è facilitata dalla possibilità di ottenere le informazioni necessarie anche a partire dai dati dell'immobile oltre che dal soggetto titolare.

La particolarità del registro italiano delle trascrizioni, impiantato e mantenuto con la tecnica del foglio personale avrebbe potuto essere un ostacolo all'adozione del modello condiviso ELRD. Tuttavia, lo sviluppo delle tecnologie informatiche ha permesso di immaginare, anche per il sistema italiano, possibili soluzioni così da essere parte dell'ambizioso progetto portato avanti da IMOLA¹³.

Il modello ELRD elaborato attraverso il progetto IMOLA è stato progettato per armonizzare l'insieme delle informazioni ottenibili dalla gran parte dei registri immobiliari europei e tenendo conto del fatto che nella maggior parte dei sistemi il foglio reale ha una struttura simile, consistente di tre parti distinte contenenti: a) la descrizione dell'immobile, b) la titolarità c) i diritti e oneri gravanti sulla proprietà, distinti in diritti d'uso e diritti di garanzia. Tutte queste informazioni, sebbene organizzate in modo differente nei registri immobiliari italiani, sono esportabili nell'ELRD. Sarà tuttavia necessario completare le informazioni evidenziando gli effetti che la registrazione produce in ogni fattispecie. Ad esempio, sarà importante l'avvertimento che nel sistema italiano della trascrizione la registrazione non garantisce definitivamente la titolarità del diritto registrato ma solo l'opponibilità dei suoi effetti ai terzi che non abbiano trascritto o abbiano trascritto posteriormente lo stesso diritto o un diritto incompatibile.

I test finora realizzati nel corso della fase II del progetto IMOLA hanno dimostrato, seppure a livello solo teorico, l'adattabilità del sistema italiano di informazione immobiliare al modello condiviso.

Tuttavia, nella prospettiva di una eventuale candidatura dell'Agenzia per una partecipazione attiva al progetto europeo di interconnessione, sarà necessario procedere a una analisi dettagliata dell'architettura del sistema informativo interno al fine di progettare e implementare le evoluzioni tecniche necessarie per il dialogo con il sistema europeo interconnesso.

Negli ultimi anni il sistema di pubblicità immobiliare italiano ha raggiunto un livello piuttosto elevato nella digitalizzazione dei servizi di consultazione, raggiungibili online da qualunque utente e disponibili in formato digitale relativamente ad un arco temporale che copre circa 42 anni, pari al 98% del totale dei servizi resi il che equivale a dire che solo il 2% delle consultazioni vengono richieste allo sportello. Come già accennato resta tuttavia da completare l'analisi dei requisiti tecnici per il funzionamento dell'interconnessione in ogni suo aspetto e risolvere, tra le tante che potrebbero insorgere, le problematiche connesse ai sistemi di pagamento dei servizi e le regole per gli accessi.

¹³ Per una analisi delle criticità correlate all'adozione dello schema ELRD nei Deed Systems, ed in particolare nel sistema di pubblicità immobiliare belga, cfr. MOERKERKE, J., *The use of the IMOLA template in Deed Systems*, (eBook). ISBN: 978-2-9602448-5-4 Editors: Fraga, A., Ioriatti, E., ELRA. (2022)

8 | CONCLUSIONI

Come si è visto, la digitalizzazione dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione rappresenta una priorità sia a livello nazionale che in ambito europeo. Il conseguimento di tale obiettivo è a sua volta cruciale per la realizzazione di sistemi di registri base interconnessi, che forniscano al cittadino e alle istituzioni informazioni complete e comprensibili attraverso l'accesso ad un unico portale. Ogni Stato Membro è incoraggiato a perseguire tale obiettivo all'interno dei propri confini nazionali e in ambito europeo grazie alle risorse economiche messe in campo dalle politiche europee in questi ultimi anni. Molti sono i passi ancora da compiere.

Nel campo della registrazione immobiliare in Italia, in particolare, sebbene i progressi compiuti nel processo di digitalizzazione dei servizi di consultazione abbiano condotto a risultati apprezzabili, restano da risolvere alcune problematiche che ostacolano, al momento, l'adesione al programma europeo di interconnessione, in particolare nell'ambito dei sistemi di pagamento e in quello del controllo degli accessi, avvalendosi a tal fine delle esperienze già compiute dagli Stati Membri che hanno concluso con successo la sperimentazione.

Nel frattempo l'Agenzia continua il suo rapporto di collaborazione con l'associazione ELRA nell'ambito del progetto IMOLA, al fine di completare, attraverso la piattaforma dedicata, il lavoro di mappatura dei concetti giuridici nazionali e l'assegnazione agli stessi di relazioni e attributi che li definiscano secondo l'architettura che si è sinteticamente descritta.

SITOGRAFIA

www.elra.eu

<https://www.elra.eu/downloads/>

<https://lri-ms.eu/>

<https://e-justice.europa.eu/>

BIBLIOGRAFIA

Ciatti Caimi A. (2018), Della trascrizione degli atti relativi ai beni immobili Artt. 2643-2645bis, 2646-2651, Collana Il codice civile - commentario - diretto da Francesco D. Busnelli, Giuffrè Francis Lefebvre

Gazzoni F. (2021), Manuale di diritto privato, Edizioni Scientifiche Italiane

Per una panoramica dei sistemi di registrazione immobiliare in Europa cfr la monografia:

NOGUEROLES PEIRO' Nicolas, La evolucion de los sistemas registrales en Europa, in Noticias de la Union Europea, Wolters Kluwer Espana, Anno XXII febbraio 2007





**Il Registro
dei pegni mobiliari
non possessori
Una nuova
banca dati informatica
gestita dall'Agenzia
delle Entrate**



Vittorio Lucchese

Settore Servizi di Pubblicità Immobiliare
della DC SCCPI, Agenzia delle Entrate

Parole chiave: digitalizzazione, banche dati, Registro dei pegni mobiliari non possessori, garanzie sui crediti, pubblicità giuridica, Pubblica Amministrazione.

Abstract Il pegno mobiliare non possessorio è un nuovo istituto, introdotto con l'articolo 1 del decreto legge 3 maggio 2016, n. 59, che permette di ampliare l'accesso al credito per gli imprenditori garantendo, mediante l'iscrizione nel Registro dei pegni mobiliari non possessori, l'opponibilità a terzi dei pegni dati in garanzia, senza spossessamento, in forza di un atto costitutivo. Il Registro dei pegni mobiliari non possessori è un registro informatizzato costituito presso l'Agenzia delle Entrate che, parallelamente al processo normativo, ha avviato la realizzazione della nuova banca dati e della piattaforma tecnologica per la gestione dei servizi per l'iscrizione e la consultazione del Registro, in modalità completamente telematica.

L'articolo, dopo un'introduzione sull'importanza della valorizzazione delle banche dati in possesso delle amministrazioni pubbliche in modalità digitale, con specifico riferimento alla certezza del diritto come incentivo allo sviluppo economico, si concentra sul nuovo istituto, a partire dal confronto con le principali esperienze internazionali nell'ambito delle garanzie mobiliari, e sulle fasi di realizzazione del Registro dei pegni, seguendone il completamento della normativa e la definizione delle soluzioni tecnologiche, con il coinvolgimento degli *stakeholder*, come esempio di *better regulation*. La realizzazione della piattaforma informatica di gestione è stata affidata all'Agenzia delle Entrate in forza dell'esperienza acquisita nei servizi di Pubblicità Immobiliare, modello di riferimento per il nuovo Registro e *best practice* nella pubblicità delle garanzie sui crediti. Da tale modello è stato mutuato, in particolare, il sistema telematico che integra la nuova banca dati del pegno con la registrazione degli atti costitutivi e i sistemi di pagamento nell'ottica della massima semplificazione per gli utenti, unita all'efficienza della gestione amministrativa.

**Il Registro
dei pegni mobiliari
non possessori
Una nuova
banca dati informatica
gestita dall'Agenzia
delle Entrate**

1 | INTRODUZIONE: VALORIZZAZIONE DELLE BANCHE DATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E CERTEZZA DEL DIRITTO

Prima di entrare nel merito del nuovo istituto giuridico del pegno mobiliare non possessorio, nel contesto del sistema delle garanzie, e di descrivere la struttura e il funzionamento del Registro dei pegni, che costituisce a tutti gli effetti una nuova banca dati telematica pubblica, nel presente capitolo introduttivo viene trattato in generale il tema delle banche dati pubbliche e della loro valorizzazione per favorire lo sviluppo economico e la certezza del diritto.

Uno dei principi guida del Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2021-2023, pubblicato dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID, 2021), è, infatti:

“Dati pubblici un bene comune: il patrimonio informativo della pubblica amministrazione è un bene fondamentale per lo sviluppo del Paese e deve essere valorizzato e reso disponibile ai cittadini e alle imprese, in forma aperta e interoperabile”.

La grande disponibilità di dati in possesso delle amministrazioni pubbliche, in molti casi pubblici in base ad una previsione legislativa, in particolare se forniti con requisiti tali da renderli facilmente fruibili da applicazioni *software*, può diventare strumento di sviluppo, creando e migliorando servizi pubblici e privati, costituendo la base per la creazione di valore aggiunto da parte delle imprese e fornendo un importante contributo a garantire la certezza del diritto.

1.1 | Le banche dati digitali delle amministrazioni pubbliche

Sul tema delle banche dati detenute dalle Pubbliche Amministrazioni è recentemente intervenuta la Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 *“relativa all’apertura dei dati e al riutilizzo dell’informazione del settore pubblico (rifusione)”*, recepita in Italia dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 200.

La direttiva si propone di fornire norme per un’armonizzazione minima delle legislazioni nazionali relative al riutilizzo dei documenti del settore pubblico, contemperando i principi di diritto di accesso alle informazioni, protezione dei dati personali e tutela della libera concorrenza. Nella premessa della direttiva si rileva che il settore pubblico *“raccoglie, produce, riproduce e diffonde un’ampia gamma di informazioni in molti settori di attività”* in adempimento dei propri compiti di servizio pubblico, per fornire servizi di interesse generale, e che l’uso di tali informazioni per altri motivi costituisce *“riutilizzo”*. Nel contesto di una società basata sui dati, l’informazione del settore pubblico rappresenta una fonte straordinaria di dati, la cui fornitura in un formato elettronico di uso comune consente a cittadini e imprese di utilizzarli per creare prodotti e servizi innovativi, anche sfruttando le nuove tecnologie, quali l’intelligenza artificiale. Il concetto di apertura dei dati si intende generalmente riferito a dati in formati aperti che possono essere utilizzati, riutilizzati e condivisi liberamente da chiunque e per qualsiasi finalità. Le politiche relative all’apertura dei dati *“incoraggiano un’ampia disponibilità e il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico a fini privati o commerciali”*, con vincoli minimi. Viene proposta, quindi, la creazione delle nuove banche dati secondo il principio *“open by design”*, assicurando la tutela dell’interesse pubblico, della pubblica sicurezza e della protezione dei dati personali.

La direttiva tratta poi le “serie di dati di elevato valore”, definite nell’articolo 2, numero 10, come *“documenti il cui riutilizzo è associato a importanti benefici per la società, l’ambiente e l’economia, in particolare in considerazione della loro idoneità per la creazione di servizi, applicazioni a valore aggiunto e nuovi posti di lavoro dignitosi e di alta qualità, nonché del numero dei potenziali beneficiari dei servizi e delle applicazioni a valore aggiunto basati su tali serie di dati”*. I criteri per identificare tale tipologia di dati, individuati nell’articolo 14, paragrafo 2, risiedono nella valutazione della loro potenzialità:

- a)** nell’apportare importanti benefici socio-economici o ambientali e servizi innovativi
- b)** nel beneficiare un numero elevato di utilizzatori, in particolare Piccole e Medie Imprese
- c)** nel contribuire a generare proventi
- d)** nell’essere combinati con altre serie di dati.

L’allegato I della direttiva elenca le categorie tematiche che rientrano di diritto nella definizione di “serie di dati di elevato valore”:

- 1)** dati geospaziali
- 2)** dati relativi all’osservazione della terra e all’ambiente
- 3)** dati meteorologici
- 4)** dati statistici
- 5)** dati relativi alle imprese e alla proprietà delle imprese
- 6)** dati relativi alla mobilità.

Per la trattazione che segue si sottolinea la presenza dei dati relativi alle imprese che, si ritiene, comprendono le informazioni relative alle garanzie reali prestate dagli imprenditori.

Connesso e propedeutico al tema dei dati aperti è quello delle basi di dati di interesse nazionale, definite nell’articolo 60 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 “Codice dell’amministrazione digitale” come *“l’insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è rilevante per lo svolgimento delle funzioni istituzionali delle altre pubbliche amministrazioni, anche solo per fini statistici”*.

Il Piano Triennale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019 (AgID, 2017) ha individuato le banche dati di interesse nazionale e gli *open data*, accanto alle piattaforme abilitanti, tra le infrastrutture immateriali nel patrimonio digitale della PA, e posto l’obiettivo di favorire la disponibilità e lo scambio di dati, rendendo così possibile il rispetto del principio del *“once only”*. Il Piano Triennale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione 2021-2023 (AgID, 2021) pone, tra gli obiettivi, il graduale ampliamento delle basi dati di interesse nazionale.

BASI DATI DI INTERESSE NAZIONALE	
Denominazione Banca dati	Titolare
Basi dati di interesse nazionale individuate dal CAD (art. 60, comma 3-bis)	
Repertorio nazionale dei dati territoriali (RNDT)	AgID
Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)	Ministero dell'Interno
Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP)	ANAC
Casellario giudiziale	Ministero della Giustizia
Registro delle imprese	UnionCamere
Archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo	Ministero dell'Interno
Anagrafe nazionale degli assistiti (ANA)	Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero della Salute
Anagrafe delle aziende agricole	Regioni e Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali
Basi di dati disciplinate dal contesto normativo del CAD e da dl 179/2012	
Archivio nazionale dei numeri civici delle strade urbane (ANNCSU)	ISTAT e Agenzia delle Entrate
Base dati catastale	Agenzia delle Entrate
Indice delle Pubbliche amministrazioni (IPA)	AgID
Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata di professionisti e imprese (INI-PEC)	Ministero dello Sviluppo Economico
Basi dati ulteriori individuate da AgID nel Piano triennale	
Pubblico registro automobilistico (PRA)	ACI
Anagrafe tributaria	Agenzia delle Entrate
Catalogo dei dati delle Pubbliche amministrazioni	AgID
Catalogo dei servizi a cittadini e imprese	AgID
Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture (SINFI)	Ministero dello Sviluppo Economico

Tabella 1 - Basi dati di interesse nazionale - *Fonte: AgID, 2017*

In Tabella 1 sono riportate le basi dati di interesse nazionale come definite da AgID (2017). Si rileva la mancanza della banca dati della pubblicità immobiliare, pur non interamente informatizzata, come ampiamente illustrato in Grassi *et alii* (2021), che si ritiene fondamentale per la certezza dei diritti di proprietà immobiliare e per le garanzie sugli immobili. Si ipotizza, inoltre, che anche la banca dati costituita dal Registro dei pegni non possessori, quando sarà attivata, possa rientrare tra le banche dati inserite nel terzo gruppo nella tabella, ovvero quelle ulteriori individuate da AgID.

Dal punto di vista tecnologico, le Linee Guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico (AgID, 2020), emanate da AgID in attuazione dell'articolo 52, comma 7 del CAD, forniscono

alle Pubbliche Amministrazioni indicazioni per processi standardizzati ed interoperabili di produzione e rilascio dei dati pubblici su scala nazionale. Si soffermano, in particolare, oltre che sugli aspetti organizzativi finalizzati alla qualità dei dati, sui modelli per i dati aperti e per i metadati, i quali ricoprono un ruolo essenziale per abilitare la ricerca, la scoperta, l'accesso e quindi il riuso dei dati stessi.

1.2 | Valorizzazione delle banche dati per lo sviluppo economico

Il valore economico dei dati, in particolare relativamente alle banche dati informatizzate, è sempre più in crescita nell'attuale contesto economico e di sviluppo tecnologico, per quanto di difficile valutazione. In uno studio dell'*Organisation for Economic Co-operation and Development*¹ (Nguyen, Paczos, 2020), vengono proposte delle linee di ricerca ed individuati criteri finalizzati alla determinazione del valore economico dei dati, mediante un'analisi basata principalmente sul settore privato in prospettiva globale. Viene proposto un modello di "catena del valore dei dati" ("*data value chain*"), individuando quattro fasi del processo di creazione di valore dai dati, anche in riferimento alla possibilità di flussi di dati transfrontalieri:

- 1) raccolta
- 2) aggregazione
- 3) analisi
- 4) uso e monetizzazione.

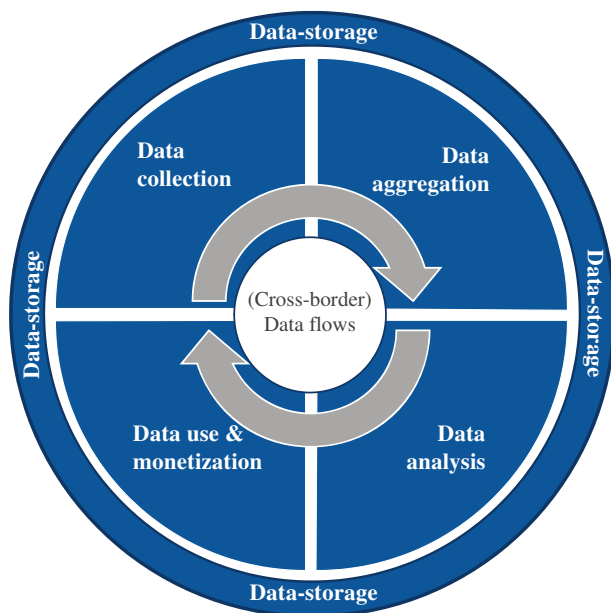


Figura 1 - *Global data value chain*
Fonte: Nguyen, Paczos, 2020

In Figura 1 viene mostrata una rappresentazione grafica della catena del valore, sulla quale lo studio sottolinea l'importanza dell'assenza di barriere al flusso transfrontaliero di dati, considerando che generalmente la prima fase (*data collection*) avviene a livello locale, mentre le altre hanno bisogno di poter aggregare e analizzare dati spesso provenienti da diversi Paesi. Inoltre lo studio considera il *cloud computing* come tecnologia abilitante per questo processo.

In tale contesto, sarebbe opportuno un approfondimento sulla remunerazione di tutti i soggetti coinvolti con vari ruoli nel processo della catena del valore, senza trascurare il fondamentale contributo fornito dagli attori della raccolta dei dati, fase non immediatamente remunerativa, senza la quale l'intero ciclo non avrebbe inizio.

Trasferendo tale ragionamento nell'ambito delle banche dati pubbliche torna il concetto, accennato nel Paragrafo 1.1, di riutilizzo dell'informazione del settore pubblico a fini privati o commerciali.

¹ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).

Sarebbe opportuno valutare una equa distribuzione della remunerazione dell'utilizzo di dati pubblici, soprattutto nei casi di riutilizzo ad alto rendimento, valorizzando il decisivo contributo della raccolta dei dati, che nella generalità dei casi avviene in contesti diversi da quelli di uso e monetizzazione. Il valore economico dei dati pubblici viene sottolineato anche in *European Commission* (2020), nell'ambito del processo di digitalizzazione, con specifico riferimento ai settori più rilevanti.

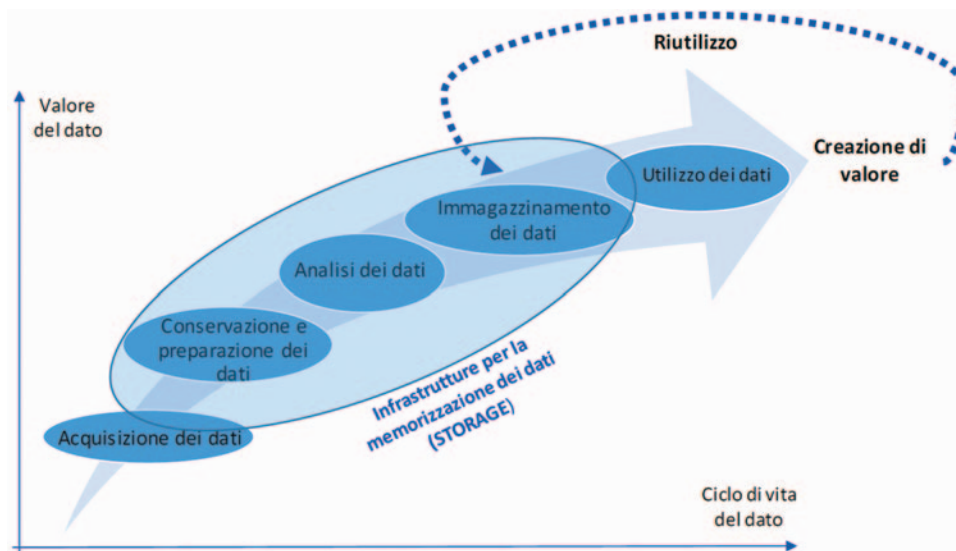


Figura 2 - La catena del valore nei Big Data - Fonte: AgCOM, 2018

A livello nazionale, AgCOM (2018) ha proposto un diverso modello di “Catena del valore” con riferimento ai *big data*, di cui gli *open data* pubblici sono un sottoinsieme, pur con finalità e utilizzi notevolmente diversi (Arcella, 2018), incentrato sul ruolo delle infrastrutture per la memorizzazione dei dati. La modalità di memorizzazione dei dati deve essere adeguatamente progettata, poiché ha un rilevante impatto sulla velocità e l'efficienza dell'accesso ai dati e, quindi, del loro utilizzo. AgCOM (2018) sottolinea, inoltre, che i benefici dell'uso dei *big data* si estendono anche al settore pubblico, in termini di miglioramento dell'efficienza nell'uso delle risorse, nella creazione e miglioramento dei servizi e, si potrebbe aggiungere, di supporto ai processi di *policy making*.

1.3 | Valorizzazione delle banche dati per la certezza del diritto

Oltre al valore economico intrinseco dei dati e, in particolare, del loro riutilizzo in analisi ed aggregazioni che costituiscono valore aggiunto, alcune banche dati detenute dalle Pubbliche Amministrazioni costituiscono un fattore abilitante per lo sviluppo economico, nella misura in cui contribuiscono a garantire la certezza del diritto.

Arcella (2018) evidenzia in tal senso l'importanza dell'informazione pubblica, “*intesa come quel complesso di informazioni presenti nei registri di pubblicità legale*”, citando la sentenza del 9 marzo 2017 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, relativa alla causa C-398/15, che ha giudicato il valore dell'informazione pubblica prevalente sul diritto all'oblio, in relazione ad alcuni dati personali nell'ambito di un fallimento societario. La certezza del diritto nelle relazioni economiche che coinvolgono le società richiede la

conoscibilità anche di taluni dati personali da parte dei terzi a tutela dei loro interessi e, quindi, dell'iniziativa economica.

Tra le banche dati finalizzate alla certezza del diritto si possono certamente citare il Registro delle imprese, le banche dati catastale e ipotecaria e, di particolare interesse del presente lavoro, i Registri delle garanzie, che assumono una particolare importanza per la finalità di aumentare l'accesso al credito. La guida *"Secured Transactions, Collateral Registries and Movable Asset-Based Financing"*, pubblicata dalla Banca Mondiale nel 2019, è dedicata a tale tematica, analizzata a livello mondiale, ponendo molti spunti di riflessione basilari per la presente trattazione. Partendo dall'assunto che *"L'accesso al credito è fondamentale per la crescita economica ed è il motore per lo sviluppo del settore privato"* (World Bank, 2019), vengono analizzate le opportunità offerte da riforme delle garanzie mobiliari, con particolare attenzione all'implementazione di registri, possibilmente informatizzati, delle garanzie. Alcune analisi sono rivolte in particolare ai Paesi in via di sviluppo, ma, come si vedrà, anche in Italia l'auspicata riforma è tuttora in corso di completamento.

"Le riforme legislative e regolamentari promuovono un accesso al credito responsabile e inclusivo con:

- *aumento del livello di credito: il credito al settore privato in percentuale del prodotto interno lordo è in media del 60% rispetto al solo 30-32% dei Paesi con strutture inefficienti*
- *aumento del numero dei beneficiari del credito: l'introduzione dei registri delle garanzie aumenta dell'otto per cento il numero delle imprese che hanno accesso al credito*
- *diminuzione del costo del credito: le riforme del Registro delle garanzie comportano una riduzione del tre per cento dei tassi di interesse e una proroga di sei mesi delle scadenze dei prestiti."* (World Bank, 2019, pag. 4).

REFORM COMPONENTS	PILLAR I	PILLAR II	PILLAR III	PILLAR IV
	LAW	REGISTRY	CAPACITY	MABL PRODUCTS
STEP 1 Diagnostics	Examination of the current laws and financing devices	Assessment of the current registries and their functionalities	Awareness raising regarding the challenges under the current framework	Analysis of current credit products, present usage and potential for these products and new ones after the reform
STEP 2 Solution Design	Harmonization and modernization of the legal framework in accordance with global best practices	Development and operationalization of a centralized, electronic notice-based registry	Awareness raising, partnerships with banks and government and consensus building	Assistance to government institutions and public and private sector banks on developing profitable and sustainable MABL products for SMEs
STEP 3 Implementation	Consultations, advice on laws and regulations, and drafting assistance	Improve registry design & launch	Workshops, conferences, media outreach, and training events	In-house assistance to lenders in choosing, developing and offering MABL products for SMEs

Tabella 2 - I quattro pilastri e le fasi attuative di un tipico progetto di riforma delle garanzie non possessorie ipotizzato dalla Banca Mondiale - **Fonte:** World Bank, 2019

Le esperienze di riforma attuate, secondo lo studio, hanno portato ad un maggiore accesso al credito, ad un costo inferiore, con un impatto positivo su crescita economica e produttività, come nella maggior parte dei Paesi OCSE e ad alcuni Paesi emergenti, come Messico e Colombia.

Vengono poi definiti quattro “pilastri” di tali riforme, illustrati nella Tabella 2:

- 1) la diagnostica del regime giuridico con l’obiettivo di individuare gli impedimenti all’accesso al credito garantito
- 2) l’emanazione di una legge sulle garanzie mobiliari
- 3) l’istituzione di un registro delle garanzie mobiliari
- 4) sviluppo e impiego di prodotti “*movable asset-based lending*” (MABL), sostenuti dal quadro giuridico riformato.

Come si vedrà nel Capitolo 2, si tratta sostanzialmente delle linee di azione che hanno portato in Italia alla riforma legislativa del 2016, con l’istituzione del pegno non possessorio e del relativo registro.

Nel seguito del documento vengono poi individuate delle *best practice* per i registri delle garanzie mobiliari, tra cui:

- unità o centralizzazione del Registro, per rendere più efficace la pubblicità, superando a livello legislativo l’eventuale pluralità di registri specializzati, in alcuni casi ad esclusione dei beni mobili registrati, considerando che a livello tecnologico certamente non si riscontrano difficoltà nella creazione di un registro unificato
- scopi limitati agli obiettivi della legge, ovvero dare pubblicità alle garanzie e costituire una base per garantire la priorità accordata al creditore a favore del quale è iscritta, senza richiedere l’indicazione di ulteriori dati non strettamente necessari
- processo decisionale di accettazione degli atti basato su regole certe e, se possibile, completamente automatizzato; su questo punto è necessario notare che, in base al principio della libertà negoziale tra le parti e in considerazione degli ordinamenti dei vari stati, fermo restando il principio di massima automatizzazione, spesso si rende necessario un controllo giuridico sostanziale che può essere assistito dagli strumenti tecnologici disponibili, ma non può essere affidato interamente ad una macchina;² più semplice è la completa automatizzazione della ricerca in fase di consultazione del Registro, possibilmente basata sui dati del soggetto concedente la garanzia
- controllo della qualità dei dati immessi nel Registro e della corretta associazione degli eventi modificativi al documento iniziale
- velocità ed immediatezza della registrazione e della consultazione, disponibilità e accessibilità continua del servizio (24 ore su 24 e 7 giorni su 7), semplicità di utilizzo
- minimizzazione dei costi, sia per l’iscrizione dei singoli atti nel Registro, che dovrebbero essere limitati al costo di mantenimento del Registro stesso, sia relativamente alla tassazione connessa
- sicurezza e integrità dei dati, senza possibilità di modificare i dati inseriti in un momento successivo.

Un registro delle garanzie gestito come banca dati pubblica, scegliendo al meglio le tecnologie digitali a supporto, è, quindi, una componente fondamentale di un moderno sistema di “*secured transaction*”.

² Si veda la concreta applicazione nel Registro dei pegni non possessori italiano nel capitolo 3.

Tra le nuove tecnologie, seguendo ancora *World Bank* (2019), viene proposta la *Distributed Ledger Technology* (DLT), registrazione e condivisione dei dati su più archivi di dati (o registri), che consente di registrare, condividere e sincronizzare transazioni e dati su una rete distribuita di diversi partecipanti alla rete. Tuttavia, secondo il rapporto, la maggior parte dei vantaggi di tale tecnologia, tra cui la prevenzione di cancellazioni involontarie delle registrazioni, la certezza ed affidabilità nell'identificazione dei soggetti che intervengono, possono essere ottenuti anche con altre tecnologie più "tradizionali".

2 | IL PEGNO MOBILIARE NON POSSESSORIO

Dopo aver trattato, nel primo capitolo, l'importanza delle banche dati informatizzate per lo sviluppo economico e, in particolare, per la certezza del diritto, anche con specifico riferimento ai registri delle garanzie, prima di analizzare nel dettaglio il Registro dei pegni non possessori, occorre descrivere il nuovo istituto del pegno mobiliare non possessorio, introdotto dal decreto legge 3 maggio 2016, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n. 119.

Si tratta di una nuova forma di garanzia, connotata dai caratteri della specialità rispetto alla figura generale del pegno e riservata agli imprenditori iscritti nel Registro imprese, limitatamente ai crediti inerenti l'esercizio dell'impresa, concessi a loro o a terzi.

Nel seguito vengono proposti un breve *benchmark* internazionale e un inquadramento del sistema delle garanzie dell'ordinamento italiano, per poi introdurre l'istituto del pegno non possessorio, seguendone il lungo processo attuativo.

2.1 | Breve *benchmark* internazionale

Nel Paragrafo 1.3 è stato affrontato in prospettiva globale il ruolo dei registri informatizzati delle garanzie come banche dati finalizzate alla certezza del diritto, accennando il tema delle connesse riforme legislative. Nel presente paragrafo ci si concentra sugli aspetti normativi, a partire dal principale riferimento internazionale sul tema, ovvero le "*Legislative Guide on Secured Transactions*" della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL)³, per operare un confronto con la situazione italiana antecedente alla riforma del 2016, scendendo poi più nel dettaglio sulle previsioni in materia di due ordinamenti vicini a quello italiano.

Gli "obiettivi chiave" individuati nelle "*Legislative Guide on Secured Transactions*" (UNCITRAL, 2010), che costituiscono nella generalità dei casi gli indirizzi dei processi di riforma, sono:

- a)** "Promuovere il credito a basso costo aumentando la disponibilità di credito garantito"⁴
- b)** "Consentire ai debitori di utilizzare l'intero valore inerente alle loro attività a sostegno del credito"
- c)** "Consentire alle parti di ottenere i diritti di garanzia in modo semplice ed efficiente"
- d)** "Garantire la parità di trattamento delle diverse fonti di credito e delle diverse forme di garanzia"
- e)** "Rendere valide le garanzie non possessorie su tutti i tipi di asset"

³ *United Nations Commission on International Trade Law.*

⁴ Su tale punto, come già visto nel Paragrafo 1.3, a partire da UNCITRAL (2010) è generalmente accettata una tariffazione che consenta il recupero dei costi, come previsto dalla legge italiana. Altri Paesi, come ad esempio il Messico, hanno optato per l'accesso completamente gratuito, come si può verificare sul sito <http://www.rug.gob.mx/Rug/home/inicio.do>.

- f)** *“Migliorare la certezza e la trasparenza prevedendo la registrazione di una notifica in un registro generale delle garanzie”*
- g)** *“Stabilire regole di priorità chiare e prevedibili”*
- h)** *“Facilitare l’effettiva applicazione dei diritti dei creditori garantiti”*
- i)** *“Consentire alle parti la massima flessibilità nel negoziare i termini del loro contratto di garanzia”*
- j)** *“Bilanciare gli interessi dei soggetti coinvolti in una transazione garantita”*
- k)** *“Armonizzare le leggi sulle transazioni garantite, incluse le norme sui conflitti tra legislazioni”⁵.*

Risulta evidente il ruolo svolto da tali obiettivi nel guidare il legislatore italiano nella riforma avviata con il decreto legge 3 maggio 2016, n. 59.

Nel confronto della legislazione italiana con quella di altri Paesi risulta di interesse, nell’ottica della riforma, fotografare la situazione precedente al 2016, ovvero nel contesto in cui la riforma è avvenuta, almeno a livello legislativo. Si noti che, in attesa dell’attuazione operativa, tale situazione non si discosta da quella attuale.

Brodi (2016) ha proposto un confronto normativo pre-riforma basato sui dati rilevati nel rapporto *Doing business 2016* della Banca Mondiale⁶, che viene riportato in Tabella 3.

Tra i dati rilevati per l’analisi dell’indicatore *“Getting credit”*, la tabella si sofferma su quattro elementi, individuati come criticità nel sistema italiano, in cui sono assenti e a cui si è già fatto cenno nei precedenti paragrafi:

- a)** garanzie mobiliari non possessorie
- b)** Registro unificato delle garanzie mobiliari
- c)** creditori garantiti sempre preferiti ai privilegiati in una procedura concorsuale
- d)** escussione stragiudiziale della garanzie.⁷

Sul punto c) occorre rilevare che la priorità generalizzata per i creditori garantiti, che, per esempio esplicito fornito in *World Bank (2016)*, avrebbero priorità sugli eventuali crediti fiscali e crediti dei dipendenti del soggetto sottoposto a procedura concorsuale, può certamente generare criticità dal punto di vista della giustizia distributiva. Brodi (2016), nel presentare tale problematica, propone che la legislazione faccia particolare attenzione ai cosiddetti *“non adjusting creditors”*, che comprendono i creditori “accidentali”, come ad esempio i titolari di un diritto di risarcimento di un danno, o soggetti “poco sofisticati”, come, ad esempio, il dipendente di un’impresa al quale spetti il corrispettivo per il proprio lavoro, in ogni caso soggetti non capaci o non portati nella particolare situazione a stimare adeguatamente la “rischiosità” della controparte per adottare eventuali tutele.

⁵ Traduzione dell’autore dal paragrafo D.2 dell’Introduction di UNCITRAL (2010).

⁶ I Rapporti possono essere consultati sul sito <https://www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment>. In particolare, *World Bank (2016)* riporta l’analisi relativa all’Italia nel 2016.

⁷ Così sintetizzate in Brodi (2016).

	Italia	Germania	Francia	Regno Unito	Spagna	Olanda	Belgio	Stati Uniti
Garanzie mobiliari non possessorie	no	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
Registro unificato garanzie mobiliari	no	no	sì	no	sì	no	no	sì
Creditori garantiti sempre preferiti ai privilegiati in una procedura concorsuale	no	sì	no	sì	sì	sì	sì	sì
Escussione stragiudiziale garanzia	no	sì	sì	sì	no	no	no	sì

Tabella 3 - Confronto normativo internazionale sulle garanzie non possessorie prima del decreto legge 3 maggio 2016, n. 59

Fonte: Brodi, 2016, sulla base dei dati del Rapporto Doing business 2016 della Banca Mondiale

Tornando ai quattro elementi evidenziati, l'intervento legislativo del 2016 non ha adeguato completamente l'ordinamento italiano. Di particolare importanza, come rilevato, tra gli altri, da Castellano (2016), è che, pur con un nuovo strumento decisamente ampliativo delle garanzie mobiliari non possessorie, non è stata effettuata una riforma complessiva e strutturata, per cui, ad esempio, si riscontra ancora la mancanza della previsione di un registro unico delle garanzie e la coesistenza di differenti istituti può generare dubbi interpretativi, mancando così la certezza sulla priorità del soddisfacimento delle garanzie.

2.1.1. | I casi di Francia e Belgio

Scendendo ad un maggior dettaglio di approfondimento, vengono nel seguito brevemente descritti gli strumenti analoghi al pegno non possessorio presenti in due Paesi europei, la Francia e il Belgio, scelti per la similitudine degli specifici strumenti, ma anche per la vicinanza degli ordinamenti, in ambito *civil law*.

- In Francia dal 2006 esiste il “*gage sans dépossession*”⁸, introdotto con il decreto n. 2006-1804 del 23 dicembre 2006, in attuazione dell'articolo 2338 del *Code Civil*. Il decreto dispone che l'iscrizione del pegno sia effettuata su richiesta del creditore su un registro speciale tenuto dal cancelliere del Tribunale commerciale nella cui giurisdizione è registrato il costituente o, se non è soggetto all'obbligo di registrazione, nella cui giurisdizione si trova la sede o il domicilio.

⁸ Per approfondimenti sul pegno mobiliare francese si può consultare il sito <https://www.cngtc.fr/fr/fichier-national-des-inscriptions-des-gages-sans-depossession.html>.

È necessario depositare nel registro uno degli originali dell'atto costitutivo e un modello di domanda con i dati relativi a: soggetti (creditore e debitore), atto costitutivo, credito garantito, tasso di interesse, eventuale patto commissorio, identificazione dell'oggetto e categoria merceologica di riferimento. Il Consiglio nazionale dei cancellieri delle Corti commerciali tiene il registro elettronico nazionale, consultabile *online*, indicando l'identità del depositante e la categoria del bene impegnato. Il pegno, registrato, è valido per cinque anni e, se la registrazione non viene rinnovata prima della scadenza, il cancelliere deve cancellarlo automaticamente con un'annotazione. Per la nomenclatura delle categorie merceologiche utilizzata dalla Francia per descrivere i beni oggetto di pegno, si rinvia al Paragrafo 3.1.2.

- In Belgio si è verificato un percorso di riforma delle garanzie mobiliari simile e pressoché parallelo nei tempi a quello italiano. La legge di riferimento, dell'11 luglio 2013, è stata successivamente modificata dalla legge del 25 dicembre 2016 e il "*Registre National des Gages*" (gestito dalla *Direction de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale du Service Public Fédéral de Finances*) è entrato in vigore il 1° gennaio 2018 e permette di registrare pegni non possessori e riserve di proprietà⁹. I contratti di pegno vengono registrati dal creditore o da un suo rappresentante, le riserve di proprietà dal venditore. Per registrare un nuovo pegno bisogna trasmettere i dati dei soggetti, indicare i beni gravati da pegno, i crediti e il credito massimo garantito. Il bene oggetto di pegno viene descritto in un campo libero da compilare sull'applicazione *web*, senza specifiche prescrizioni, non essendo prevista, ad esempio, l'indicazione della categoria merceologica, elemento caratterizzante del sistema italiano di identificazione dei beni (confronta Paragrafo 3.1.2).

La consultazione può essere effettuata da chiunque, con pagamento di una tariffa, operando una ricerca per debitore (o per acquirente sotto riserva di proprietà). I dati della persona che effettua la consultazione vengono registrati e possono essere verificati dal debitore. Inoltre è prevista una responsabilità esplicita per l'utilizzo abusivo e commerciale dei dati raccolti dalla consultazione del registro.

⁹ Il sito istituzionale è consultabile all'indirizzo <https://pangafin.belgium.be/#?lang=FR>.

2.2 | Il contesto del sistema delle garanzie in Italia

Il sistema delle garanzie, ovvero “l’insieme degli strumenti forniti dall’ordinamento, per mitigare il rischio di inadempimento di un credito” (Brodi, 2016), in Italia, prima dell’entrata in vigore del citato decreto, vedeva un netto predominio dello strumento dell’ipoteca, come risulta evidente dal Grafico 1.

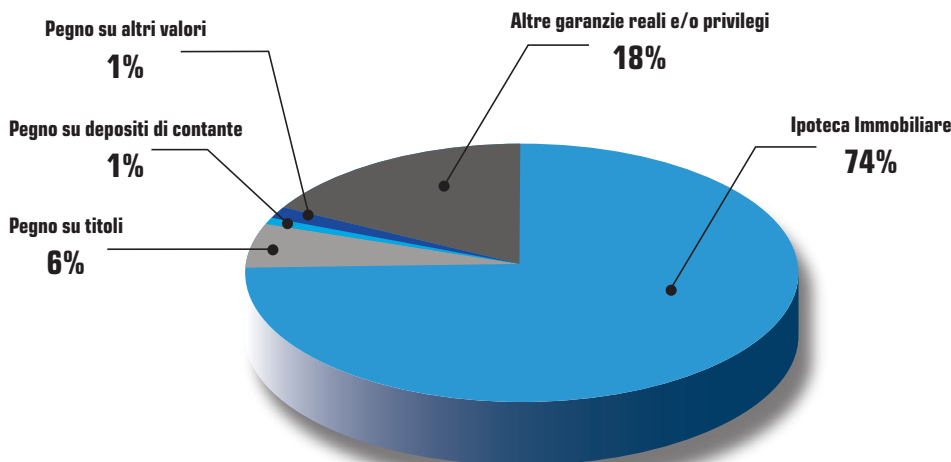


Grafico 1 - Composizione di garanzie reali e/o privilegi vs. clientela

Fonte: Banca d'Italia. Elaborazioni su matrice dei conti, giugno 2015, in Brodi, 2016

Seguendo l’analisi proposta da Brodi (2016), si sottolinea l’importanza di carattere strutturale del ruolo svolto dalle garanzie per promuovere il buon funzionamento del mercato del credito, per almeno due obiettivi:

- 1) la limitazione dei fenomeni di razionamento del credito, considerando che, sin dal primo accordo di Basilea (Comitato di Basilea, 1988), le banche devono detenere un patrimonio proporzionale alle attività ponderate secondo il rischio creditizio, ovvero alla rischiosità dei prestiti concessi, quindi la mitigazione del rischio di inadempimento da parte dei creditori si traduce in un minor assorbimento del capitale di rischio per le banche e, di conseguenza, in una maggiore disponibilità di capitali destinabili all’economia reale¹⁰
- 2) la compressione dei tassi di interesse, dipendenti dal grado di rischio del credito¹¹.

Nel sistema italiano delle garanzie vengono individuate quattro importanti criticità, approfondendo le già citate elaborazioni del rapporto “Doing business” del 2016:

- l’assenza di garanzie mobiliari non possessorie, criticità superata a livello legislativo e regolamentare, ma non ancora a livello operativo, in mancanza di alcuni degli ulteriori provvedimenti attuativi previsti

¹⁰ Si rileva, tuttavia, che gli stessi accordi di Basilea attribuiscono alle garanzie reali un ruolo limitato nella riduzione del rischio, anche in considerazione che tali accordi si riferiscono potenzialmente a tutti i Paesi del mondo, con situazioni fortemente differenziate relativamente alla certezza del diritto, elemento fondamentale per la funzione di mitigazione del rischio svolta dalle garanzie.

¹¹ Sui contrastanti orientamenti in dottrina su tali temi, si veda la Nota 13 in Brodi (2016).

- la mancanza di un registro unico nazionale delle garanzie mobiliari, che non sarà completamente superata con l'attivazione del Registro pegni non possessori, rimanendo in vigore una pluralità di registri e modalità di costituzione di garanzie mobiliari¹²
- la complessa graduazione delle cause di prelazione, con particolare riferimento ai privilegi, su cui le differenti previsioni normative possono generare incertezze¹³
- l'assenza di meccanismi stragiudiziali di escussione della garanzia, con conseguenti tempi molto lunghi per la soddisfazione dei prestatori: su questa criticità è intervenuto il decreto legge n. 59/2016 che, pur mantenendo il divieto di patto commissorio, ha disciplinato i requisiti in base ai quali il creditore può appropriarsi dei beni oggetto di pegno, introducendo il cosiddetto "patto marciano"¹⁴.

Tali considerazioni portano a ritenere il pegno non possessorio nel contesto italiano come un fattore importante per l'aumento dell'accesso al credito da parte delle imprese, introdotto in un momento di crisi ed ancora più importante nel momento attuale, a seguito della ulteriore crisi derivante dalle misure di risposta agli eventi pandemici e al ritorno a livelli rilevanti di inflazione dopo almeno due decenni.

Considerando la rappresentazione del Grafico 1 ed auspicando analoghi studi successivi all'attivazione effettiva del pegno non possessorio, si sottolinea che l'obiettivo non dovrebbe essere sostituire con il pegno non possessorio alcuni degli strumenti di garanzia già utilizzati, ma aumentare nel complesso i beni che si possono concedere in garanzia. Si auspica, quindi, la tendenza all'aumento del credito concesso, nella prospettiva della crescita economica, pur con un'inevitabile redistribuzione dei pesi dei vari strumenti.

Tuttavia, in tema di concessione del credito bancario, si sottolinea la recente innovazione costituita dalle *Guidelines on loan origination and monitoring* (European Banking Authority, 2020), emanate dall'EBA nel maggio 2020, recepite in Italia dalla Banca d'Italia per banche ed intermediari finanziari con nota n. 13 del 20 luglio 2021, con valore di orientamenti di vigilanza. Tali "Orientamenti in materia di concessione e monitoraggio dei prestiti" (la traduzione "orientamenti" potrebbe apparire fuorviante, trattandosi spesso di statuizioni di carattere prescrittivo), dopo aver introdotto elementi di *governance* interna degli istituti di credito e requisiti in materia di rischio del credito e dei soggetti che lo richiedono, tratta le valutazioni del merito creditizio per le varie categorie di clienti/richiedenti. Per i prestiti a microimprese e piccole imprese, di particolare interesse in relazione al pegno non possessorio (soprattutto le piccole imprese), stabilisce che:

"119. Gli enti dovrebbero considerare quali principali fonti di rimborso il flusso di cassa generato dalle operazioni ordinarie del cliente e, ove applicabile nell'ambito delle finalità del contratto di prestito, gli

¹² Alcune delle altre forme pubblicitarie delle garanzie mobiliari saranno accennate nel Paragrafo 2.11.

¹³ Per approfondimenti, si veda, *ex multis*, il Capitolo 5 di Brodi (2016) e il Capitolo 7 di Campobasso (2018).

¹⁴ Con il "patto commissorio", ritenuto illecito, costituendo causa di nullità del contratto in base all'articolo 2744 del Codice Civile, in caso di inadempimento, il creditore acquisisce la proprietà del bene dato in garanzia nel suo intero valore. Invece, con il "patto marciano", ritenuto lecito, il creditore acquisisce il valore del bene corrispondente al credito, stimato in modo equo, a garanzia dei diritti del debitore, e restituisce al debitore la parte di valore eccedente.

eventuali proventi derivanti dalla cessione delle attività.

120. Nel valutare il merito creditizio del cliente, gli enti dovrebbero porre enfasi su una stima realistica e sostenibile del reddito e del flusso di cassa futuro del cliente, e non sulla garanzia reale disponibile. La garanzia reale non dovrebbe essere di per sé un criterio dominante per l'approvazione di un finanziamento e non può di per sé giustificare l'approvazione di un contratto di prestito. La garanzia reale dovrebbe essere considerata la seconda via d'uscita dell'ente in caso di default o di deterioramento significativo del profilo di rischio e non la fonte primaria di rimborso, ad eccezione di quando il contratto di prestito prevede che il rimborso del prestito si basi sulla vendita dell'immobile dato in garanzia o sulla liquidità fornita a garanzia.”¹⁵

La netta prevalenza del criterio della stima del reddito e dei flussi di cassa rispetto alle garanzie reali, da più parti ritenuto rivoluzionario, probabilmente a causa di prassi non corrette, in realtà è nella natura stessa della valutazione del merito creditizio da parte delle banche, rilevando le garanzie nei soli casi di inadempienza del debitore, casi evidentemente non virtuosi per il buon funzionamento del mercato del credito e, in generale, per lo sviluppo economico.

Il pegno non possessorio, tuttavia, legato, come si vedrà, all'attività delle imprese, anche con la caratteristica della rotatività, dovrebbe proprio riguardare la parte “buona” dei crediti, ponendo come garanzia quella parte di azienda impiegata nei processi di produzione e trasformazione che si traducono in reddito e flussi di cassa.

2.2.1 | Precedenti esempi di garanzie mobiliari non possessorie

Nell'ordinamento italiano esistono precedenti esempi di pegno senza spossessamento, come il “pegno sui prosciutti a denominazione di origine tutelata”, introdotto dall'articolo 1 della legge 24 luglio 1985, n. 401, e il pegno non possessorio sui “prodotti lattiero-caseari”, previsto dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 122. Più recentemente, il decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27¹⁶, ha introdotto il pegno rotativo sui prodotti DOP e IGP. In particolare, l'articolo 78, comma 2-*duodecies*, ha previsto che:

“I prodotti agricoli e alimentari a denominazione d'origine protetta o a indicazione geografica protetta, inclusi i prodotti vitivinicoli e le bevande spiritose, possono essere sottoposti a pegno rotativo, attraverso l'individuazione, anche per mezzo di documenti, dei beni oggetti di pegno e di quelli sui quali il pegno si trasferisce nonché mediante l'annotazione in appositi registri”

Le modalità di registrazione sono state stabilite con il decreto del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 23 luglio 2020¹⁷, che, all'articolo 2, prevede che ogni operazione sia annotata su apposito registro conservato a cura del creditore. Resta la possibilità dell'annotazione telematica

¹⁵ Paragrafo 5.2, recante “Valutazione del merito creditizio del cliente”, in *European Banking Authority* (2020).

¹⁶ Cosiddetto “decreto cura Italia”, recante misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

¹⁷ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 215 del 29 agosto 2020.

negli appositi registri presso il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) per l'olio d'oliva e i prodotti vitivinicoli¹⁸. Negli stessi registri viene annotata la cancellazione totale o parziale o la modifica, che può essere realizzata mediante la stipulazione di un patto di rotatività in cui le parti stabiliscono "la sostituzione delle unità di prodotto sottoposte a pegno" (articolo 1, comma 2)¹⁹.

Tra gli altri interventi legislativi che hanno avuto luogo negli anni nel medesimo ambito, senza carattere di riforma complessiva ed organica del sistema, si citano anche:

- l'articolo 46 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il "Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia" (TUB), come modificato dall'articolo 8 del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342, che ha introdotto un privilegio speciale a garanzia di finanziamenti a medio e lungo termine da parte delle banche sui beni mobili destinati all'esercizio dell'impresa, non iscritti nei pubblici registri, la cui opponibilità non è subordinata allo spossessamento, ma alla trascrizione dell'atto da cui risulta il privilegio nel registro di cui all'articolo 1524, comma 2, del Codice Civile (apposito registro tenuto nella cancelleria del tribunale nella giurisdizione del quale ha sede l'impresa finanziata o il soggetto che ha concesso il privilegio)
- i decreti legislativi 21 maggio 2004, n. 170²⁰ e 24 marzo 2011, n. 48²¹, in materia di garanzie finanziarie.

2.3 | Il nuovo istituto del pegno mobiliare non possessorio in Italia

Nel contesto descritto si inserisce dapprima la previsione normativa e poi il lungo processo di attuazione, nel momento in cui si scrive in fase di completamento, del pegno mobiliare non possessorio, istituito dall'articolo 1 del decreto legge 3 maggio 2016, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n. 119. I criteri a cui è ispirata tale riforma sono sintetizzati nel Comunicato del Governo alla Presidenza del Senato per la conversione in legge del decreto (Senato, 2016, p. 6):

- a) superamento del requisito dello spossessamento quale presupposto di opponibilità ai terzi del diritto di prelazione e sua sostituzione con un regime di pubblicità personale;*
- b) introduzione di un apposito registro informatizzato al fine di consentire le operazioni di consultazione, iscrizione, annotazione, modifica, rinnovo ed estinzione delle garanzie, stabilendosi che la garanzia prenda grado e sia opponibile ai terzi dal momento della sua iscrizione nel registro;*
- c) affievolimento del principio di specialità e previsione dell'ammissibilità di una garanzia mobiliare avente ad oggetto beni individuati anche per tipologie o categorie funzionali (ad esempio beni in corso di lavorazione, riserve di magazzino, eccetera) e in relazione al loro valore, fermo restando il requisito della determinabilità per l'ipotesi di beni futuri;*

¹⁸ Registri telematici istituiti nell'ambito del SIAN con il decreto del MIPAAF 20 marzo 2015, n. 293 e il decreto del MIPAAF 23 dicembre 2013, n. 16059.

¹⁹ Secondo fonti di stampa (Ranerelli, 2022), nel primo anno di operatività sono stati registrati al SIAN pegni su crediti per 60 milioni di Euro.

²⁰ Recante l'attuazione della direttiva 2002/47/CE, in materia di contratti di garanzia finanziaria.

²¹ Recante l'attuazione della direttiva 2009/44/CE che modifica la direttiva 98/26/CE concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli e la direttiva 2002/47/CE relativa ai contratti di garanzia finanziaria per quanto riguarda i sistemi connessi e i crediti.

- d) previsione dell'ammissibilità di una garanzia mobiliare costituita per uno o più crediti, determinati o determinabili anche in relazione a rapporti futuri, ferma restando la specifica indicazione dell'ammontare massimo garantito;*
- e) accettazione del principio per cui, salvo diverso accordo delle parti, il soggetto costituente la garanzia ha la facoltà di utilizzare, nel rispetto della destinazione economica, i beni oggetto di garanzia; la facoltà d'uso si estende anche alla disposizione del bene, con surrogazione reale della prelazione dai beni originali a quelli risultanti all'esito degli atti di disposizione;*
- f) maggiore semplicità ed efficacia delle tecniche di realizzo dei diritti del creditore, previa adozione di specifiche misure volte alla tutela degli interessi del debitore concedente”.*

In attuazione dei criteri citati, l'articolo 1, comma 1, del decreto prevede che:

“Gli imprenditori iscritti nel registro imprese possono costituire un pegno non possessorio per garantire i crediti concessi a loro e a terzi, presenti o futuri, se determinati o determinabili e con la previsione dell'importo massimo garantito, inerenti l'esercizio dell'impresa”.

Si tratta dunque di una nuova forma di garanzia, come già accennato, connotata dal carattere della specialità rispetto alla figura generale del pegno di cui agli articoli 2784 e seguenti del Codice Civile, caratterizzato dallo spossessamento del bene dato in garanzia, da cui si discosta in maniera significativa, anche assumendo caratteri propri di altre forme di garanzia esistenti, quali l'ipoteca, il privilegio mobiliare convenzionale e il privilegio di cui all'articolo 46 del Testo Unico bancario. Per un'ampia trattazione di tali aspetti si rinvia a Campobasso (2018) che propone, tra l'altro, nel capitolo 10, delle ipotesi sull'applicabilità in via residuale, prevista dall'articolo 10-bis della norma istitutiva, della disciplina generale del pegno al pegno non possessorio.

Il pegno non possessorio, inoltre, è riservato agli imprenditori iscritti nel Registro delle imprese ed è limitato ai crediti inerenti l'esercizio dell'impresa, concessi a loro o a terzi. Dal lato soggettivo si deduce, quindi, che nel contratto di pegno potranno comparire debitore e terzo datore di pegno ed entrambi i soggetti dovranno essere imprenditori iscritti nel Registro delle imprese. Nulla viene specificato sui creditori, per cui, oltre agli istituti finanziari, non si può escludere che altri imprenditori, o anche persone fisiche, possano concedere crediti con il pegno non possessorio come strumento di garanzia.

Dal lato oggettivo, dopo gli esempi citati nel Paragrafo 2.2.1, perlopiù circoscritti a particolari settori, si ha l'auspicato ampliamento della garanzia non possessoria a tutti i beni, pur mantenendo la restrizione finalistica dell'esercizio dell'impresa, ad esclusione dei beni mobili registrati, già soggetti ad altre forme di garanzia non possessoria assistita da adeguate forme di pubblicità. Innovazione fondamentale è la previsione che il debitore, salvo diverso accordo tra le parti, possa disporre dei beni gravati da pegno anche alienandoli o trasformandoli; in questi ultimi casi, la garanzia si trasferisce rispettivamente sul corrispettivo dell'alienazione o sul bene sostitutivo acquistato con tale corrispettivo, ovvero sul bene risultante dall'operazione di trasformazione, senza che ciò comporti costituzione di nuova garanzia. È quindi ammessa la cosiddetta “rotatività” dei beni oggetto del pegno, a cui si è già accennato nel Paragrafo 2.2.1 in relazione al cosiddetto pegno rotativo agricolo, peraltro previsto normativamente in un momento successivo, ma già operativo.

Dal punto di vista procedurale, il decreto prevede che il bene viene dato in pegno in base ad un atto

costitutivo ed iscritto al Registro dei pegni mobiliari non possessori per garantire l'opponibilità verso i terzi. Finalità del Registro è dunque la pubblicità dichiarativa, che sostituisce lo spossessamento caratteristica del pegno "tradizionale", consentendo quindi di continuare ad utilizzare il bene oggetto di pegno per l'attività di impresa. Gli aspetti procedurali saranno debitamente approfonditi nel Capitolo 3.

Infine, altro importante elemento di innovazione contenuto nel decreto è relativo al recupero del credito in caso di inadempienza del debitore. Quando si verifica un evento che determina l'escussione del pegno, il creditore, previo avviso scritto al datore della garanzia e agli eventuali titolari di un pegno non possessorio trascritto successivamente, ha facoltà di escutere la garanzia in via stragiudiziale, fermo il diritto del debitore di agire giudizialmente per far valere profili di illegittimità della liquidazione.

Ci sarebbero molti altri spunti per una dettagliata analisi dell'innovatività del nuovo istituto nell'ordinamento italiano, ma non è questa la sede per ulteriori approfondimenti giuridico-civilistici, su cui c'è ormai ampia letteratura, pur non essendoci ancora riferimenti giurisprudenziali, che potranno intervenire con l'operatività del Registro dei pegni.

2.4 | Fasi di realizzazione: regolamento, provvedimenti e sviluppi tecnologici

Dopo aver presentato ed inquadrato nel contesto nazionale ed internazionale il nuovo istituto del pegno non possessorio, occorre, prima di descrivere compiutamente il Registro dei pegni, dar conto del lungo e complesso processo attuativo della norma, tale per cui nel momento in cui si scrive il Registro non è ancora attivo.

2.4.1 | Il Regolamento attuativo

Il comma 4 dell'articolo 1 del decreto legge 3 maggio 2016, n. 59 prevede che *"Il pegno non possessorio ha effetto verso i terzi esclusivamente con l'iscrizione in un registro informatizzato tenuto dall'Agenzia delle Entrate"*. Ed a norma del comma 6:

"Le operazioni di iscrizione, consultazione, modifica, rinnovo o cancellazione presso il registro, gli obblighi a carico di chi effettua tali operazioni nonché le modalità di accesso al registro stesso sono regolati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia, da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, prevedendo modalità esclusivamente informatiche. Con il medesimo decreto sono stabiliti i diritti di visura e di certificato, in misura idonea a garantire almeno la copertura dei costi di allestimento, gestione e di evoluzione del registro."

Dalla risposta all'interrogazione parlamentare presso la VI Commissione Permanente (Finanze) del 5 giugno 2019 (Camera dei Deputati, 2019), si ha notizia dell'affidamento, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), all'Agenzia delle Entrate dell'attività istruttoria preliminare e della predisposizione di un primo schema di regolamento attuativo, che ha costituito la base per le interlocuzioni tra i Ministeri concertanti e le osservazioni del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. È stato così predisposto il testo condiviso, unitamente alle relazioni correlate (Analisi di impatto regolamentare, Analisi tecnica normativa, Relazione illustrativa e Relazione tecnica), sottoposto ai pareri del Garante per la protezione dei dati personali, reso il 21 giugno 2018 e

consultabile in Garante per la protezione dei dati personali (2018), e del Consiglio di Stato, che, con Provvedimento del 14 dicembre 2018, ha sospeso l'adozione del parere richiesto. Il Consiglio di Stato ha infatti richiesto al MEF un supplemento di istruttoria, richiedendo, in particolare, l'audizione degli *stakeholder*, per una migliore valutazione dell'impatto del regolamento "*considerato l'impatto della normativa sul traffico dei beni di impresa, gli effetti della garanzia nonché le esigenze di certezze sottese alla circolazione del bene vincolato*". Nella medesima audizione, vengono date ulteriori informazioni relative alla realizzazione del sistema informatico di gestione del Registro dei pegni mobiliari non possessori, nonché dei connessi adempimenti fiscali, le cui attività erano state avviate dall'Agenzia delle Entrate già dal 2016, in parallelo con le citate attività istruttorie, e le cui tempistiche di conclusione sarebbero state previste nel Regolamento.

Nell'ambito del supplemento di istruttoria, il 10 dicembre 2019 l'Agenzia delle Entrate, come riportato in FiscoOggi (2019) ha presentato i principali elementi procedurali e di flusso previsti nello schema di regolamento agli *stakeholder*, in particolare rappresentanti del mondo imprenditoriale e creditizio, degli ordini professionale ed enti istituzionali, che sono stati invitati a trasmettere osservazioni.

A seguito delle consultazioni e delle ulteriori elaborazioni ed interlocuzioni, il 14 dicembre 2020 il Consiglio di Stato ha adottato il parere favorevole, permettendo quindi l'emanazione del decreto 25 maggio 2021, n. 114 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero della Giustizia, recante il "Regolamento concernente il registro dei pegni mobiliari non possessori", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 190 del 10 agosto 2021 ed entrato in vigore dal 25 agosto 2021.

2.4.2 | Specifiche tecniche, sistema informatico e provvedimenti attuativi

Il citato Regolamento ha previsto l'adozione di ulteriori provvedimenti attuativi. È stato emanato il Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 12 ottobre 2021, recante l'«Approvazione della nomenclatura delle categorie merceologiche dei beni oggetto di pegno mobiliare non possessorio», previsto dall'articolo 3, comma 2, lettera l), numero 7 del Regolamento, nell'ambito delle informazioni da fornire nella domanda di iscrizione al Registro per l'individuazione del bene oggetto di pegno (si veda il Paragrafo 3.1.2).

Il Regolamento prevede, inoltre, all'articolo 7, che:

- «1. Con provvedimento interdirigenziale, adottato dal direttore dell'Agenzia delle entrate di concerto con il Ministero della giustizia, sono approvate le specifiche tecniche per la redazione delle domande e dei correlati titoli, nonché per la relativa trasmissione al conservatore.
2. Con il medesimo provvedimento sono stabilite le modalità per la registrazione dei titoli, secondo le procedure telematiche di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006, n. 81. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, sentito il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sono stabilite le modalità di versamento dei tributi e dei diritti dovuti».

Tra gli altri, elemento decisivo è certamente l'elaborazione delle specifiche tecniche, al cui contenuto sarà dedicato ampio spazio nel Capitolo 3. L'Agenzia, come riportato in Lucchese (2022), in un'ottica di *better regulation*, ha adottato anche per le specifiche tecniche la *best practice* del confronto con gli

stakeholder esterni, coinvolgendo anche i rappresentanti delle *software house*, potenzialmente coinvolte nella realizzazione di servizi e prodotti informatici dedicati al Registro dei pegni. Le specifiche tecniche sono poi state notificate alla Commissione Europea (Direzione Generale del Mercato Interno, dell'Industria, dell'Imprenditoria e delle PMI) ai sensi della Direttiva (UE) 2015/1535²², dando la possibilità alla stessa Commissione e a tutti i soggetti, anche istituzionali, interessati di intervenire nel processo legislativo con specifici contributi.

Come noto anche in base alle indicazioni fornite nell'interrogazione parlamentare del 9 febbraio 2022 (Camera dei Deputati, 2022), a valle del consolidamento delle specifiche tecniche, parallelamente l'Agenzia delle Entrate ha realizzato il sistema informatico, con il *partner* tecnologico Sogei, e sta completando gli atti preordinati all'emanazione dei previsti provvedimenti e all'organizzazione dell'Ufficio Unico Nazionale che, ai sensi dell'articolo 1 del Regolamento, è responsabile della tenuta del Registro dei pegni mobiliari non possessori.

2.4.3 | L'attuazione del Registro dei pegni: metodologie, criticità e prospettive

Esaminare processi attuativi di carattere normativo, procedurale, organizzativo e tecnologico fa sorgere riflessioni sulla complessità dell'attività amministrativa, che richiede la convergenza di fattori diversi e di procedure la cui responsabilità è affidata a diversi centri decisionali. In questa sede non si entra nel merito della scelta, evidenziata da studi che hanno trattato il tema dal punto di vista giuridico, di introdurre un nuovo istituto giuridico con un decreto legge, strumento per casi di urgenza, prevedendo al contempo un regolamento attuativo che coinvolge una molteplicità di strutture amministrative. Si sottolinea, tuttavia, l'opportunità di individuare modalità di applicazione della cosiddetta "*performance di filiera*", per favorire nelle amministrazioni pubbliche la condivisione di obiettivi orientati al risultato verso l'esterno, all'impatto sui cittadini in termini di qualità e tempi.

Dal punto di vista metodologico, come sottolineato da Grassi *et alii* (2021) a pagina 21, si ribadisce, al contempo, l'importanza dell'approccio del *project management* per affrontare progetti complessi coinvolgendo tutti i soggetti interessati, analizzando e programmando tutte le attività da svolgere, valutando fin dall'inizio i rischi.

Nel procedimento attuativo presentato, si evidenzia, come *best practice*, nell'Analisi di impatto regolamentare, il coinvolgimento degli *stakeholder* esterni, strumento orientato alla *better regulation*, nell'ottica della previsione, con il contributo di tutti, dei principali rischi legati all'operatività di un nuovo servizio in fase di realizzazione e segno di apertura della Pubblica Amministrazione verso la collettività amministrata.

²² In Commissione Europea (2022) è consultabile una sintesi dei principali elementi e delle motivazioni che chiariscono il progetto, disponibili in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, con il testo esteso delle specifiche tecniche.

3 | IL REGISTRO DEI PEGNI MOBILIARI NON POSSESSORI

Nell'ambito della pubblicità giuridica, in particolare relativamente alle garanzie, in Italia il sistema della pubblicità immobiliare costituisce una *best practice*, sia come riferimento per la certezza del diritto, sia per il consolidato sistema informatico, tra i primi ad essere introdotti nella Pubblica Amministrazione, giungendo alla realizzazione del "modello unico informatico", applicazione *ante litteram* del principio del *once only*²³. Si ritiene che la realizzazione del sistema informatico di gestione del Registro dei pegni sia stata affidata dal legislatore all'Agenzia delle Entrate proprio in ragione delle evidenti analogie con il consolidato modello delle iscrizioni delle ipoteche nei Registri di pubblicità immobiliare.

Prima di entrare nei dettagli procedurali del Registro, si sottolinea, come chiave di lettura dei paragrafi che seguono, la stretta connessione tra il diritto e la sua "concretizzazione" mediante le applicazioni informatiche, che devono essere progettate con competenza e grande attenzione ai dettagli, per evitare che gli algoritmi possano inconsapevolmente ledere dei diritti sostanziali degli utenti.

Su questo tema, si richiama l'importanza del rispetto dei diritti della persona nei processi decisionali automatizzati, sanciti dall'articolo 22 del *General Data Protection Regulation (GDPR)*²⁴ e sottolineati dai recenti interventi giurisprudenziali in materia di "amministrazione algoritmica", da parte del Consiglio di Stato, che ha affermato il principio di "non esclusività della decisione algoritmica", dovendo comunque esistere un contributo umano, almeno di controllo e validazione²⁵. Come emergerà nel seguito della trattazione, la realizzazione del Registro dei pegni ricerca l'equilibrio tra la massima automazione dei processi ed il necessario intervento umano, soprattutto nel controllo giuridico.

3.1 | Compilazione della domanda e dati: dal diritto al sistema informatico e viceversa

Per l'alimentazione del Registro, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 3 del Regolamento, la parte che richiede l'iscrizione nel Registro dei pegni, o il suo rappresentante, deve presentare al conservatore, per via telematica, il titolo costitutivo del pegno non possessorio, unitamente ad una domanda sottoscritta digitalmente. Quando l'iscrizione è richiesta da un rappresentante al conservatore è presentata anche la procura sottoscritta digitalmente.

Analoghe modalità sono previste per le domande di rinnovazione, cancellazione e modifica dei pegni, con l'obbligo di dichiarare l'iscrizione originaria di riferimento.

²³ Per un'ampia trattazione, si vedano Grimaldi *et alii* (2010) e Grassi *et alii* (2021).

²⁴ Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016.

²⁵ Si veda il punto 15.2 nella Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 8472 del 13 dicembre 2019.

3.1.1 | I soggetti

Nel Paragrafo 2.3 si è già discusso dei soggetti coinvolti nel rapporto di garanzia (creditore, debitore e terzo datore). Operativamente, nella domanda di iscrizione sono indicati, in conformità al titolo:

- le generalità del creditore, del debitore e dell'eventuale terzo datore di pegno, con indicazione del cognome, del nome, del luogo e della data di nascita, per gli imprenditori individuali, ovvero della denominazione o ragione sociale e della sede per le persone giuridiche, le società e gli altri enti che svolgono attività d'impresa
- il codice fiscale delle parti
- il luogo e il numero di iscrizione nel Registro imprese del debitore e del datore del pegno
- il domicilio del creditore, del debitore e del terzo datore del pegno
- l'indirizzo di posta elettronica certificata del debitore, del datore del pegno e del creditore
- la data del titolo costitutivo del pegno non possessorio, l'importo massimo garantito, la descrizione del credito garantito presente o futuro.

3.1.2 | I beni e le categorie merceologiche

Principale caratteristica innovativa delle domande di iscrizione al Registro dei pegni è certamente l'elemento oggettivo, ovvero la descrizione dei beni oggetto di pegni, ai fini della loro identificazione. Vista la volatilità degli oggetti (in confronto, ed esempio, agli immobili) e delle loro trasformazioni, l'identificazione e gli elementi per seguire le vicende modificative sono fondamentali per mitigare la "fragilità" della movimentazione e trasformazione, insita nell'istituto del pegno sui beni mobili. Sintetizzando i contenuti dell'articolo 3, comma 2, del Regolamento, gli elementi obbligatori nella domanda relativamente alla descrizione dei beni sono:

- l'indicazione dei beni o crediti gravati con la descrizione degli elementi che ne permettono l'identificazione, tra cui la categoria merceologica, l'ubicazione, se indicata nel titolo, gli estremi identificativi delle eventuali azioni o partecipazioni gravate, il valore complessivo, la destinazione economica
- l'indicazione della facoltà, ove prevista, per il creditore di locare il bene oggetto di pegno o di appropriarsene al verificarsi degli eventi che ne determinano l'escussione e dell'eventuale volontà delle parti di non consentire la trasformazione del bene
- l'eventuale indicazione che l'acquisto del bene già gravato da pegno mobiliare non possessorio è stato finanziato con un credito garantito da riserva di proprietà o da altro pegno non possessorio
- la dichiarazione del debitore e, se diverso, del datore del pegno che i beni o i crediti oggetto di pegno, nonché il credito garantito, sono destinati ovvero inerenti l'esercizio dell'impresa
- la dichiarazione dell'esistenza o meno di precedente garanzia sui beni o i crediti dati in pegno
- le condizioni contrattuali che disciplinano il patto di rotatività, ove previsto.

Dato identificativo primario ed innovativo nel sistema di regolazione dei pegni mobiliari non possessori, su cui si basano anche i criteri di consultazione, come si vedrà nel Paragrafo 3.3, è rappresentato dalle categorie merceologiche, introdotte dall'articolo 1, comma 2, dalla norma primaria,²⁶ la cui nomenclatura è riportata in Tabella 4.

NOMENCLATURA delle CATEGORIE MERCEOLOGICHE *	
01	ANIMALI VIVI E PRODOTTI DEL REGNO ANIMALE
02	PIANTE E PRODOTTI DEL REGNO VEGETALE
03	GRASSI, OLI E CERE ANIMALI O VEGETALI
04	PRODOTTI DELLE INDUSTRIE ALIMENTARI, BEVANDE E TABACCHI LAVORATI
05	MINERALI E LORO PRODOTTI
06	PRODOTTI DELLE INDUSTRIE CHIMICHE O DELLE INDUSTRIE CONNESSE
07	MATERIE PLASTICHE, GOMMA E LORO LAVORATI
08	PELLI, CUOIO, PELLICCE E LORO LAVORATI
09	LEGNO E SUOI LAVORATI
10	PRODOTTI DELL'INDUSTRIA CARTARIA E PRODOTTI A STAMPA
11	MATERIE TESSILI E LORO MANUFATTI
12	CALZATURE ED ALTRI ACCESSORI DI ABBIGLIAMENTO
13	MATERIALI LAPIDEI, CERAMICI, VETRI E LORO PRODOTTI
14	PREZIOSI, BIGIOTTERIA E MONETE
15	METALLI COMUNI E LORO LAVORATI
16	MACCHINARI INDUSTRIALI, MACCHINE ED APPARECCHI MECCANICI ED ELETTRONICI
17	MACCHINE, MACCHINARI E ATTREZZATURE PER IL TRASPORTO
18	STRUMENTI ED APPARECCHI DI OTTICA E MISURA; STRUMENTI MEDICO-CHIRURGICI; OROLOGERIA; STRUMENTI MUSICALI
19	ARMI, MUNIZIONI, LORO PARTI ED ACCESSORI
20	MOBILI E COMPLEMENTI DI ARREDO
21	OGGETTI PER SPORT O DIVERTIMENTO, LORO PARTI ED ACCESSORI
22	OGGETTI D'ARTE, DA COLLEZIONE O DI ANTICHITA'
23	BENI IMMATERIALI
24	BENI FINANZIARI
25	ALTRI BENI
*N.B. «Il pegno non possessorio può essere costituito su beni mobili, anche immateriali, destinati all'esercizio dell'impresa e sui crediti derivanti da o inerenti a tale esercizio, a esclusione dei beni mobili registrati» (articolo 1, comma 2 del decreto legge 3 maggio 2016, n. 59, convertito dalla legge 30 giugno 2016, n. 119)	

Tabella 4 - Nomenclatura delle categorie merceologiche

Fonte: Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 12 ottobre 2021

La nota, riportata dal Provvedimento, è significativa in quanto sottolinea la funzione e, quindi, il limite intrinseco della nomenclatura, che fornisce gli elementi per la descrizione del bene e, di conseguenza, per la consultazione del registro, ma non definisce quali beni possono essere oggetto di pegno, aspetto che resta, evidentemente, disciplinato dalla norma primaria e, più in generale, dalla normativa civilistica vigente.

Analizzando la nomenclatura, si riscontra una chiara articolazione in:

- beni materiali (da 1 a 22)
- beni immateriali e finanziari (23 e 24)
- altri beni, per i quali le specifiche tecniche impongono la compilazione di un breve campo descrittivo ai fini dell'individuazione.

La nomenclatura dei beni materiali è debitrice della classificazione delle merci utilizzata in ambito doganale, dettate dal "Regolamento (CEE) 23 luglio 1987, n. 2658 del Consiglio relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune" (GU L 256 del 7 settembre 1987, pagina 1), aggiornato dalle Note esplicative della nomenclatura combinata dell'Unione Europea (GU C 076 del 4 marzo 2015, pagina 1) che, tuttavia, pur essendo quasi integralmente ripresa, non viene adottata, anche in considerazione delle diverse finalità delle due classificazioni. In particolare, la classificazione delle merci del citato Regolamento si articola in quattro successivi livelli di dettaglio:

1) sezione

2) capitolo

3) voce

4) sottovoce

La nomenclatura introdotta per il pegno riprende le voci delle "Sezioni" introducendo alcune modifiche per adattare alle specifiche finalità. Non si può escludere che eventuali dubbi interpretativi possano essere superati facendo riferimento alle specificazioni di dettaglio presenti nella classificazione doganale.

Per quanto riguarda i beni immateriali e finanziari, considerando che il pegno non possessorio è riservato alle imprese, risulta evidente il riferimento alle previsioni dell'articolo 2424 del Codice Civile, sui bilanci delle società.

Le categorie merceologiche, così definite, potranno costituire un riferimento anche per analisi statistiche, individuando i segmenti di mercato maggiormente interessati dal nuovo strumento di garanzia e confrontando, per i singoli settori, l'uso del nuovo strumento del pegno non possessorio con gli altri strumenti di garanzia presenti.

Riprendendo le considerazioni presentate nel Paragrafo 2.1 sul confronto tra il nuovo istituto italiano e gli altri analoghi presenti negli altri paesi, nel seguito vengono citati tre esempi di classificazione, che, essendo precedenti rispetto alla recentissima classificazione italiana, hanno certamente costituito un riferimento nella fase istruttoria.

Come già accennato nel Paragrafo 2.1.1, nel *gage sans dépossession* belga non sono citate le categorie merceologiche, mentre è previsto come elemento obbligatorio nella descrizione dell'oggetto esclusivamente un campo libero, di lunghezza estesa fino a 100.000 caratteri. Anche nell'analogo esempio dei Paesi Bassi non sono presenti categorizzazioni dei beni oggetto di pegno.

La situazione maggiormente assimilabile alle previsioni normative italiane è il *gage sans dépossession* francese, con l'elencazione di diciassette categorie merceologiche, riportata nello schema che segue:

1	Animaux <i>Animali</i> ;
2	Horlogerie et Bijoux <i>Orologi e gioielli</i> ;
3	Instruments de musique <i>Strumenti musicali</i> ;
4	Matériels, mobiliers et produits à usage professionnel non visés dans les autres catégories <i>Materiali, mobili e prodotti ad uso professionale non inclusi nelle altre categorie</i> ;
5	Matériels à usage non professionnel autres qu'informatiques <i>Materiali ad uso non professionale, esclusi quelli informatici</i> ;
6	Matériels liés au sport <i>Materiali legati allo sport</i> ;
7	Matériels informatiques et accessoires <i>Materiali informatici e accessori</i> ;
8	Meubles meublants <i>Mobili per l'arredamento</i> ;
9	Meubles incorporels autres que parts sociales <i>Beni immateriali, escluse le azioni societarie</i> ;
10	Monnaies <i>Monete</i> ;
11	Objets d'art, de collection ou d'antiquité <i>Opere d'arte, da collezione o di antiquariato</i> ;
12	Parts sociales <i>Azioni societarie</i> ;
13	Produits de l'édition, de la presse ou d'autres industries graphiques <i>Prodotti dell'editoria, della stampa o altri dell'industria grafica</i> ;
14	Produits liquides non comestibles <i>Prodotti liquidi non commestibili</i> ;
15	Produits textiles <i>Prodotti tessili</i> ;
16	Produits alimentaires <i>Prodotti alimentari</i> ;
17	Autres <i>Altri</i> .

Tabella 5 - Nomenclatura delle categorie merceologiche del *Gage sans dépossession* francese

Fonte: Arrêté du 1er février 2007²⁷

²⁷ Arrêté du 1er février 2007 relatif à la nomenclature visée à l'article 2 (6°) du décret n° 2006-1804 du 23 décembre 2006 pris pour l'application de l'article 2338 du code civil et relatif à la publicité du gage sans dépossession, in Journal officiel de la République française n°35 du 10 février 2007, consultabile sul sito <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT00000466263>.

Altro caso simile si può riscontrare nella più recente esperienza del Messico, in cui esiste il Registro Unico di Garanzie mobiliari (RUG), nel quale sono individuate nove categorie di beni assoggettabili a pegno, inserite nella procedura in un menù a tendina. Si tratta di:

1	Maquinaria y equipo <i>Macchinari e attrezzature;</i>
2	Vehículos de motor <i>Veicoli a motore;</i>
3	Ganado <i>Bestiame;</i>
4	Productos agrícolas <i>Prodotti agricoli;</i>
5	Bienes de consume <i>Beni di consumo;</i>
6	Inventario <i>Scorte di magazzino;</i>
7	Acciones y obligaciones, bonos, contratos de opción y futuros <i>Azioni e obbligazioni, titoli, contratti di opzione e futures;</i>
8	Derechos, incluyendo derechos de cobro <i>Diritti, inclusi i crediti commerciali;</i>
9	Otros <i>Altri.</i>

Tabella 6 - Nomenclatura delle categorie merceologiche dei beni assoggettabili a pegno in Messico

Fonte: Articolo 32, lett. B del Reglamento del Registro Público de Comercio²⁸

In entrambi gli esempi si riscontra la presenza di un certo numero di categorie di beni materiali e due voci relative ai beni immateriali e finanziari, oltre alla voce residuale relativa ai beni non compresi nelle categorie elencate.

3.1.3 | Legami tra soggetti e beni, domanda, titolo e redazione congiunta

Per la compilazione delle domande di iscrizione al Registro dei pegni, è necessario associare i beni, individuati mediante gli elementi descrittivi elencati, con i soggetti, di cui deve essere definito il ruolo nel rapporto di garanzia (creditore, debitore e terzo datore).

La domanda di iscrizione può essere effettuata, per via telematica, da:

- un notaio o altro pubblico ufficiale, generalmente redattore del titolo di riferimento
- da un richiedente diverso da pubblico ufficiale, che si può identificare in una delle parti comparenti nel titolo o in un suo rappresentante (in questo caso, come già indicato, sarà allegata una procura firmata digitalmente).

Nella domanda saranno inseriti anche i dati finalizzati al pagamento mediante addebito su conto corrente, in particolare il codice fiscale e il numero di conto corrente del richiedente firmatario della domanda, oltre all'indicazione dell'importo.

Il titolo per essere idoneo deve essere costituito da atto pubblico, scrittura privata autenticata o accertata giudizialmente, contratto sottoscritto digitalmente o provvedimento dell'autorità giudiziaria.

²⁸ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento del Registro Público de Comercio, in Diario Oficial de la Federación: 23/09/2010, consultabile sul sito https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5160379&fecha=23/09/2010#gsc.tab=0.

Si noti l'innovazione del contratto tra le parti con sottoscrizione digitale, non previsto, ad esempio, tra le forme di titolo consentite nel sistema della pubblicità immobiliare. Alle parti è garantita la facoltà di redigere il titolo unitamente alla domanda, con sottoscrizione digitale dei contraenti²⁹. Tale previsione, orientata alla semplificazione, ipotizzando un unico momento nel quale avviene il perfezionamento dell'accordo e l'invio della domanda di iscrizione, evidentemente non pregiudica in alcun modo la libertà negoziale delle parti nella redazione del titolo.

La Figura 3 mostra la differenza tra la "redazione congiunta" e la "redazione disgiunta". L'invio del titolo costitutivo e della domanda di iscrizione avviene sempre congiuntamente, come previsto dal comma 1 dell'articolo 3 del Regolamento, ma, se le parti esercitano la facoltà di redigere il titolo unitamente alla domanda, i due documenti, pur distinti, vengono redatti congiuntamente, ovvero condividono gli stessi dati, con il notevole vantaggio della certezza della corrispondenza dei dati stessi. In base alle specifiche tecniche, il *software* di compilazione produce separatamente i due documenti a partire dagli stessi dati, come è rappresentato nella sezione di destra della figura. Evidentemente, come si deduce dalle specifiche tecniche (consultabili in Commissione Europea, 2022), il titolo conterrà parti aggiuntive che si possono inserire nei campi liberi previsti dal *software*. Procedendo, invece, con la redazione disgiunta (sezione di sinistra della figura), i dati inseriti nel *software* confluiscono nella domanda, mentre il titolo sarà un *file* esterno allegato. Con questa procedura è più gravoso il controllo della conformità tra i contenuti della domanda di iscrizione e del titolo costitutivo, demandato al conservatore, come previsto dall'articolo 8 del Regolamento.

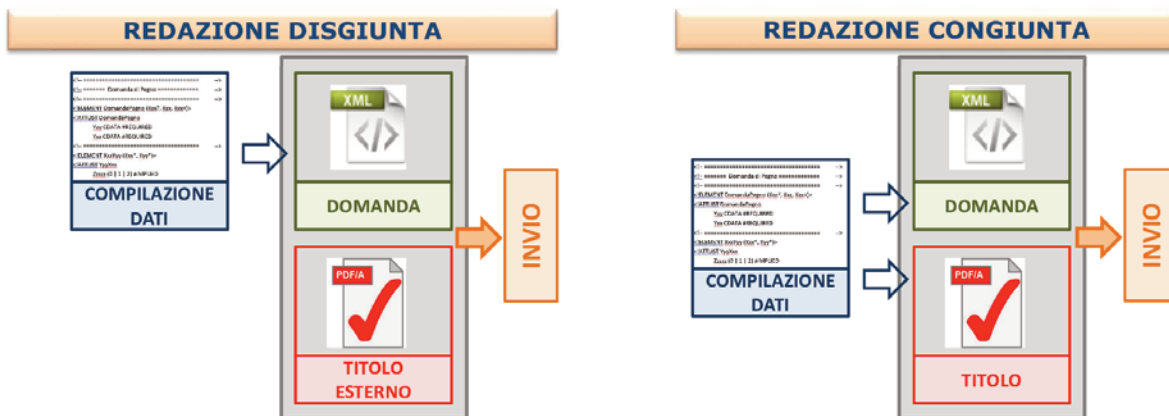


Figura 3 - Redazione congiunta e disgiunta di domanda e titolo - Fonte: elaborazione dell'autore

3.2 | Trasmissione, registrazione e iscrizione: l'integrazione dei flussi

Le domande, unitamente ai titoli costitutivi, vengono trasmesse tramite l'Area riservata dell'Agenzia delle Entrate, seguendo le relative regole di accesso ed autenticazione.

Mediante un processo automatico, il titolo costitutivo viene registrato, se richiesto, presso l'Ufficio del Registro indicato. Infine, titolo e domanda vengono resi disponibili al conservatore del Registro dei pegni mobiliari non possessori, che verifica la presenza delle condizioni richieste per il relativo inserimento nel registro e la conformità della domanda al titolo. Analizzando tale processo, si sottolinea

²⁹ Articolo 3, comma 5 del Regolamento.

che si tratta di un esempio di integrazione di flussi diversi, secondo il principio di *once only*, minimizzando quindi gli oneri informativi per il cittadino e realizzando un flusso automatizzato ed efficiente. Si potrebbe obiettare che si tratta pur sempre della trasmissione di dati ad un'unica Amministrazione, ma, conoscendo la storia dei servizi di riferimento, è noto che si tratta dell'integrazione di sistemi e processi diversi. Il riferimento per tale integrazione, sottolineato dall'articolo 7, è l'adempimento unico telematico realizzato e gradualmente perfezionato nel corso degli ultimi decenni in ambito immobiliare (Grimaldi *et alii*, 2010; Grassi *et alii*, 2021).

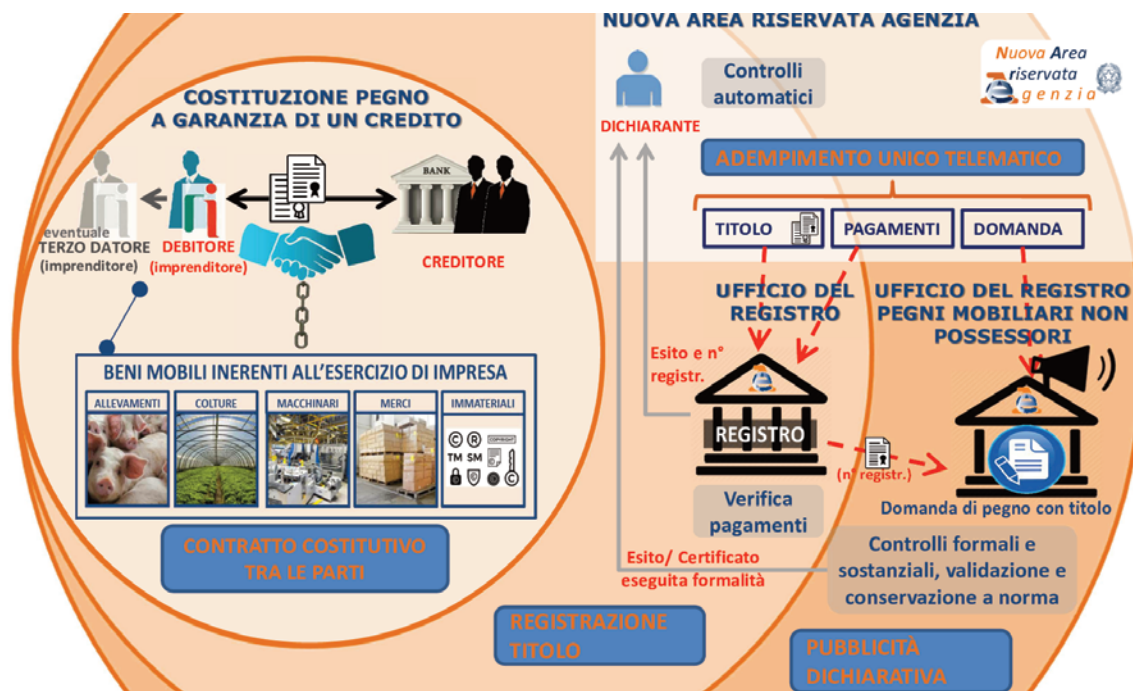


Figura 4 - Flusso di alimentazione del Registro dei pegni - Fonte: elaborazione dell'autore

Come nel processo della pubblicità immobiliare, l'automazione del processo lascia il posto allo specifico intervento umano del conservatore per le necessarie valutazioni giuridiche, assistite per quanto possibile dal sistema informatico predisposto dall'Agenzia delle Entrate. Il Regolamento stabilisce che il conservatore non può ricevere le domande e i titoli quando:

- sono non intelleggibili o in lingua diversa da quella italiana, salvo quanto previsto in tema di bilinguismo;
- non sono trasmessi per via telematica;
- il titolo non è costituito da atto pubblico, scrittura privata autenticata o accertata giudizialmente, contratto sottoscritto digitalmente o provvedimento dell'autorità giudiziaria;
- le domande di iscrizione non hanno i requisiti previsti dall'articolo 3, comma 2 del Regolamento, sinteticamente presentati nei paragrafi precedenti³⁰.

³⁰ Articolo 8, comma 2 del decreto ministeriale 25 maggio 2021, n. 114.

Nell'articolazione del processo di afflusso tra attività automatiche ed attività umane, l'attività dell'Ufficio, finalizzata all'esecuzione delle formalità, ovvero al loro motivato rifiuto, segue giornalmente fasi di processo analoghe a quelle previste per la Pubblicità Immobiliare, con i controlli formali e sostanziali su titoli e domande, la numerazione automatica in base all'ordine di ricezione (UTC)³¹ delle domande il cui controllo ha avuto esito positivo, la validazione e archiviazione, con predisposizione dei certificati di eseguita formalità e l'invio degli esiti, fino alla creazione del Registro dei pegni della giornata, reso visibile in consultazione ai fini della pubblicità dichiarativa.

Il conservatore, qualora rifiuti i titoli e le domande, nei casi sopra elencati, indica sulla domanda i motivi del rifiuto e la restituisce telematicamente alla parte richiedente (quindi con esito negativo). Contro il rifiuto del conservatore, la parte può avvalersi del procedimento stabilito nell'articolo 745, secondo comma, del Codice di Procedura Civile (volontaria giurisdizione).

Eseguita la formalità richiesta, il conservatore restituisce al richiedente il certificato con indicazione della data e del numero di iscrizione. Viene in ogni caso restituito l'esito, anche se negativo, oltre alla ricevuta di registrazione e pagamento, ove avvenuti correttamente.

Il Registro dei pegni, la raccolta delle domande e i titoli consegnati al conservatore sono conservati su supporto informatico in conformità alle disposizioni e secondo le regole tecniche stabilite dal Codice dell'Amministrazione Digitale.

3.3 | Consultazione telematica della nuova banca dati del Registro dei pegni

Per la consultazione del Registro, è prevista esclusivamente la modalità telematica: questo orientamento, risalente già alla norma primaria, riveste un carattere innovativo di semplificazione e velocizzazione dei rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione. In Grassi *et alii* (2021) c'è un'ampia trattazione dei servizi di consultazione della banca dati della Pubblicità Immobiliare, che presenta notevoli punti di contatto con la nuova banca dati del Registro dei pegni, ma con la presenza di un retaggio storico di volumi cartacei, risalenti anche all'Ottocento. Ebbene, il punto di arrivo della gestione informatica dei documenti di pubblicità immobiliare, giunti nei decenni ad un sistema di alimentazione quasi completamente informatizzato, rappresenta, in un certo senso, il punto di partenza della nuova banca dati del Registro dei pegni, banca dati "nativa digitale", che parte direttamente con afflusso e consultazioni completamente telematiche, con l'obiettivo dell'alta qualità di dati, garantita dai controlli automatici in ingresso.

Scendendo nel dettaglio documentale della consultazione, questa riguarda i servizi di visura e certificazione. In particolare:

- certificati per soggetto debitore o datore del pegno ovvero per soggetto debitore o datore del pegno e categoria merceologica, tutti comprensivi di copia delle formalità indicate nel certificato stesso
- copie autentiche delle formalità
- consultazione (visura) dell'elenco sintetico delle formalità per soggetto debitore o datore del pegno
- consultazione (visura) della raccolta delle domande per soggetto debitore o datore del pegno e categoria merceologica, comprendente tutte le formalità presenti nel Registro secondo i criteri indicati

³¹ Tempo coordinato universale, acronimo rielaborato dall'inglese *Coordinated Universal Time*.

- consultazione (visura) di specifiche formalità, individuate con il relativo numero identificativo ed il nominativo di uno dei soggetti presenti, comprese le formalità accessorie direttamente correlate.

Non è prevista la consultazione dei titoli costitutivi, trattandosi, nella maggior parte dei casi, di accordi privati tra le parti. Tuttavia i titoli sono conservati per renderli disponibili all'ufficio, senza permetterne la visione a terzi. La ragione di questa scelta, nel contemperamento degli interessi in gioco, è da ricondurre all'esigenza di preservare eventuali segreti commerciali o ogni altra informazione riservata contenuta nell'accordo tra le parti, realizzabile mediante contratto privato, nell'ottica della minimizzazione degli oneri informativi e dei dati personali³² da trasmettere alla Pubblica Amministrazione.

Analizzando la Tabella delle tariffe, allegata al Regolamento, in una prospettiva comparativa con le corrispondenti previsioni relative alla consultazione dei documenti di pubblicità immobiliare, si nota ancora una volta la semplificazione come principio ispiratore del regolatore. Come è noto, la digitalizzazione dei processi non sempre si accompagna ad una reale semplificazione degli stessi e la differenza spesso è nei dettagli. Le tariffe previste per la consultazione in pubblicità immobiliare sono a "formazione progressiva", ovvero, a partire da una richiesta iniziale, a seconda dei documenti che vengono visionati, la tariffa varia, senza poter effettuare l'intero pagamento al momento della richiesta. Il regolatore del Registro dei pegni ha invece strutturato, come si è visto, degli insiemi di documenti, da fornire in consultazione, con tariffa determinabile già al momento della richiesta, senza la necessità di successivi interventi di liquidazione da parte dell'ufficio, semplificando il processo. Importante sottolineare che la stessa logica vale, pur in assenza di appositi interventi normativi, nell'applicazione dell'imposta di bollo sui certificati, quantificabile già in fase di richiesta. La mancata previsione di questi dettagli avrebbe inciso negativamente sulla semplicità del processo, quasi vanificando i vantaggi dell'aver creato, come previsto dal legislatore, una banca dati interamente telematica.

3.4 | Il Registro dei pegni alla luce delle Linee Guida AgID sui dati del settore pubblico

Le "Linee Guida recanti regole tecniche per l'attuazione del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36 e successive modifiche e integrazioni relativo all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico" (AgID, 2022) prevedono che:

"I dati pubblici che rientrano nell'ambito di applicazione delle presenti linee guida devono essere messi a disposizione per il riutilizzo a fini commerciali e non commerciali:

- *in formato leggibile meccanicamente, cioè, come da definizione presente nel Decreto, in "un formato di file strutturato in modo tale da consentire alle applicazioni software di individuare, riconoscere ed estrarre facilmente dati specifici, comprese dichiarazioni individuali di fatto e la loro struttura interna";*
- *in formato aperto, cioè, come da definizione dell'art. 1 comma 1 lettera l-bis) del CAD, in "un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi";*
- *accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione;*
- *gratuitamente o con i costi marginali sostenuti per la riproduzione, messa a disposizione e divulgazione*

³² Regolamento (UE) 2016/697 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, articolo 5, paragrafo 1, lettera c).

dei documenti, nonché per l'anonimizzazione di dati personali o per le misure adottate per proteggere le informazioni commerciali a carattere riservato;

- *secondo i termini di licenze standard, disponibili in formato digitale;*
- *provvisi dei relativi metadati"* (AgID, 2022, paragrafo 4.1).

A conclusione della presentazione del Registro dei pegni, si nota che corrisponde a tutti i requisiti indicati nelle Linee Guida. In particolare, per quanto riguarda il formato, nella consultazione del Registro i dati sono resi disponibili sia in formato *pdf*, che garantisce la facilità di consultazione per il cittadino, con strumenti tecnologici di uso quotidiano, sia in formato *.xml*, che rispetta i requisiti delle Linee Guida (confronta Figura 2, pagina 27, in Agid, 2022), consentendo l'elaborazione dei dati da parte di specifici *software*.

Sui costi per gli utenti, come già detto in precedenza in relazione alle proposte di riforma di UNCITRAL (confronta Paragrafo 2.1), l'articolo 1, comma 6 del decreto legge 3 maggio 2016, n. 59, prevede esplicitamente il limite posto dal recupero delle spese sostenute per la realizzazione e, nel medio-lungo termine, la manutenzione del Registro stesso. Inoltre, l'articolo 11 del Regolamento prevede l'aggiornamento periodico delle tariffe, al fine di mantenere l'equilibrio finanziario.

Infine, si sottolinea che le Linee Guida, nel Paragrafo 5.1.3, in relazione alla qualità dei dati, forniscono indicazioni sull'analisi e la bonifica dei dati stessi, proponendo l'incrocio con altre banche dati ed altri confronti. Il Registro dei pegni, essendo una nuova banca dati, è stato già progettato con opportuni blocchi nell'inserimento dei dati per garantirne la qualità, come già descritto nel corso dell'analisi. Ad esempio, nell'inserimento dei soggetti, viene automaticamente verificata la presenza del codice fiscale nella banca dati dell'Anagrafe Tributaria, evitando così di introdurre errori, tra l'altro, per un dato decisivo ai fini del valore della banca dati del Registro.

4 | CONCLUSIONI

Il Registro dei pegni non possessori crea le condizioni per fornire una nuova opportunità alle imprese e ai cittadini, con l'obiettivo di favorire la crescita economica, agevolando l'accesso al credito e assicurando la certezza del diritto nell'ambito delle garanzie.

Gestito come nuova banca dati dall'Agenzia delle Entrate, in modalità completamente telematica, il Registro dei pegni va ad arricchire il patrimonio informativo della Pubblica Amministrazione e, in virtù della sua completa e rigorosa strutturazione, si pone come modello di riferimento per un futuro Registro unico delle garanzie mobiliari, da più parti invocato.

La struttura del processo di aggiornamento della banca dati, mutuata dal "modello unico informatico" della Pubblicità Immobiliare, tende a realizzare l'equilibrio tra la massima automazione ed il necessario intervento umano professionale, a garanzia della responsabilità e correttezza giuridica, in linea con i recenti interventi giurisprudenziali in materia di "amministrazione algoritmica".

Dal punto di vista economico, si attendono i dati futuri sui concreti risultati dell'applicazione del nuovo istituto, per la valutazione *ex post* dell'impatto sul sistema delle garanzie e, in generale, sul sistema economico.

BIBLIOGRAFIA

G. Arcella (2018), *L'atto notarile ed i big data: il valore dell'informazione dalla pubblica fede, ai dati statistici fino agli "oracoli" per gli smart contract* (dagli Atti del convegno "Atto notarile informatico: cosa cambia?", Torino, 16 giugno 2017), Biblioteca *online* della Fondazione Italiana del Notariato, 1(2018). (Disponibile *online*: <https://biblioteca.fondazione-notariato.it/art/atto-notarile-big-data-valore-informazione-pubblica-fede-dati-statistici-oracoli-per-gli-smart-contract.html>)

E. Brodi (2016), *Il sistema delle garanzie in Italia: una lettura economica delle disposizioni in materia di privilegio, pegno e ipoteca*, Banca d'Italia Occasional Paper, 356, ISSN 1972-6627 (stampa), ISSN 1972-6643 (*online*). (Disponibile *online*: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0356/index.html>)

Campobasso M. (2018), *Il pegno non possessorio. «pegno», ma non troppo*, Le nuove leggi civili commentate, 3, pp. 703-731. ISSN 0391-3740. (Disponibile *online*: https://www.unirc.it/documentazione/materiale_didattico/1465_2018_457_29956.pdf)

G.G. Castellano (2016), *The new Italian law for non-possessory pledges: a critical assessment*, Butterworths Journal of international banking and financial law, 31(9), pp. 542-544. (Disponibile *online*: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2861923)

European Commission (2020), *Shaping the digital transformation in Europe*, European Union, ISBN 978-92-76-19509-2, DOI: 10.2759/294260 (Disponibile *online*: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/shaping-digital-transformation-europe>)

V. Grassi, C. Grimaldi, V. Lucchese (2021), *Digitalizzazione degli archivi della Pubblicità immobiliare e ottimizzazione nella gestione della documentazione cartacea attraverso il modello delle sezioni stralcio*, Territorio Italia edizione 2021, 1, pp. 89-120, DOI: 10.14609/Ti_1_21_4i (Disponibile *online*: https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/4042296/4_Grassi_interno_OK.pdf/a3712c17-9c49-9cd8-a783-3c931f201962)

C. Grimaldi, B.R. Briante, F. Fiore, E. Mamone, C. Peruzzi, R. Pirone (2010), *l'informatizzazione della pubblicità immobiliare, la banca dati e gli sviluppi futuri*. In *I servizi di pubblicità immobiliare*; IPSOA: Milano; pp. 85-99

D. Nguyen, M. Paczos (2020), *Measuring the economic value of data and cross-border data flows: A business perspective*, OECD Digital Economy Papers, 297, OECD Publishing, Paris, ISSN: 20716826 (*online*), DOI: 10.1787/20716826 (Disponibili *online*: <https://doi.org/10.1787/6345995e-en>)

UNCITRAL (2010), *Legislative Guide on Secured Transactions*, United Nations, New York. ISBN 978-92-1-133675-7. (Disponibile *online*: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/09-82670_ebook-guide_09-04-10english.pdf)

World Bank (2016), *Doing business 2016. Economy profile 2016. Italy*. The World Bank, Washington. DOI: 10.1596/978-1-4648-0667-4 (Disponibile *online*: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23258/DoingBusiness0d0efficiency000Italy.pdf?sequence=1&isAllowed=y>)

SITOGRAFIA

AgCOM (2018), *Big data Interim report nell'ambito dell'indagine conoscitiva di cui alla delibera n. 217/17/CONS*. Disponibile *online*: <https://www.agcom.it/documents/10179/10875949/Studio-Ricerca+08-06-2018/c72b5230-354d-444f-9e3f-5467ca450714?version=1.0> (data accesso: 31 agosto 2022)

AgID (2017), *Infrastrutture immateriali*. In *Il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019*. Disponibile *online*: https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2017-2019/doc/04_infrastrutture-immateriali.html (data accesso 31 agosto 2022)

AgID (2020), *Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico*. Disponibile *online*: <https://docs.italia.it/italia/daf/lg-patrimonio-pubblico/it/stabile/index.html> (data accesso 24 agosto 2022)

AgID (2021), *Il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2021-2023*, disponibile *online* (data accesso 24 agosto 2022)

AgID (2022), *Linee Guida recanti regole tecniche per l'attuazione del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36 e s.m.i. relativo all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico* (versione per la consultazione). Disponibile *online*: https://partecipa.gov.it/uploads/decidim/attachment/file/64/LG-Open-Data_v.consultazione.pdf (data accesso 24 agosto 2022)



**L'archivio della
Conservatoria di Roma**
La storia letta attraverso
l'esame dei titoli

The image features a vibrant orange background with several dark blue geometric shapes, including triangles and a large diagonal band. In the upper left, a dark blue triangular area contains a glowing, intricate network of white and light blue lines, resembling a complex web or data visualization. The text is positioned in the lower right quadrant of the orange area.

Salvatore Tiralongo
Antonio Iaria

Area servizi di Pubblicità immobiliare Roma 2
UP Roma - Territorio, Agenzia delle Entrate

Parole chiave: Archivi cartacei - Titolo - Conservatoria - Sigillo notarile - Intestazione - Storia d'Italia - Meccanizzazione

Abstract L'articolo intende fornire una panoramica sulla rilevanza che rivestono gli archivi storici delle Conservatorie dei registri immobiliari, come elemento di studio e testimonianza, all'interno di una cornice storica e giuridica ben definita, nel contesto evolutivo della gestione dei documenti cartacei e dei servizi connessi. Dopo un'introduzione sulle conservatorie "stralcio" e sulla gestione informatizzata degli archivi, la disamina dei documenti conservati attraversa un percorso lungo due secoli che consente di evidenziare i momenti cronologici che fanno da sfondo alle vicende della storia d'Italia, soffermandosi sul contenuto degli atti e dei suoi elementi formali e sostanziali. Ed è proprio alla valorizzazione della documentazione storica che si rivolge questo approfondimento, dedicato in modo particolare al caso studio degli atti giacenti presso la Conservatoria di "Roma 3".

**L'archivio della
Conservatoria di Roma**
La storia letta attraverso
l'esame dei titoli

1 | INTRODUZIONE COMPOSIZIONE E SVILUPPO CONTENUTISTICO DELLE CONSERVATORIE “STRALCIO”

Le Conservatorie dei registri immobiliari, presso le quali sono presentate formalità di trascrizione, iscrizione e domande di annotazione, con i relativi titoli¹, contengono a livello nazionale oltre duecento chilometri lineari di volumi, organizzati cronologicamente, che garantiscono una risposta alle numerose questioni di diritto e di fatto concernenti i beni immobili che insistono sul nostro territorio.

L'accesso alle formalità non ha alcun limite temporale o quantitativo se non in ottemperanza alle previsioni normative.

Le attuali circoscrizioni territoriali delle Conservatorie dei Registri Immobiliari discendono dalla legge 25 luglio 1971, n. 545, con la quale è stato disposto il riordinamento del precedente assetto delle circoscrizioni, prevedendo, altresì, la costituzione delle Conservatorie di Roma 3, Milano 3, Napoli 3 e Torino 3, che svolgono le funzioni di “uffici stralcio”. Gli uffici stralcio, di specifico interesse del presente studio, sono competenti nei rispettivi ambiti territoriali per le formalità antecedenti al 1973, ovvero relativamente al periodo che precede l'entrata in vigore delle nuove circoscrizioni.

Si sottolinea che l'intero archivio delle Conservatorie dei Registri immobiliari, anche relativamente ai documenti risalenti ad epoche più remote, è classificato come “archivio corrente”, che non ha solamente un valore storico. Infatti tutti i documenti sono accessibili per le ispezioni, mantenendo l'attualità delle informazioni, con il costante aggiornamento delle formalità in essi contenute attraverso le annotazioni alle trascrizioni, alle iscrizioni e/o alle stesse annotazioni.

Da non confondere con le citate conservatorie “stralcio” sono le “sezioni stralcio” delle Conservatorie dei registri immobiliari, istituite più recentemente ad opera dell'articolo 7-*quater*, comma 40, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225, con l'obiettivo di attuare una razionalizzazione logistica ed organizzativa, connessa anche al relativo contenimento dei costi, resa possibile, tra l'altro, dall'esigua consultazione di tali documenti, relativi ad epoche remote (ante 1970).

Più precisamente, ferme restando le circoscrizioni territoriali, la citata disposizione ha previsto la possibilità per tutte le Conservatorie d'Italia (ad esclusione di Roma, Milano, Torino e Napoli, dotate di “uffici stralcio”) di collocare le “sezioni stralcio” anche in un luogo diverso rispetto a quello in cui è situata la Conservatoria competente.

Successivamente, con provvedimento del 27 ottobre 2017, emanato di concerto tra il capo del dipartimento per gli Affari di giustizia del ministero della Giustizia e il direttore dell'Agenzia delle Entrate, si sono individuate le categorie di registri e di documenti da conservare presso le sezioni stralcio individuate, ovvero quelle “ante 1970” e quelle del cosiddetto “periodo informatizzato”, ovvero tra il 1999 e il 2014².

¹ Per un'ampia e completa trattazione delle tematiche civilistiche, tributarie e dei servizi connessi con la pubblicità immobiliare si rinvia a Etторе, Iudica (2011)

² Si è stabilito che nelle “sezioni stralcio” ante 1° gennaio 1970 siano conservati i registri generali d'ordine previsti dall'articolo 2678 del codice civile, i registri particolari delle trascrizioni, iscrizioni e annotazioni individuati dal primo comma dell'articolo 2679 del codice civile e le raccolte dei titoli, mentre restano nelle Conservatorie “principali” le tavole, le rubriche e i repertori, strumenti necessari per individuare le note e i titoli da consultare. Nelle sezioni stralcio del periodo informatizzato (1999/2014) vengono allocati i registri generali d'ordine e i registri particolari delle trascrizioni, iscrizioni e annotazioni; titoli, tavole, rubriche e repertori, restano nelle Conservatorie “principali” in quanto i primi ancora di frequente consultazione, e gli altri registri poiché strumenti indispensabili per il puntamento alle note.

Per uno specifico approfondimento sulle sezioni stralcio delle Conservatorie e sulle problematiche logistico-organizzative connesse, che esulano dalla presente trattazione, si rinvia ai capitoli 3 e 4 di Grassi *et alii*, 2021.

2 | IL PROCESSO DI MECCANIZZAZIONE DELLE CONSERVATORIE

L'automazione delle attività della Conservatoria – finalizzata all'introduzione di strumenti informatici per la gestione dei processi e dei servizi e al progressivo superamento della forma cartacea dei documenti – ha avuto inizio nel 1986 con il coinvolgimento di oltre 80 uffici, per terminare dodici anni dopo, il 27 agosto 1998, in tutto il territorio nazionale. Per specifici approfondimenti si vedano il capitolo 3.3 di Cannafoglia *et alii* (1998) per un'analisi delle prime fasi della meccanizzazione e automazione degli anni '80-'90 del secolo scorso, e il capitolo 7 di Grimaldi *et alii* (2010) e il capitolo 2 di Grassi *et alii* (2021) sull'evoluzione dell'informatizzazione, con cenni sui possibili sviluppi futuri.

I complessi processi di digitalizzazione hanno riguardato e riguardano sia l'acquisizione dei titoli e delle formalità, sia la consultazione. Relativamente alla consultazione, per salvaguardare la documentazione cartacea costituente la banca dati della pubblicità immobiliare e consentire per via informatica l'accesso ad una consistente quantità di documenti, si è avviato un progetto di recupero delle informazioni, mediante l'acquisizione ottica delle immagini delle note di trascrizione successive al 1970 e dei repertori, istituiti nel 1957. Parallelamente viene effettuata l'acquisizione dei dati dei soggetti presenti nei documenti digitalizzati. I soggetti vengono associati alle immagini dei documenti, per permetterne l'immediata ricerca, anche in modalità telematica.

Come riportato in Agenzia delle entrate (2022), i documenti attualmente acquisiti sono circa 108 milioni (di cui 75 milioni già consultabili per soggetto).

Tale processo, come risulta evidente dalle date citate, ha riguardato anche alcuni dei documenti conservati negli "uffici stralcio", tra cui la Conservatoria di Roma 3. Non si può escludere che in futuro la digitalizzazione massiva dei documenti cartacei possa riguardare altri documenti più antichi, consentendone anche un'eventuale più agevole consultazione non solo per finalità civilistiche, ma si segnala che, come riportato in Peruzzi (2022), è già in sperimentazione un servizio di digitalizzazione *on-demand* dei documenti cartacei. Evidentemente, per i documenti più antichi e di maggior valore storico, il personale competente sarà chiamato a verificare la compatibilità della movimentazione ed acquisizione digitale con la migliore conservazione dei documenti stessi.

3 | EVOLUZIONE E STRUTTURA DELLA DOCUMENTAZIONE PRESENTE IN CONSERVATORIA: SIGILLI NOTARILI, FORME DI GOVERNO, IMMAGINI E DATAZIONI NEGLI ATTI IMMOBILIARI

Dopo aver introdotto gli “uffici stralcio” delle Conservatorie di Roma, Milano, Torino e Napoli e aver accennato ai recenti processi di meccanizzazione dei servizi di pubblicità immobiliari, in particolare in relazione all’acquisizione dei documenti cartacei, nel seguito della trattazione ci si concentra sui documenti tenuti nell’archivio della Conservatoria dei Registri Immobiliari di Roma 3 (di seguito Roma 3). Tali documenti saranno analizzati non tanto per il loro valore civilistico sui diritti relativi agli immobili, quanto come testimonianza del contesto storico in cui si inseriscono, non solo, quindi, come disposizioni *inter vivos* o *mortis causa*, ma come espressione della società nella quale sono stati redatti. Dalle immagini proposte, tratte da atti dell’archivio di Roma 3, emergeranno i sigilli dei pubblici ufficiali, l’evoluzione delle forme di governo presenti nelle intestazioni, rappresentazioni grafiche degli immobili oggetto degli atti, ecc.

3.1 | La riconoscibilità del pubblico ufficiale rogante

I notai oggi eseguono congiuntamente con la procedura telematica nota come “modello unico informatico” gli adempimenti connessi con un atto immobiliare, che deve essere registrato, trascritto, volturato ed è soggetto al pagamento di diversi tributi. Se l’adesione a modelli informatizzati e l’utilizzo dell’identità digitale e della firma digitale conducono oggi ad una parziale standardizzazione di atti e formalità, con vantaggi innegabili su un piano formale e sostanziale, un tempo la riconoscibilità dell’opera di un notaio, e quindi la sua autorevolezza, erano legate ad altri fattori.

Il *signum tabellionis*, il segno creativo - un piccolo disegno unico per ogni notaio, che i professionisti apponevano a mano sugli atti sin dall’alto Medioevo, per renderne inconfutabile l’autenticità ed il valore - evolverà in altre forme di autenticazione e riconoscimento, sia dell’autorità del notaio (o delle altre figure amministrative autorizzate ad emettere atti pubblici), sia del valore probatorio del documento.

Ne è un esempio il sigillo in ceralacca, che però non risulterà sufficientemente pratico per chi, nel corso della sua carriera, stipulerà migliaia di atti anche di bassa caratura (semplici accordi tra allevatori di bestiame e/o proprietari terrieri, dispute di vicinato, ecc.).



Figura 1 - Esempi di sigillo posti a margine di atti amministrativi degli anni Trenta, conservati a Roma 3. Si noti in quello di sinistra la doppia autorità: quella del Re e quella dello Stato, simbologia utilizzata alla fine degli anni Venti.

Il sigillo vedrà infatti un maggiore utilizzo da parte delle amministrazioni che lo useranno sia direttamente sulla carta del documento, sia in forma “pendente”, legato cioè al documento stesso da un nastrino o da altra fettuccia.

Una piccola rivoluzione sarà costituita invece dall'utilizzo crescente del timbro, originariamente in legno duro, unitamente all'uso di inchiostri a base di materie oleose mescolate a nerofumo. I timbri/sigillo dei notai e degli altri pubblici ufficiali saranno poi metallici, con inchiostri sempre più sofisticati, per finire, in casi sporadici, anche all'utilizzo della gomma per la loro realizzazione.

È in quest'ultima fase che ci collochiamo con gli atti più “vecchi” conservati a Roma 3. In quelli più datati, dal 1870 circa in poi, si riconosce chiaramente l'intento di rendere ancora unica l'immagine del timbro (e quindi del Notaio) al di là del nome e cognome del professionista. Nome che tuttavia comincerà presto ad essere riportato marginalmente in prossimità dei bordi.



Figura 2 - Da sinistra verso destra i timbri dei Notai Ernesto Bacchetti, Curzio Franchi ed Erasmo Ciccolini, 1870 circa.

Gli esempi in Figura 2 appartengono ancora a questa prima fase, quella che discende dall'antico utilizzo del *signum tabellionis*. Qui le iniziali, o il nome, fanno spesso parte dell'immagine stessa. Seguiranno quasi subito i timbri strutturati nell'immagine così come li conosciamo oggi, con l'iscrizione dell'Autorità rogante, che sia il Notaio o altro Pubblico Ufficiale, che corona il simbolo dell'Autorità centrale.

Fa poi il suo esordio la croce sabauda sormontata dalla corona con ornamenti costituiti da bandiere. È il primo stemma del Regno d'Italia, normato con delibera della Consulta Araldica proprio negli anni '70. Sarà poi modificato successivamente nel 1890, e ancora nel 1929, per essere sostituito dall'emblema della Repubblica Italiana nel 1948.



Figura 3 - Timbri notarili, datati 1871, in cui compare la croce sabauda.

Un altro elemento legato alla “riconoscibilità” e alla possibilità di ricondurre un documento ad una precisa autorità alla fine dell’Ottocento è stata senza dubbio la calligrafia. I notai redigevano gli atti di proprio pugno, in bella grafia, con tratti perfettamente riconducibili a quel professionista. Gli atti redatti a mano sono piccole opere d’arte, testimonianza di una abilità in gran parte dimenticata, quella di saper scrivere in corsivo, che ha cessato di essere oggetto di studio ed esercizio scolastico già negli anni Sessanta del Novecento.

Non è stato un elemento probatorio, certo, ma negli ultimi anni di fine Ottocento, e per tutta la prima fase del Novecento, un atto notarile era caratterizzato dalla grafia del suo rogante, oltre alla sua firma ed al sigillo/timbro.

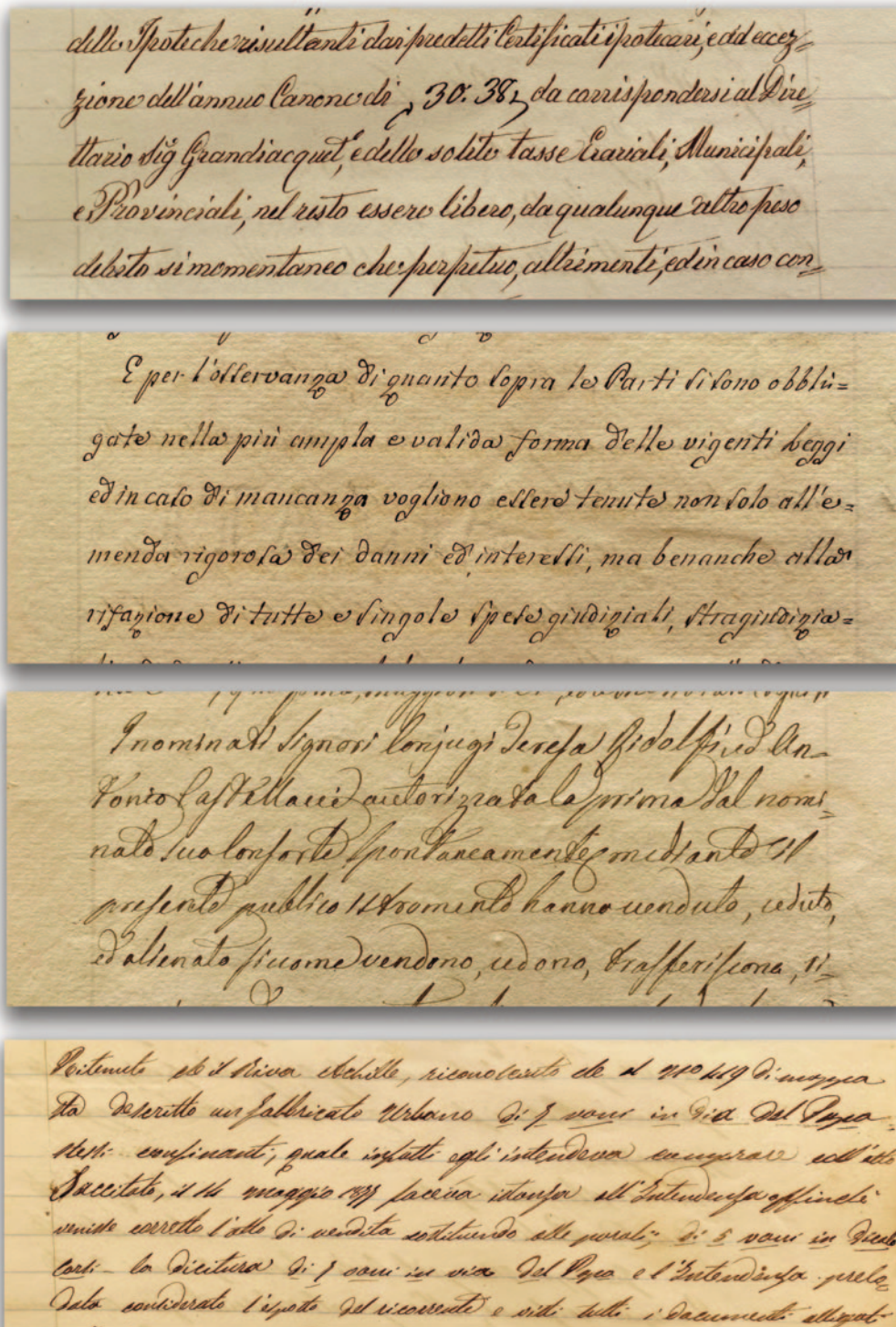


Figura 4 - Esempi tratti da atti notarili in cui si nota la calligrafia come elemento distintivo.

La calligrafia non ha assunto la stessa valenza per gli atti amministrativi. Questo per alcune semplici ragioni. La principale è che l'autorità emittente era l'Ufficio stesso, del quale i funzionari firmatari erano i semplici rappresentanti. Questi poi potevano succedersi frequentemente nelle stesse funzioni. Infine, e non a caso, infatti, in questa tipologia di atti la grafia del rogante andava sempre a riempire gli spazi concessi da un modello prestampato.

Provincia di Roma Comune di *Ciciliano* Esattoria di Castelmadama

AVVISO D'ASTA D'IMMOBILI

Al fine della legge 23 Giugno 1897 e del vigente regolamento per la riscossione delle imposte dirette il sottoscritto Esattore fa pubblicamente noto che nel giorno *di Marzo* 1900 alle ore 10 e seguenti nell'Ufficio della R. Pretura del Mandamento di Tivoli si procederà alla vendita, per asta pubblica, degli immobili descritti nell'elenco che segue, situati nel Comune dell'Esattoria ed a danno delle persone nell'elenco stesso indicate, e col metodo della caudela vengine, come è prescritto dagli art. 674 e 675 del Cod. Proc. Civ.

DESCRIZIONE DEGLI IMMOBILI E CONDIZIONI DELL'INCANTO

N. d'asta	COGNOME E NOME del debitore	NATURA DELL'IMMOBILE Ubicazione-cantada-confine	SUPERFICIE		N. ca- pitale	imponibile catastale	Prezzo d'incanto L. C.	Deposito per l'offerta L. C.	Articoli	AMMONTARE DEL CREDITO DELL'ESATORE				
			Ettere Are	Centi- are						Imposte	Eser- cizio	S O M M A		Totale
										Imposta	Multe	Interi e rami pagati e non		
1	<i>Rorocco Sinigi di Agostino</i>	<i>Terzo di casa al piano in contrada fuori Porta Marianna, civici n. 5-7 coff. Casarilli Sinigi di Pietro - testaturo per dominio e stalla</i>			<i>891</i>	<i>19</i>	<i>14640</i>	<i>732</i>	<i>089</i>	Terreni	<i>1900</i>	<i>493</i>		
										id. id.		<i>182</i>		
										Fabbric.	<i>1980</i>	<i>630</i>		
										id. id.		<i>180</i>		
										Terreni	<i>1899</i>	<i>481</i>		
										id.		<i>628</i>		
					<i>2530</i>	<i>100</i>	<i>2267</i>	<i>12120</i>	<i>608649</i>	Fabbric.	<i>1898</i>	<i>490</i>		
		<i>terzo di casa in vocal. per to, ed. di Maspari in via di Casarilli - testaturo di Pietro di Sinigi, Gesso e Maspari</i>				<i>102</i>				id.	<i>1900</i>	<i>1628</i>		
										id.	<i>1899</i>	<i>810</i>		
										id.	<i>1900</i>	<i>640</i>		
										Totale	<i>6378</i>	<i>2571</i>	<i>761</i>	<i>8293</i>

1. Gli stabili su accounti si vendono a corpo o a misura delle servitù e coi diritti inerenti, senza garanzia alcuna per parte dell'Esattore istante. Espressamente si esclude ogni diritto inerente.
 2. I concorrenti devono garantire le proprie offerte con un deposito in denaro corrispondente al 5 per cento del prezzo offerto, nel quale si apre l'incanto, e il deliberamento seguirà a favore del miglior offerente.
 3. Il deliberamento deve sborsare l'intero prezzo non più tardi di tre giorni dopo il deliberamento, e non essendo il pagamento entro tale termine, l'immobile sarà posto a nuovo incanto a spese e rischio di lui.
 4. Il deliberamento trasferisce nel deliberatario soltanto i diritti che sull'immobile appartengono al debitore, e quando il liberatario non abbia sborsato l'intero prezzo o salvo gli effetti del riscatto nei casi ammessi dalla legge.
 5. Le spese per tasse giudiziarie e di registro, non che le spese contrattuali, sono a carico del deliberatario.
 6. Occorrendo eventualmente un secondo e terzo incanto, il primo di questi col rilascio di un foglio sul prezzo ed il secondo col rilascio di due terzi sul giorno *di Maggio 1900*.

A Castelmadama *29 Dicembre 1900*

L'Esattore - IL COLLETORE *Giuseppe Anonini*

Nella somma di L. *2571 761/100*

Il Messo Esattoriale

Figura 5 - Esempio di atto amministrativo: un avviso d'asta di beni immobili.

Le calligrafie saranno rapidamente sostituite da mezzi meccanici: l'utilizzo delle macchine da scrivere troverà ampia diffusione, sin dalla prima produzione industriale di queste su larga scala. Coerentemente al tema della riconoscibilità, si riscontra una ricettività al nuovo mezzo più pronta nelle amministrazioni che in seno ai notai. È possibile infatti rinvenire documenti amministrativi dattilografati sin dai primissimi anni del novecento, mentre i primi atti notarili dattilografati presenti a Roma 3, non precedono la prima decade dello stesso secolo.

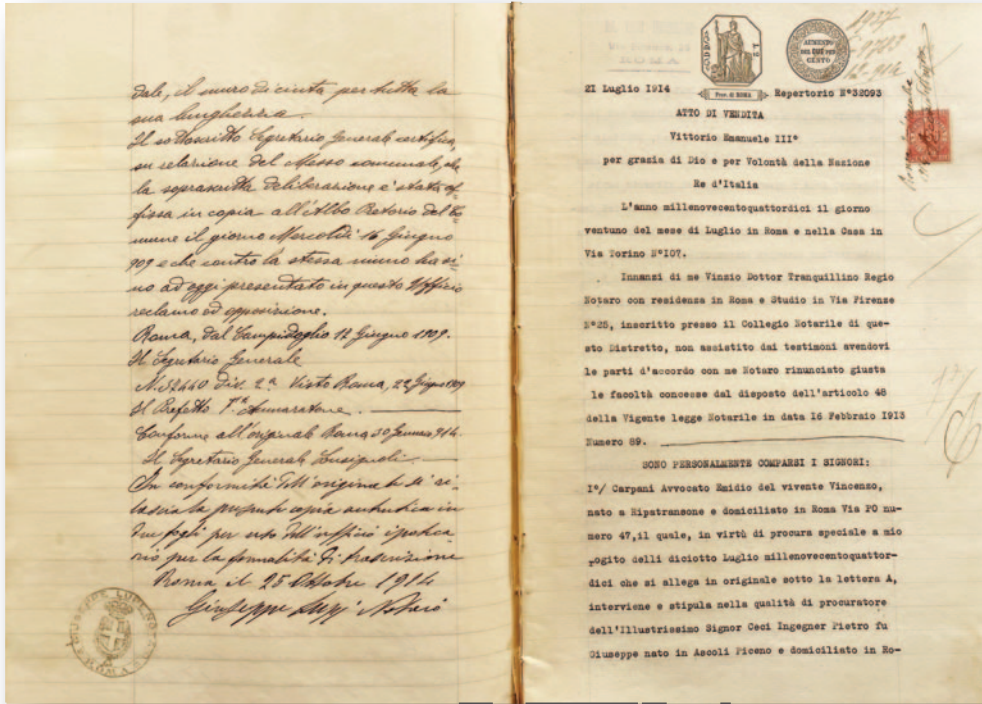


Figura 6. - Uno dei primissimi atti notarili dattilografati conservati a Roma 3, datato 1914

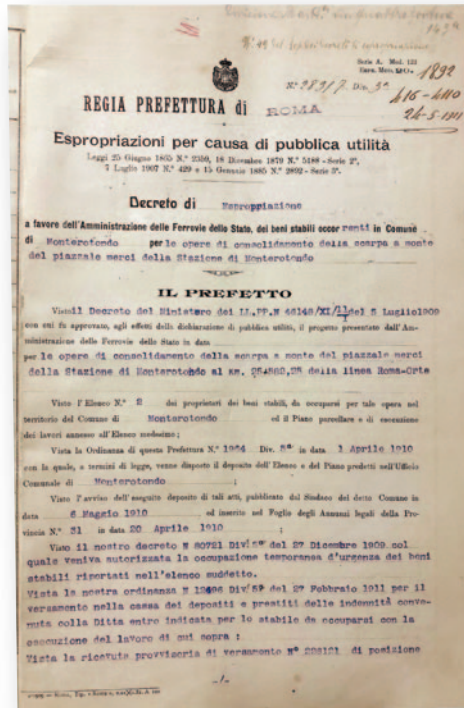


Figura 7 - Atto amministrativo dattilografato del 1911.

3.2 | L'intestazione degli atti pubblici e le forme di governo

Può sembrare non più necessario rivolgerci ai testi di fine '800 e inizi del '900, eppure questi conservano l'attualità delle informazioni, e il valore giuridico della opponibilità, ancora oggi.

È quindi in un testo intitolato al Re che potremmo rintracciare le origini del nostro acquisto, o la sequenza nella titolarità del possesso del bene, ed è sempre nel titolo di intestazione alla "Repubblica Italiana" che riconosciamo oggi la nostra appartenenza storica e territoriale. Se si decide di affrontare la disamina di un titolo conservato a Roma 3, sin dalla prima pagina dell'atto si possono avere utili informazioni riguardanti le caratteristiche del momento storico nel quale è stato redatto.

Cambiano dunque i regnanti e cambiano le intestazioni. Si parte da Vittorio Emanuele II (1861 – 1878), passando per Umberto I (1878-1900), e Vittorio Emanuele III (1900-1946). Poi la luogotenenza dal 1944 al 1946, e il brevissimo regno di Umberto II che durerà dal 9 maggio del 1946 al 18 giugno dello stesso anno. Ed infine la Repubblica.

La disposizione della Legge Notarile del 1913, all'articolo 51 riportava che "L'atto notarile è intitolato col nome del Re con la formola seguente":

(Il nome del Re)

per grazia di Dio e per volontà della Nazione

RE D' ITALIA

uniformando di fatto le intestazioni che precedentemente, pur contemplando gli stessi elementi, erano formulate a discrezione dei singoli notai. Va sottolineato come negli ultimi atti stipulati sotto la monarchia spesso venisse indicato il solo nome del Re.



Figura 8 - Atto del Notaio Ercole Martelli del 27 novembre 1877, intestato a Vittorio Emanuele II



Figura 9 - Atto del Notaio Agostino Delfrate del 13 febbraio 1878. Interessante è l'iniziale errore di intestazione, poi corretto in Umberto I

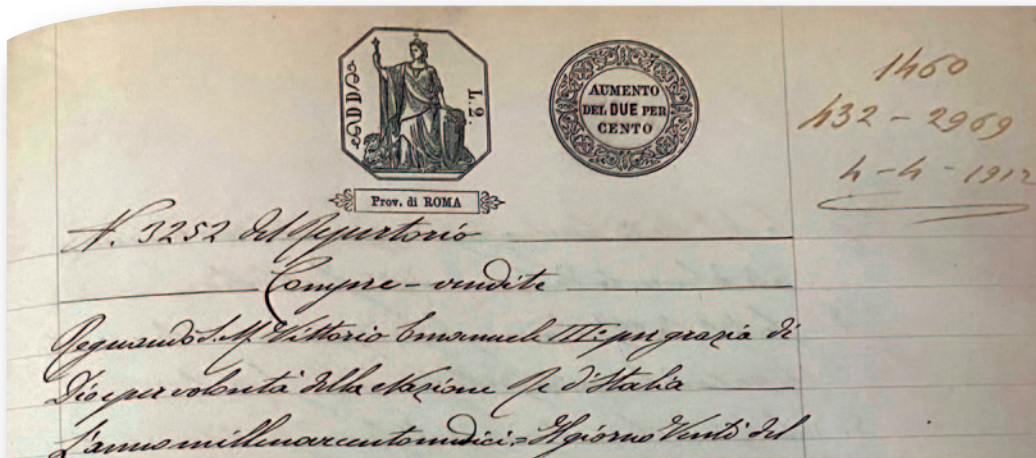


Figura 10 - Atto del Notaio Agostino Riggio del 4 aprile 1912, intestato a Vittorio Emanuele III.

La stessa norma si adegua poi nel 1947 al cambiamento politico e sociale, riportando un differente testo. Infatti, l'intestazione degli atti cambia in attuazione del decreto legislativo C.P.S. 24 gennaio 1947, n. 33 (ratificato dalla legge 10 febbraio 1953, n. 73), pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 26 febbraio 1947, n. 47, che modificherà definitivamente l'articolo 51, primo comma, della Legge notarile del 16 febbraio 1913, n. 89. Da quel momento gli atti notarili recheranno la sola intestazione:

“Repubblica Italiana”

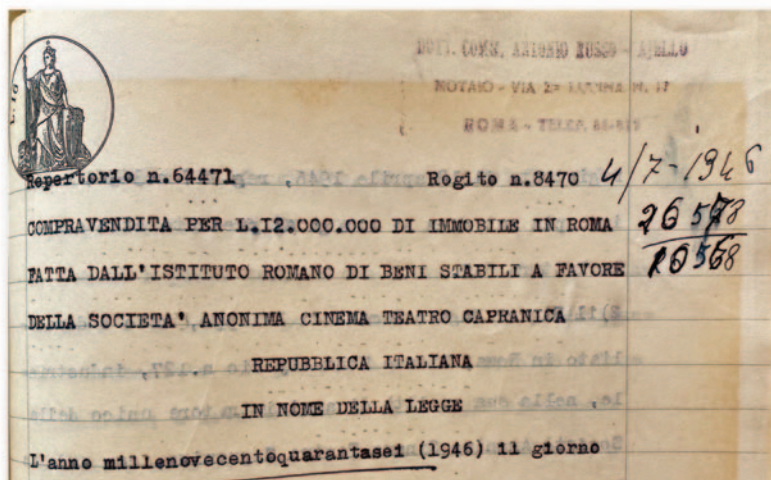
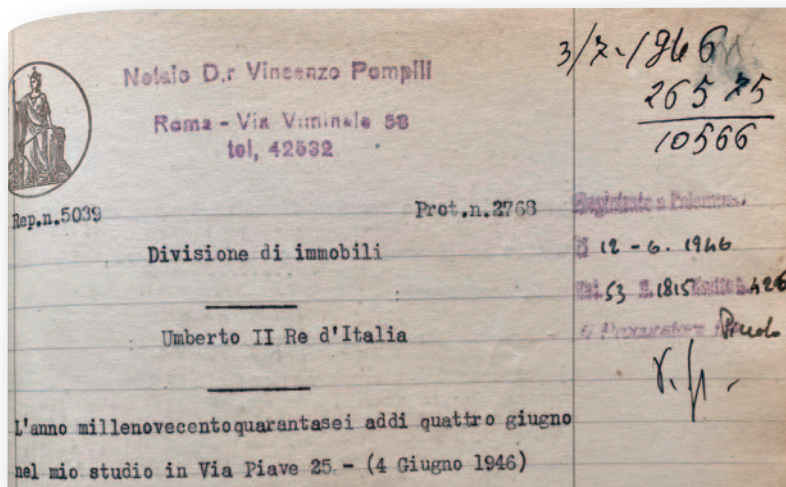


Figura 11 - Due immagini che evidenziano il passaggio dalla Monarchia alla Repubblica: il breve regno di Umberto II e la Repubblica Italiana. La trascrizione dei due atti in Conservatoria differisce di un solo giorno.

3.3 | Le immagini allegate e le attestazioni di conformità

Un altro distinguo in merito allo “stile” che caratterizzava i diversi pubblici ufficiali che trascrivevano agli albori di Roma 3 è costituito dalle rappresentazioni grafiche dell’oggetto del contratto. Si tratta certamente di un dettaglio, tuttavia non secondario, anche se riconducibile a termini che oggi potremmo definire più estetici che sostanziali. Infatti prima che il disegno dell’oggetto contrattuale facesse parte degli “allegati”, la rappresentazione del bene trattato era riportata tra le righe dell’atto stesso. Il Notaio, o probabilmente qualche collaboratore più abile graficamente, riportava nello svolgersi stesso del testo anche la descrizione figurata del bene, posizionandola opportunamente. Venivano così aggiunti elementi utili alla migliore identificazione dell’oggetto di scambio, ma senza che questi elementi avessero l’importanza che rivestono attualmente, e senza che fossero presenti tutte le informazioni che caratterizzano una moderna planimetria.

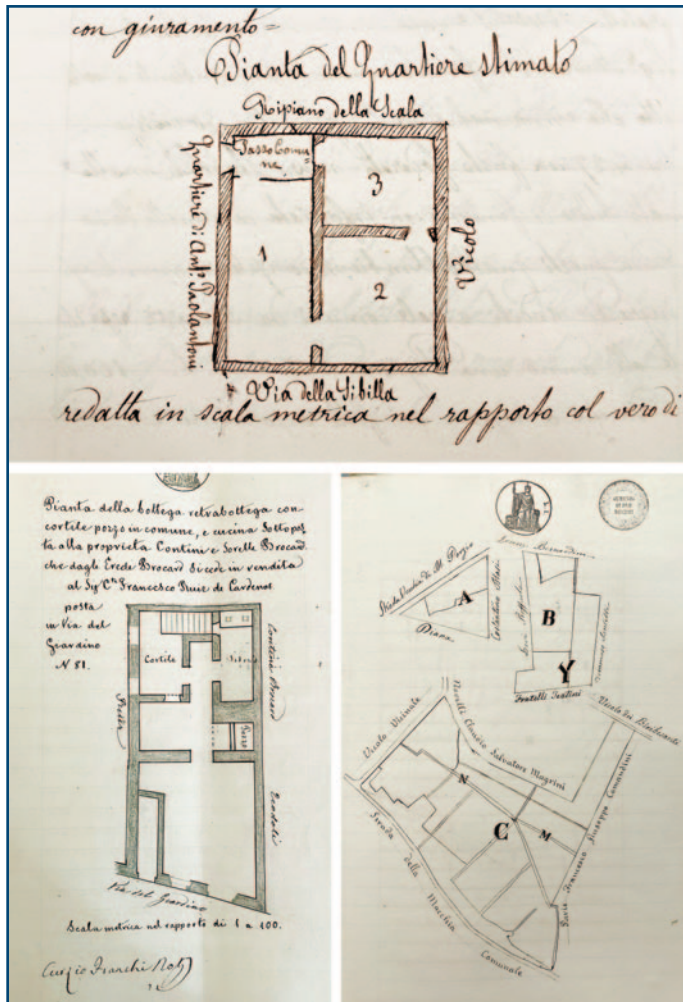


Figura 12 - Alcuni esempi di rudimentali planimetrie disegnate direttamente in atto. In basso a sinistra il bene rappresentato su atto del Notaio Franchi del 1871, a destra la ripartizione di alcuni lotti di terreno su atto del Notaio Garroni, sempre del 1871.

Successivamente, e fino ai nostri giorni, le immagini degli immobili saranno infatti redatte a vario titolo da tecnici del settore autorizzati e con un proprio albo professionale (geometri, architetti o ingegneri). Le planimetrie, come documento a sé stante, saranno fondamentali per integrare gli archivi catastali, e per essere allegate come appendici agli atti che le richiedono. Il notaio interverrà solo con la sua firma, per autenticarne la valenza di documento integrativo.

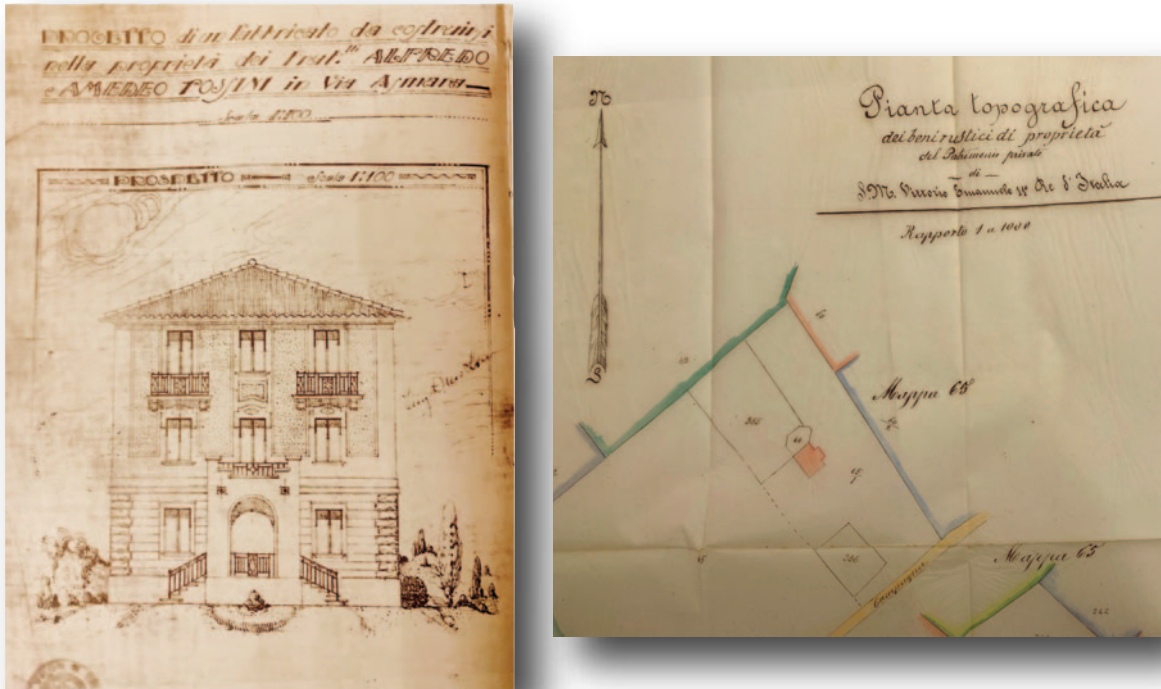


Figura 13 - A sinistra un progetto su Atto Calabresi del 1929 A destra una piantina su lucido.

Si noti che si tratta di immobili appartenuti a Vittorio Emanuele II. In entrambi i casi si tratta dei primi "allegati" agli atti.

Le dichiarazioni di conformità dei titoli poste al termine dell'atto scritto, necessarie in ottemperanza alla previsione dell'articolo 2657 c.c., rivestono una forma utilmente standardizzata al fine di agevolare l'identificazione. Tuttavia esse hanno un fascino indiscutibile, anche nei testi meramente amministrativi dell'epoca. Se possibile, la facoltà per un pubblico ufficiale di attestare l'identità di una copia rispetto all'originale, concretizza ulteriormente il potere probatorio di quest'ultimo rispetto alla sua produzione legale. La copia conforme ha infatti lo stesso valore legale del documento originale, per tutti i fini e per tutti gli scopi di legge.

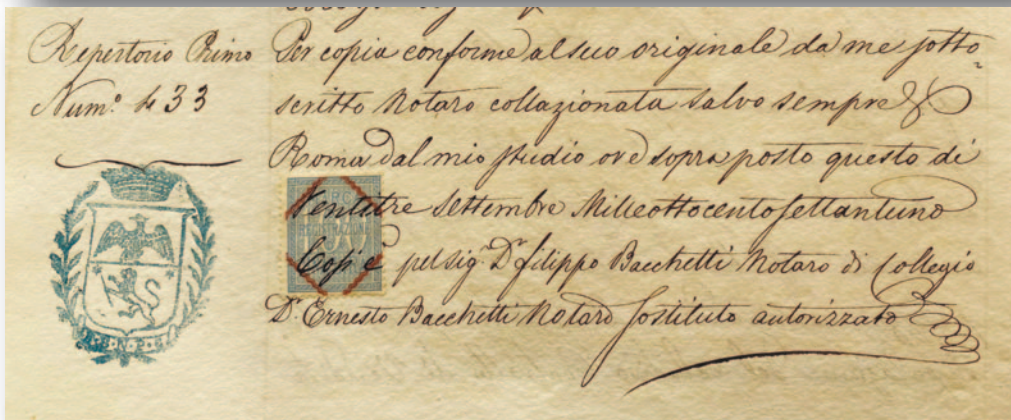
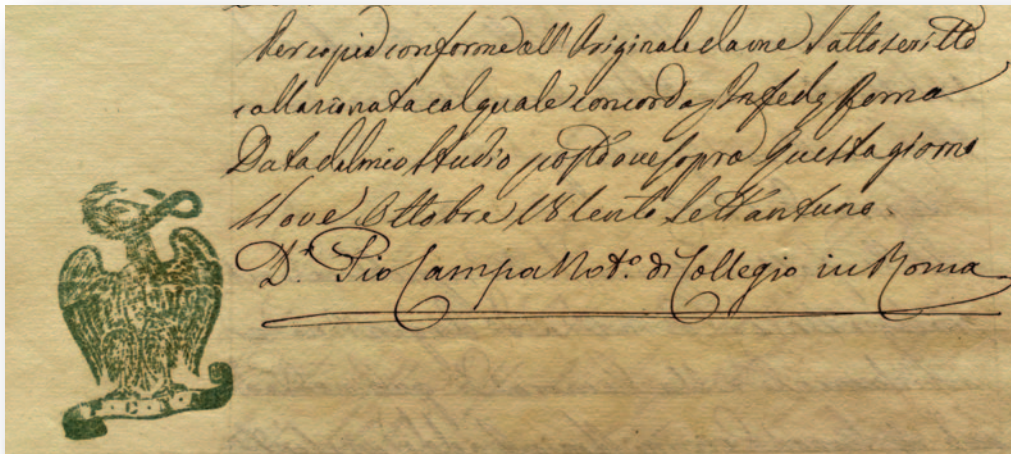
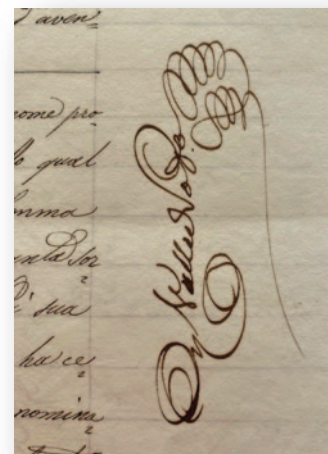


Figura 14 - Due esempi di conformità su atti di fine Ottocento e, in basso a destra, un esempio di firma che si ripete su ogni foglio della copia conforme

In Conservatoria quella che veniva, e viene, depositata è una copia conforme dell'originale, il quale rimane presso lo studio del notaio, o presso le altre figure istituzionali che trascrivono. Le attestazioni di conformità sono completate dalla firma per esteso del pubblico ufficiale, che deve apporre anche il suo timbro/sigillo. Se infine il documento è composto da più fogli, questi devono essere tutti firmati (in alcuni casi siglati) dal rogante.



3.4 | La data nel titolo, fotografia mediata ed immediata dell'attimo in cui si appone la sottoscrizione

Può sembrare scontato leggere una data e riferirla immediatamente ad un evento che si conosce, si ricorda, o si prova ad incasellare in un periodo più ampio, eppure cambia l'approccio se la stessa la si legge all'interno di un documento antico o in uno recente.

"L'atto deve contenere: l'indicazione in lettere per disteso dell'anno del mese, del giorno, del Comune e del luogo in cui è ricevuto" è l'ausilio della Legge Notarile per interpretare il titolo che si analizza.

Appare chiaro che la data in giorno, mese ed anno non può che dare una percezione mediata del momento storico. Tutto ciò fino a quando non incappiamo in un atto redatto durante il periodo fascista, nel quale immediatamente il notaio rogante deve comunicare anche la connotazione politica del momento attraverso la specificazione "anno XIV dell'era fascista".

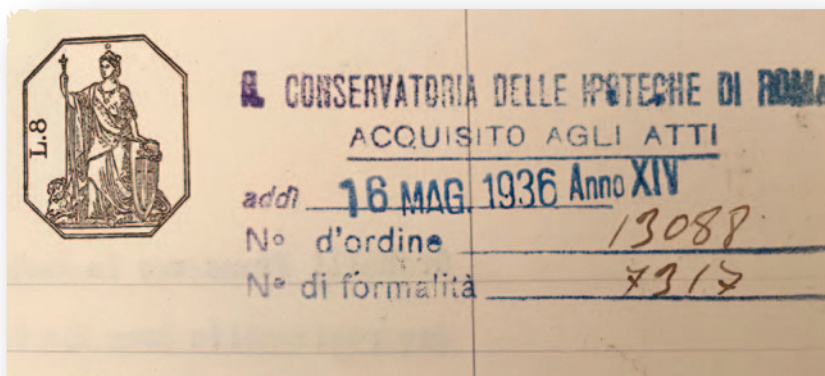


Figura 15 - "Anno XIV" (dell'era fascista) indicato nel timbro datario della Regia Conservatoria di Roma.

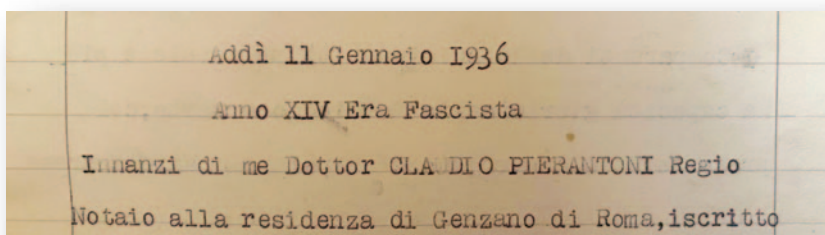


Figura 16 - Particolare di un atto in cui il riferimento alla collocazione temporale "politica" è scritto per esteso.

Si passa così dall'atto recante la sola data di stipula, unitamente al luogo, alla successiva precisazione che ricolloca lo stesso all'interno della cronologia storica fascista.

L'obbligo di aggiungere, in numero romano, l'anno dell'era fascista accanto alla data civile entrò in vigore a partire dal 29 ottobre 1927, in seguito a una Circolare del Capo del Governo del 25 dicembre 1926. La data della sua cessazione può essere considerata il 25 luglio 1943.

4 | CONCLUSIONI

L'archivio della Conservatoria dei Registri Immobiliari di Roma 3, accessibile con consultazione dei documenti cartacei, consente la lettura dei titoli che sono stati il presupposto per la pubblicità delle note di trascrizione, iscrizione ed annotazione.

Non si tratta solo di un insieme di documenti conservati, custoditi e consultabili, ma di un patrimonio vivente che consente al visurista di eseguire ricerche puntuali e all'archivista di rintracciare la soluzione ai quesiti prospettati dall'utenza.

Gli atti non rappresentano esclusivamente strumenti giuridici finalizzati al trasferimento della titolarità degli immobili, ma l'istantanea della società nella quale sono stati redatti, con il proprio linguaggio, i propri mezzi e i propri valori.

BIBLIOGRAFIA

Franco Fornacca. Quando il notaio lasciava il segno, Rivista Biellese Aprile 2016 n. 2 anno XX.

Paola Meschini. I Sigilli Notarili del museo dell'Archivio di Stato di Reggio Emilia, Catalogo 2017

Faustino Menéndez Pidal de Navascués. Il messaggio dei sigilli, Scuola Vaticana di Paleografia, Diplomatica e Archivistica presso l'Archivio Segreto Vaticano. Inaugurazione del Corso Biennale 2000-2002

Giovanni Casu. Formalità dell'Atto Notarile, articolo estratto dal volume "Codice della Legge Notarile", Utet Giuridica 2013.

Giovanni Santarcangelo. Forma e clausole degli Atti Notarili, Utet Giuridica 2018

Santi Calleri. Delle Conservatorie, Leo S. Olschki Editore, Firenze 1967

Carmelo Grimaldi, Bruno Rosario Briante, Francesco Fiore, Elisabetta Mamone, Carla Peruzzi, Rosario Pirone. I Servizi di Pubblicità Immobiliare, IPSOA Gruppo Wolters Kluwer. Pp. 85-87

Antonio Angelo Ettore, Simone Iudica. La pubblicità immobiliare e i servizi ipotecari, Giuffrè Editore. Cap.li I e II

Aldo G. Ricci, *Uno stemma per la repubblica*, in Maurizio Ridolfi (a cura di), *Almanacco della Repubblica. Storia d'Italia attraverso le tradizioni, le istituzioni e le simbologie repubblicane*, Milano, Paravia Bruno Mondadori, 2003.

I Simboli della Repubblica - l'Emblema; a cura della redazione del sito istituzionale del Palazzo del Quirinale; <https://www.quirinale.it/>

Vincenzo Amato, Signum Tabellionis, Cagliari 1973

SITOGRAFIA

Agenzia delle Entrate (2022), Il sistema della Pubblicità immobiliare. Disponibile *online*:

https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/233875/11%2BSistema%2Bdella%2BPubblicit%C3%A0%2BImmobiliare%2BEd_2022+%28dati%2B2021%29+definitivo.pdf/a90b8285-be70-3201-777a-2fd500154bab (data accesso: 30 novembre 2022)

C. Peruzzi (2022), Ispezione ipotecaria a distanza anche sui documenti cartacei. Disponibile *online*: <https://www.fiscooggi.it/rubrica/immobili/articolo/ispezione-ipotecaria-distanza-anche-sui-documenti-cartacei> (data accesso: 30 novembre 2022)



Quest'opera è distribuita con

Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale 3.0

