

I Sistemi Informativi Territoriali per la *governance* delle entrate fiscali e tributarie: i primi risultati dalla toponomastica comunale georiferita

Maria Nardo¹, Francesco Guzzo² e Mirco Taranto³

¹ Università della Calabria – Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

² Agenzia delle Entrate – Direzione provinciale di Cosenza

³ Università della Calabria – Dipartimento di Biologia Ecologia e Scienze della Terra

1. Gestione delle entrate ed equilibri di bilancio negli enti locali

Le recenti riforme in materia di federalismo fiscale dispongono la progressiva soppressione dei trasferimenti statali e regionali, ripetitivi e a carattere generale, diretti agli enti locali (EE.LL.) per il finanziamento delle spese necessarie allo svolgimento delle funzioni. La L. n. 42/2009 e in particolare i successivi provvedimenti (D.Lgs. n.ri 23 e 68/2011, L. n. 243/2012) ne hanno determinato la loro sostituzione con entrate proprie – tributi, addizionali e compartecipazioni al gettito erariale e regionali – nonché con risorse perequative iscritte nell'apposito Fondo sperimentale di riequilibrio. La L. n. 1/2012 ha previsto l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni – limitandola al rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci anche per l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento europeo (art. 119, c.1). Il ricorso all'indebitamento è possibile “*solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio*” (art. 119, c. 6). Nel nuovo quadro normativo assumono un ruolo centrale per l'esercizio efficiente delle politiche di bilancio (al fine di garantire svolgimento delle funzioni fondamentali, assicurare l'erogazione dei servizi nonché destinare risorse agli investimenti) autonomia tributaria e lotta all'evasione. Tra le principali cause in Italia di squilibrio e di crisi finanziarie degli EE.LL., infatti, vi è la scarsa capacità di accertare e riscuotere le entrate proprie, esaltando il già elevato tasso di evasione, generando, oltre gli effetti negativi sulla finanza pubblica e sul sistema economico, inefficienza nella gestione dei servizi ed iniquità verso i cittadini (Nota di agg. DEF, 2016). Anche le ultime riforme di contabilità (L. n. 196/2009 ; D.Lgs n. 118/2011) fissano tra i principali obiettivi la “*corretta e veritiera*” contabilizzazione e rappresentazione in bilancio delle poste di entrata e, di conseguenza, la loro migliore gestione nelle diverse fasi (previsione; accertamento; riscossione - Mulazzani, 2015). Dal 2015 l'armonizzazione contabile (D.Lgs. n. 118/2011; D.Lgs. n. 126/2014) introduce il principio della competenza finanziaria potenziata, ed attiva strumenti che riducono i rischi legati ai residui attivi di difficile riscossione poste sintomatiche di deficit (fondo di crediti di dubbia e difficile esazione, successivamente definito fondo crediti di dubbia esigibilità – FCDE; fondo pluriennale vincolato - FPV). Il bilancio oggi si regge sul principio dell'equilibrio finanziario, economico e patrimoniale (di cassa e di competenza), sancito a livello europeo già nel 2012 con la sottoscrizione del “*Fiscal compact*”, più ampio rispetto al tradizionale pareggio finanziario di competenza del bilancio di previsione (Nardo, 2008), da assicurare non solo in sede di previsione, ma anche durante tutta la fase di gestione e rendicontazione. La L. n. 1/2012 ha introdotto, infatti, all'art. 81 c. 6 della Costituzione, il principio generale secondo il quale tutte le amministrazioni devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese e la sostenibilità del debito; dal 2015, per il principio di pareggio di bilancio previsto dalla L. n. 243/2012 in applicazione della L.n. 1/2012, è poi cambiato il sistema dei vincoli del patto di stabilità basato sul controllo dei tetti di spesa per introdurre l'equilibrio del bilancio. La L. n. 3/2001 aveva, nel mentre, sancito l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa agli EE.LL. nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci. L'osservanza dell'equilibrio di bilancio si realizza attraverso una rigorosa valutazione della spesa – enfatizzata se non esasperata dalle politiche di *spending review* degli ultimi anni – ma soprattutto attraverso un'efficace programmazione e gestione dei flussi di entrata (Guarini e Pattaro, 2016). Le entrate del bilancio (art. 11 del D.Lgs n. 118/2011) sono classificate in: titoli, secondo la fonte di provenienza; tipologie, in base alla natura. Le tipologie sono ripartite in categorie, capitoli ed eventualmente in articoli secondo l'oggetto. Nell'ambito delle categorie è data separata evidenza delle

quote di entrata non ricorrente. Le spese sono classificate in: missioni, funzioni principali e obiettivi strategici; programmi, ossia aggregati omogenei di attività. I programmi sono ripartiti in titoli, macroaggregati, capitoli ed eventualmente in articoli. La tabella di seguito esposta rappresenta, ai sensi del D.Lgs 118/2011, la struttura del bilancio degli EE.LL nelle sue due grandi aree logiche: parte corrente e parte capitale. I titoli 1,2,3 dell'entrata rappresentano risorse di natura corrente mentre i titoli 4,5,6 sono risorse da destinare essenzialmente agli investimenti. Le spese correnti sono finanziate dalle entrate correnti ossia entrate ripetitive che finanziano, in linea di massima, le normali spese di gestione (stipendi, telefonia, energia elettrica, ecc.). Le spese in c/capitale comprendono spese che possono essere finanziate anche da entrate una tantum, ad esempio le dismissioni del patrimonio preesistente, l'indebitamento, l'avanzo disponibile (Pozzoli e Borghi, 2016).

ENTRATE			SPESE	
Avanzo di amministrazione				
Fondo pluriennale vincolato (FPV)	Parte corrente a copertura di investimenti			
TITOLO 1	E. correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	TITOLO 1	Spese correnti	
TITOLO 2	Trasferimenti correnti	TITOLO 2	Spese c/capitale	
TITOLO 3	E. extratributarie	TITOLO 3	Spese per incremento attività finanziaria	
TITOLO 4	E. in conto capitale	TITOLO 4	Rimborsi prestiti	
TITOLO 5	E. da istituzioni attività finanziarie			
TITOLO 6	Acquisizioni prestiti	TITOLO 5	Chiusura anticipazioni ricevute	
TITOLO 7	Anticipazioni da tesoriere			

Tabella 1. *Strutturazione del bilancio in aree logiche ai sensi del D. Lgs 118/2011*

Nella nuova struttura del bilancio, nell'ambito di ciascuna categoria, è data separata evidenza delle entrate non ricorrenti. Al titolo 1, *Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, tipologia Imposte, tasse e proventi assimilati, categoria Imposta municipale propria*, sono distinte, ad esempio, imposte municipali proprie riscosse a seguito dell'attività ordinaria di gestione come anche imposte municipali proprie riscosse a seguito di attività di verifica e controllo. Le entrate non ricorrenti, secondo la corretta applicazione dei principi contabili, devono essere destinate a spese non ricorrenti, alla copertura di eventuali debiti fuori bilancio e/o disavanzi. Il legislatore contabile individua una disciplina specifica per le entrate di dubbia e difficile esazione che, contrariamente a quanto accadeva in precedenza, sono da accertare per l'intero importo del credito anche quando non è certa la loro riscossione integrale. Il principio contabile è valido per le sanzioni amministrative al codice della strada, per gli oneri di urbanizzazione e soprattutto per i proventi derivanti dalla lotta all'evasione. Relativamente a tali crediti il legislatore dispone l'obbligo del FCDE, accantonamento che dovrà essere vincolato per la corrispondente quota nell'avanzo di amministrazione. Per il principio applicato della contabilità finanziaria (all. 4/2, D.Lgs n. 118/2011) le entrate accertate per cassa sino al 2014 devono essere accertate per cassa fino ad esaurimento. La competenza finanziaria potenziata, secondo cui le entrate vanno accertate e imputate contabilmente all'esercizio di emissione del ruolo con un accantonamento al FCDE vincolando parte dell'avanzo di amministrazione, è attivabile a decorrere dalla sua entrata in vigore. Le entrate derivanti dalla lotta all'evasione vanno accertate, pertanto, al momento dell'incasso, salvo in casi di emissioni di ruoli o liste di carico; in tal caso l'accertamento dell'entrata andrà imputato all'esercizio in cui l'obbligazione scade e occorrerà provvedere all'accantonamento al FCDE, mentre le sanzioni e gli interessi seguono l'accertamento per cassa. L'accertamento delle entrate di dubbia esazione nel precedente ordinamento contabile poteva, invece, avvenire sia *per cassa* (pur sussistendo un idoneo titolo giuridico, l'ente accertava il credito solo al momento e nell'importo in cui tale credito veniva riscosso) sia *per competenza* (l'ente scontava l'iscrizione in bilancio di entrate dubbie non interamente riscuotibili con il conseguente formarsi di residui attivi tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio). L'accertamento per cassa è maggiormente orientato al principio della prudenza per il rispetto degli equilibri di bilancio, sacrificando il principio della trasparenza del bilancio stante la mancata evidenziazione della potenziale capacità di riscossione e dei rapporti di credito dell'ente. Al fine di contemperare i due principi, prudenza e trasparenza, il precedente ordinamento contabile disciplinava il fondo di svalutazione crediti (FSC), avente la funzione di compensare eventuali minori entrate derivanti da crediti divenuti parzialmente

o totalmente inesigibili per i quali è certo il titolo giuridico ma è divenuta dubbia e difficile la riscossione per condizioni oggettive. La costituzione del FSC non obbligatoria veniva rimessa alla valutazione di ciascun ente; pochi enti, infatti, “*sacrificavano*” parte delle entrate alla costituzione di tale fondo rischi. Secondo il nuovo ordinamento contabile, per effetto del principio applicato di contabilità finanziaria (punto 3.3), le entrate di dubbia e difficile esazione devono essere accertate per l'intero importo del credito e l'ente dovrà obbligatoriamente costituire il FCDE diretto ad evitare che tali entrate, previste ed accertate nel corso dell'esercizio, possano finanziare delle spese esigibili nel corso del medesimo esercizio. La finalità del legislatore con l'istituzione obbligatoria del FCDE è di preservare l'ente da possibili squilibri. Si tenga presente che il Testo unico degli enti locali, all'art. 162 c. 6, dispone che il bilancio di previsione sia deliberato garantendo tanto il *pareggio finanziario* di competenza tra tutte le entrate e le spese, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione o del recupero del disavanzo e degli utilizzi del FPV, quanto il *fondo di cassa finale non negativo* (equilibrio di cassa), che a sua volta comporta:

- *l'equilibrio di parte corrente* in termini di competenza finanziaria, tra le spese correnti incrementate dalle spese per trasferimenti in c/capitale e dalle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati; e tra le entrate correnti, costituite dai primi tre titoli dell'entrata, incrementate dai contributi destinati al rimborso dei prestiti, dal FPV di parte corrente e dall'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente;
- *l'equilibrio in conto capitale* in termini di competenza finanziaria, tra le spese di investimento e tutte le risorse acquisite per il loro finanziamento, costituite dalle entrate in c/capitale, dall'accensione di prestiti, dal FPV in c/capitale, dall'utilizzo dell'avanzo di competenza in c/capitale, e da quelle risorse di parte corrente destinate agli investimenti dalla legge o dai principi contabili.

Oltre al rispetto di tali equilibri e nonostante la legge di stabilità 2016 fa cessare l'applicazione delle norme concernenti il patto di stabilità interno (art. 1 c. 707) rimane per gli EE.LL. l'obbligo del rispetto dei vincoli di finanza pubblica attraverso la disciplina del pareggio di bilancio ossia del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (ossia rispettivamente titoli 1, 2, 3, 4 e 5 e 1, 2 e 3). Risultando IMU/TASI, addizionale IRAP, TARI (TARSU o TIA per anni precedenti), proventi da contravvenzioni al codice della strada, entrate patrimoniali (idrico, concessioni, fitti attivi...) principali fonti di entrata degli EE.LL., si può facilmente comprendere quanto negativamente possa incidere il loro mancato accertamento sull'equilibrio di parte corrente e sul pareggio di bilancio. Per l'efficace gestione delle entrate, (specie non ricorrenti rispetto alle quali, come esposto, la nuova struttura di bilancio indica chiara rappresentazione contabile), è cruciale il contrasto all'evasione, che può attuarsi incisivamente solo grazie alla collaborazione tra istituzioni diverse a differenti livelli, nonché prevedere investimenti in tecnologie e procedure che garantiscano il massimo livello di integrazione delle banche dati. L'azione mirata sulle entrate straordinarie “*riscosse a seguito di attività di verifica e controllo*” può ristabilire gli equilibri di bilancio trattandosi di entrate che, per loro natura, vanno destinate tanto agli investimenti quanto anche alla copertura di spese straordinarie o debiti fuori bilancio. L'esperienza del comune di Montalto indica come la “leva” dell'accertamento e della riscossione di entrate derivanti dalla lotta all'evasione ristabilisce gli equilibri di bilancio, avendo proposto, adottato e visto approvato un piano di riequilibrio decennale (pre-dissesto) con le entrate da accertamenti tributari a copertura della rilevante massa di debiti fuori bilancio riscontrata.

2. Il sistema catastale per il governo del territorio: la “*connessione*” toponomastica

L'inventario nazionale di beni immobiliari, a vario titolo discriminati per possesso, natura, qualità e consistenza, costituisce per sua essenza l'elenco aggiornato delle informazioni qualitative e quantitative, filtrato alla luce di indirizzi di apprezzamento su base patrimoniale ovvero reddituale. In forza del dettato normativo e in relazione agli orientamenti politico-programmatici, l'amministrazione centrale presiede, quindi, alla funzione istituzionale di perequazione (*per equa azione*) fiscale e di presidio della base imponibile territoriale (Guzzo e Pavese, 2017). *Il catasto è un bene pubblico indisponibile, perché appartiene alla pubblica amministrazione che lo gestisce e perché è destinato a pubblico servizio ai sensi e per gli effetti dell'art. 826, secondo comma, cod. civ. Il catasto, inoltre, è obbligatorio perché la legge dispone che il suo oggetto (patrimonio immobiliare situato nel territorio dello Stato) vi sia compreso per intero e nella effettiva, cioè vera ed attuale, sua appartenenza, ubicazione, consistenza e, oggi,*

figura geometrica (Laserra, 2011). Il Catasto unitario nazionale nel 2016 ha festeggiato 130 anni di vita. Le finalità informative della rigorosa attività di censimento immobiliare in Italia, fermi restando interdipendenza e “tenuta aggiornata” degli archivi informativi (Guzzo e Pavese, 2017) risultano (Laserra, 2011): l’inventariazione, che consente analisi territoriali conoscitive per distinte finalità economico-sociali e supporta le finalità transattive dei negozi giuridico-patrimoniali; l’imposizione fiscale, cioè la messa a disposizione delle informazioni utili catastali (misura, rendita). Ai sensi, da ultimo, del c. 27 dell’art. 14 del D.L. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 122/2010 e succ. mod., come sostituito dal c. 1, lettera a) dell’art. 19 del D.L. n. 95/2012, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, c. 1, L. n. 135/2012, *sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: [...] c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente con incentivazione con contributi statali delle unioni di comuni anche per l’esercizio di funzioni in maniera associata.* Tale assetto normativo ultimo deriva dagli esiti del dibattito politico-programmatico e tecnico-procedurale connesso all’avvio del processo di “*federalismo catastale*”, in attuazione della L. n. 59/1997, con l’emanazione del D.Lgs n. 112/1998 e s.m.i. e del D.Lgs n. 300/1999, processo dibattuto in ambito parlamentare con alterni esiti, al momento in fase di “*stand by*” unitamente alla riforma del Catasto dei fabbricati (Guzzo e Pavese, 2017). Nel mentre, in termini di progressiva integrazione e sinergia cooperativa interistituzionale per il governo del territorio in termini di sistema catastale, è attivata, ai sensi dell’art. 19, c. 1 del D.L. 2010, n. 78/2010 coordinato con la L. n. 122/2010, l’*Anagrafe immobiliare integrata* (AII), costituita e gestita dall’Agenzia del territorio (AdT, incorporata con decorrenza 1 dicembre 2012 nell’Agenzia delle entrate (AdE), a norma dell’art. 23-*quater*, c. 1, del D.L. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, c. 1, della L. n. 135/2012, e per gli effetti del successivo c. 2) secondo quanto disposto dall’art. 64 del D. Lgs n. 300/1999, attivando le idonee forme di collaborazione con i comuni in coerenza con gli articoli 2 e 3 del proprio statuto. L’AII attesta, ai fini fiscali, lo stato di integrazione delle banche dati disponibili dell’AdE per ciascun immobile, individuandone il soggetto titolare di diritti reali. L’accesso gratuito all’AII è garantito ai comuni su piattaforma tecnologica SIStema del TERritorio (SISTER) mediante il *Portale dei comuni*, istituito ai sensi dell’art. 37, c. 54 del D.L. n. 223/2006, convertito con L. n. 248/2006, strumento di dialogo interattivo tra Agenzia e comuni, tanto per la conoscenza del patrimonio immobiliare censito su base comunale che per tutte le attività di integrazione e cooperazione orientate all’esercizio delle funzioni catastali demandate per legge ed alla lotta per il contrasto all’elusione ed all’evasione fiscale immobiliare su base catastale. L’AdT, ora AdE, nel varare contemporaneamente processi di adeguamento e rivisitazione della base imponibile di natura catastale (L. n. 311/2004, art. 1 cc. 335 e 336) anche al fine di coinvolgere pienamente gli EE.LL., emersa in precedenza la circostanza di “divaricazione” tra entità di abitazioni ed unità immobiliari censite in catasto registratasi nel 14° censimento della popolazione e delle abitazioni 2001 orientava, nel tempo, analisi conoscitive, anche con l’Istituto centrale di STATistica (ISTAT), che hanno spinto ad attivare specifici interventi in tema di contrasto all’elusione ed evasione fiscale ai sensi del D.L. n. 262/2006 (aggiornamento banca dati catasto terreni sulla base delle dichiarazioni rese all’Agenzia per le erogazioni in agricoltura ; emersione dei cd “*fabbricati mai dichiarati*”, ricognizione dei “*fabbricati rurali*” e revisione dei requisiti di ruralità, autonomo accatastamento in categorie ordinarie di porzioni di immobili originariamente censiti in categoria E del Catasto dei fabbricati), a rinnovare termini e strumenti ai sensi art. 19, cc 9 e 10 del D.L. n. 78/2010, nonché gli obblighi per i fabbricati rurali, da censire obbligatoriamente nel Catasto dei fabbricati, prescindendo dalle agevolazioni di ruralità, in forza dei termini previsti dall’art. 13, cc. 14-ter e 14-*quater* del D. L. n. 201/2011. Il raccordo unificante immediato del tematismo “classico” della particella catastale, geotopocartografica, con le diverse basi informative a scala locale è, con ovvia evidenza, identificabile dal toponimo e relativo numero civico, tematismo fondante nella L. n. 1228/1954 “Ordinamento delle anagrafi e della popolazione residente”, emanata dal Ministero dell’interno sulla base delle indicazioni tecniche e del supporto direzionale esercitato dall’ISTAT. In ogni centro abitato dotato di regolare rete stradale ogni spazio del suolo pubblico o aperto al pubblico, di qualsiasi forma e misura, destinato alla viabilità, costituisce una separata area di circolazione, la quale deve essere distinta da una propria denominazione. Pertanto, ogni via, strada, corso, viale, vicolo, calle, salita, piazza, piazzale, largo, campo, campiello e simili, situato all’interno dei centri abitati dotati di regolare rete

stradale, comprese anche le strade private purchè aperte al pubblico, costituisce una distinta area di circolazione. Lo stradario è inteso come l'archivio contenente l'elenco delle aree di circolazione di un comune, ciascuna distinta da un toponimo; l'indirizzario è un'estensione dello stradario mediante l'introduzione del numero civico. L'insieme strada-civico individua l'accesso. L'individuato "legame", naturale e "visibile", georiferibile ma ancora non efficacemente presenziato ed allineato, è rappresentato dal territorio urbanizzato, scandito per zone, quartieri, immobili, infrastrutture di collegamento (tematismo lettera d) art. 12 D.M. Finanze n. 28/1998 - *tessuto connettivo pubblico o di uso pubblico costituito dalla rete e dalle infrastrutture viarie e fluviali, con relativa toponomastica*), e dal restante territorio non urbanizzato, destinato ad usi diversi fra cui l'utilizzazione a scopo agricolo. La particella catastale è di importanza basilare per le infrastrutture di dati territoriali, costituendo essa stessa riferimento cruciale per l'interoperabilità delle informazioni, come esplicitamente riconosciuto dalla Direttiva europea 2/2007 "INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe" (INSPIRE), infrastruttura per l'informazione territoriale nell'Unione europea con norme generali per l'aggregazione condivisa e accessibile di dati per gli scopi delle politiche ambientali comunitarie e delle politiche o delle attività con possibili ripercussioni sull'ambiente. Particella catastale, stradario, indirizzi e numeri civici sono stati inseriti in forza del recepimento della Direttiva INSPIRE e la definizione dei database geotopocartografici nel Repertorio Nazionale dei Dati Territoriali all'interno del Catalogo dei Dati Territoriali a livello nazionale, (Guzzo, 2016, Parte I). ISTAT e AdT, oggi AdE, sin dal 2009 avevano sviluppato un progetto per la costituzione dell'Anagrafe Nazionale Toponomastica nell'ambito del piano di *e-government* 2009-2012, poi ridefinito, per effetto della convezione sottoscritta fra i due enti nel giugno 2010, Anagrafe Nazionale Strade e Numeri Civici (ANSC) con il supporto dei comuni italiani, in occasione delle attività, previste dal Regolamento Anagrafico (DPR 30 maggio 1989, n. 223), propedeutiche al 15° censimento della popolazione e delle abitazioni. Al termine delle attività, per i 7.585 comuni è stata acquisita la certificazione della quasi totalità delle strade, disponendo così di un primo archivio degli stradari informatizzato e certificato su ANSC, gestita e presidiata dall'allora AdT, intervenuta anche come partner mettendo a disposizione il proprio stradario catastale. Tali informazioni sono state utilizzate dall'ISTAT nel 15° censimento, mentre tra il 2014 e 2016 l'ISTAT ha richiesto la verifica e l'aggiornamento dell'ANSC, migrato sul *Portale dei comuni*, chiedendo il supporto di formazione ed assistenza all'AdE. Le operazioni si sono protratte in provincia di Cosenza fino a tutto il 2016 pervenendo per i 155 comuni alla fase di certificazione, propedeutica all'attivazione dell'Anagrafe Nazionale Numeri Civici e Strade Urbane (ANNCSU), ai sensi dell'art. 3, c. 2 del D.L. n. 179/2012, convertito con L. n. 221/2012, rinnovandone l'importanza a sostegno dell'Anagrafe nazionale della Popolazione Residente (ANPR) e del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, annuale. I dati certificati in sede di ANSC costituiscono lo stato di primo impianto dell'ANNCSU, in applicazione, da ultimo, degli obblighi normativi discendenti dal DPCM 12 maggio 2016 "Censimento della popolazione e archivio nazionale dei numeri civici e delle strade urbane". L'interazione su base locale tra Agenzia e comuni, in definitiva, è attiva per lo specifico progetto dal 2010. La provincia di Cosenza si è distinta nel panorama regionale essendo risultata, con il sinergico supporto e sostegno dell'Agenzia, Direzione provinciale, Ufficio provinciale-Territorio, l'unica intera provincia calabrese ad aver effettuato la certificazione dell'ANSC e la migrazione della base dati in ANNCSU su *Portale dei comuni* (Guzzo, 2016, Parte I). 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, e il corretto toponimo e civico forniscono elementi aggiuntivi utili all'attività dell'Agenzia. Le azioni da porre in essere sono molteplici e finalizzate, in sede di convenzioni triennali con il Ministero, a portare le banche dati catastali e cartografiche ad un livello di qualità omogeneo sul territorio nazionale, consentendo poi di arricchirle e aggiornarle con le informazioni provenienti da aggiornamento e accertamento e con l'integrazione di informazioni derivanti da banche dati esterne al dominio dell'Agenzia (Agea, comuni, regioni, ecc.). Dal 2016 è, infine, in corso di sperimentazione e prima utilizzazione il Sistema Integrato del Territorio (SIT) dell'AdE per l'attività di controllo ed accertamento catastale; il SIT rappresenta evoluzione dell'AI, consentendo, nel prossimo futuro, la predisposizione di un complesso database utile alla gestione integrata delle informazioni sul patrimonio immobiliare, avendo come obiettivo finale la creazione di un sistema

aperto e integrato per la condivisione e lo scambio di informazioni con gli enti che gestiscono il territorio e la fiscalità immobiliare.

3. I Sistemi Informativi Territoriali: ruolo, valenza, natura

I SIT, ovvero Geographic Information System (GIS), consentono, su base informatizzata georiferita, l'acquisizione, la registrazione, l'analisi, la visualizzazione e la restituzione di informazioni derivanti da dati geografici. *“Il GIS è composto da una serie di strumenti software per acquisire, memorizzare, estrarre, trasformare e visualizzare dati spaziali dal mondo reale”* (Burrough, 1986), in grado di produrre, gestire ed analizzare dati spaziali, usando la *“georeferenziazione”* come principale dato di immagazzinamento e di gestione delle informazioni, associando a ciascun elemento geografico una o più descrizioni alfanumeriche, relazionando e connettendo tra loro informazioni d'interesse per singole discipline, per orientare sintesi conoscitive e valutative multidisciplinari. I modelli utilizzati dai GIS appartengono, sostanzialmente, a due grandi categorie: *Raster*, composto da celle di egual misura organizzate secondo specifiche righe e colonne definite *picture element* (i.e. pixel); *Vector* (Vettoriale), ideale per la rappresentazione di oggetti con limiti ben distinti (punti, polilinee oppure poligoni). Fondamentale per il coerente posizionamento è la scelta del *“Sistema geodetico di Riferimento”* (SR), attraverso i parametri caratteristici per la collocazione sulla superficie terrestre (Latitudine, Longitudine ed Altitudine), degli oggetti rilevati e ricostruiti. Il sistema scelto per il presente lavoro è il WGS84 il quale definisce un modello matematico della Terra geometrico, geodetico e gravitazionale, ed utilizzabile su base mondiale.

3.1. Il SIT del Comune di Montalto Uffugo (CS): ideazione, strutturazione ed implementazione

Il comune di Montalto Uffugo (CS) nel 2016 ha deciso di avviare la progettazione di un SIT interoperabile che consentisse il dialogo tra banche dati centrali e locali per ottenere uno strumento dinamico per il controllo e governo delle entrate tributarie. L'esperienza è stata *“stimolata”* in applicazione degli obblighi normativi discendenti dal DPCM 12 maggio 2016 in sinergia con l'AdE e l'ISTAT. Dovendo realizzare un indirizzario comunale della numerazione civica in sostituzione dello stradario cartaceo esistente non aggiornato, l'ente comunale ha inteso valorizzare direttamente le opportunità offerte dalla tecnologia e dall'interoperabilità tra piattaforme al fine di disporre della *“prima”* base informativa per un più articolato sistema di gestione del territorio. Necessitando, peraltro, una ricognizione sul territorio comunale per un rilievo puntuale degli accessi cui attribuire sequenzialmente la relativa numerazione civica su strada, integrando ed aggiornando, laddove necessario, l'elenco stradario, il progetto strategico di SIT è stato dotato anche di piattaforma hardware/software di *data storage* (acquisizione ed immagazzinamento informazioni da dati cartografici georiferiti) predisposto per le finalità richiamate. Il poter raccogliere i dati su un software georiferito offre diversi vantaggi:

- assegnazione automatica delle coordinate dei dati raccolti e loro riversamento su apposito database;
- realizzazione di analisi statistiche a livello territoriale o per data area geografica;
- interrelazione ed incrocio dei dati acquisiti con altri fonti informative esterne (Portale dei comuni; Portali di ministeri, regioni e province: vincoli ambientali ed idrogeologici, et cet).

Tre sono i livelli cartografici informativi del SIT: primo livello *“basi territoriali ISTAT e cartografia catastale”* (essendo, quest'ultima, periodicamente aggiornabile gratuitamente tramite *Portale dei Comuni*), secondo livello *“foto aeree disponibili in rete”*, terzo livello *“stradario comunale georiferito”*. La raccolta dati avviene mediante un operatore *“camminatore”* partendo dalla visualizzazione sul tablet della mappa del Catasto dei terreni sovrapposta alla relativa foto aerea ed alle geometrie e denominazioni delle vie cittadine (cfr. fig.1). L'idea *“cruciale”*, elaborata e condivisa con il Referente provinciale della Toponomastica della Direzione provinciale di Cosenza, Ufficio provinciale-Territorio dell'AdE, è di aver deciso, già in sede di esecuzione dei rilievi *on site*, di istituire il diretto collegamento tra banca dati della numerazione civica e banca dati catastale, ottenendo, così, un primo strato informativo integrato tra ciascun civico e la relativa identificazione catastale, associando ad entrambe le informazioni le relative coordinate geografiche (es: Via Roma, 1= foglio 01 particella 01 e latitudine 00000001 longitudine 00000002). Le fasi di rilievo *on field* consentono di veri-

ficare l'attendibilità e completezza della toponomastica comunale, provvedendo, ove necessario, all'assegnazione coerente di toponimo a ciascuna area di circolazione del territorio comunale, numerandone gli accessi e collocandoli, interattivamente, con le coordinate geografiche. L'aggiornamento e la creazione della banca dati toponomastica georiferita di Montalto Uffugo produrrà una mole di dati che dovrà confluire anche nell'ANNCSU e nell'istituenda ANPR. L'integrazione e riversamento in ANNCSU rappresenta un tassello fondante dell'architettura del database, che, con il confronto in itinere con il Referente provinciale della Toponomastica della Direzione provinciale di Cosenza, Ufficio provinciale-Territorio dell'AdE, viene realizzato in modo da permetterne il caricamento massivo sul *Portale dei comuni*. Sono state effettuate, preliminarmente, giornate test di utilizzo del GIS per la rilevazione, al fine di verificare e individuare eventuali criticità nell'architettura del *database* e quindi intraprendere tempestivamente le opportune azioni correttive per la sua piena operatività. Si è, nel mentre, provveduto a suddividere il territorio comunale in aree che permettessero di monitorare l'avanzamento e la qualità dei dati per porzioni omogenee del territorio. Completata la rilevazione per la determinata area comunale si provvede, infatti, ad effettuare un controllo incrociato con i ruoli municipali dei tributi (idrico, rifiuti) e con l'anagrafe comunale, verificando se per ogni unità immobiliare risulti “*aperta*” una posizione (iscrizione/utenza) e controllando, se la stessa unità immobiliare sia anagraficamente (stato civile; attività commerciali) correlata o meno ad un soggetto residente/non residente. Quest'ultima informazione risulta determinante per i controlli delle componenti di fiscalità immobiliare e di servizi indivisi (IMU/TASI) della IUC; ad esempio, infatti, avendo riscontrato la residenza di un contribuente o di un nucleo (come da anagrafe comunale), è possibile verificare se sia abitazione principale o “*seconda casa*” (altra abitazione).

3.2. Primi Risultati

La campagna di rilievo della numerazione civica comunale è stata avviata nella popolosa frazione di Taverna di Montalto Uffugo, una delle più estese del territorio che conta attualmente circa 4.500 abitanti e che negli ultimi 30 anni ha subito uno sviluppo edilizio considerevole, ma in assenza del contemporaneo aggiornamento della numerazione civica. Sono stati rilevati 1.500 accessi, individuando anche 30 nuove aree di circolazione per le quali si è provveduto all'assegnazione dei nuovi toponimi nel rispetto delle normative vigenti (Delibere di giunta; Approvazione della Prefettura-Ufficio Territoriale di Governo). Dopo aver collegato tramite apposite analisi spaziali il dato catastale ai civici in ambiente GIS è stata ottenuta la banca dati definita “*TopoCatastale*” (toponomastica e catastale) della frazione di Taverna. È stata resa disponibile una cartografia georiferita della numerazione civica di Taverna (cfr. fig. 2), “*mappa all'anno zero*” per la verifica, integrazione e/o reimpianto di nuova numerazione. Dei 1.500 accessi, 880 “*ingressi*” (60% circa) risultavano sprovvisti del numero civico; dopo aver ridefinito la nuova numerazione, è attualmente in corso di realizzazione l'attribuzione formale ed affissione “*point to point*”. La posa in opera è stata organizzata in sottozone, partendo da quelle con nuove aree di accesso per terminare con le restanti, in modo da armonizzare ed ottimizzare la numerazione civica esistente e limitare “*per quanto possibile*” la variazione di numerazione per accessi già forniti di numero civico. La risposta comunale è stata tempestiva rispetto anche alle richieste di Poste Italiane che lamentava problemi nella consegna della corrispondenza. Contemporaneamente agli obblighi normativi assolti, discendenti dal DPCM 12 maggio 2016, è stato avviato l'incrocio con le banche dati comunali. Questa prima fase è stata realizzata per sottoaree ovvero su fogli catastali, e

ri-



Figura 1. Screensbot della base dati utilizzata



Figura 2. Stralcio cartografico esemplificativo (civici)

sulta in fase di avanzata lavorazione. Vengono di seguito esposti i dati preliminari ottenuti secondo quattro prime aree di accertamento.

3.2.1 Confronti tra banca dati TopoCatastale , Anagrafe Stato civile e Ruoli tributi comunali

I ruoli comunali presentano il dato toponomastico all'interno del rispettivo database (VIA e CIVICO); la creazione georiferita della banca dati TopoCatastale ha immediatamente reso disponibile una chiave primaria univoca (campo di identificazione e "puntamento" univoci di ciascun dato), che collegasse ed interrogasse tramite operazioni di filtro (*query*) tutti i database. Sono state evidenziate numerose infrazioni/violazioni, sinteticamente raggruppate per categorie generali di soggetti "scovati": evasori totali, evasori parziali (rispetto al parametro di metratura TARSU/TARI dell'immobile , rispetto al reale numero di componenti il nucleo familiare).

3.2.2 Verifica Fabbricati Rurali

Con comunicazione formale del 6 luglio 2017, già anticipata per le vie brevi il 9 giugno 2017, l'AdE – Direzione provinciale di Cosenza, Ufficio provinciale-Territorio (Ut) ha inviato un elenco dei fabbricati rurali (n. 56 fabbricati, di cui alcuni divisi anche in subalterni) presenti nel rispettivo territorio comunale in relazione al procedimento di accertamento ai sensi dell'art. 13, cc.14-*ter* e 14-*quater* del D.L. n. 201/2011 di immobili rurali non dichiarati al Catasto Edilizio Urbano, richiedendo un supplemento di indagine locale quale contributo informativo al comune proprio su detti immobili. Rendendosi necessaria una verifica sulla sussistenza dei presupposti per l'obbligo di accatastamento, l'Ut aveva contestualmente inviato apposita "scheda di verifica sintetica" con le informazioni necessarie da fornire in sede di controllo; le attività hanno richiesto un preliminare raccordo con il Referente della toponomastica provinciale anche nella veste di Referente locale dell'attività di verifica catastale, e si sono svolte simultaneamente al rilievo della numerazione civica locale. È stato realizzato un apposito *database* (cfr. fig. 3) all'interno della piattaforma GIS, che contenesse anche le informazioni di scheda. Tutte le posizioni inviate sono state lavorate evidenziando, oltre la necessità o meno di provvedere all'accatastamento dell'immobile, anche casi di fabbricati che presentano attualmente difformità con la relativa planimetria catastale (sagome in aumento, come anche interi fabbricati privi di rendita).

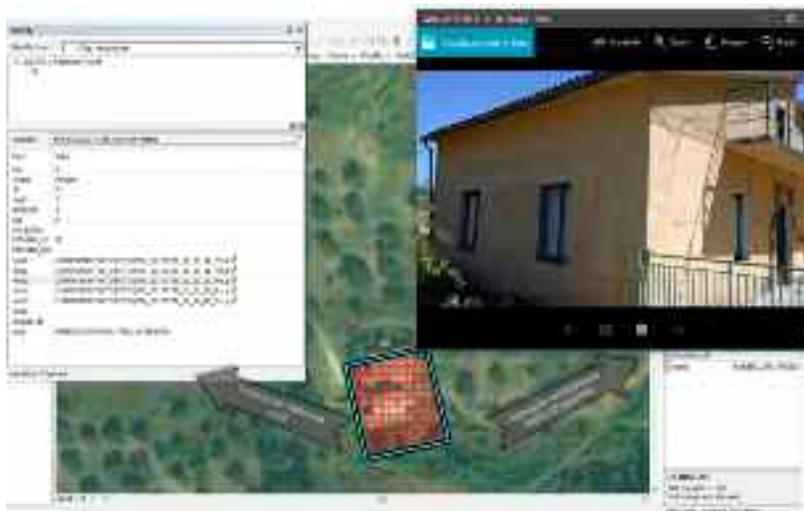


Figura 3. Verifica fabbricati rurali - Piattaforma Gis

3.2.3 Difformità tra dato catastale e realtà territoriale e raffronti con banca dati IMU/IUC

Durante il rilievo il tablet riporta costantemente a video la mappa catastale sovrapposta alle foto aeree dell'area facendo emergere visivamente le difformità tra le due banche dati (mancanza di fabbricati o non corretta rappresentazione geometrica). Le difformità rilevate sono state acquisite su un apposito layer che filtrate stanno indicando alcune evidenze, meritevoli di successivo approfondimento, in ordine, rispetti-

vamente ai seguenti effetti potenziali: evasione totale di tributi per immobili non accatastati i cui proprietari hanno la residenza nel territorio comunale o sono registrati in uno dei ruoli comunali; ampliamenti di fabbricati esistenti non presenti in mappa catastale di cui va verificata l'avvenuta presentazione di atto di aggiornamento, errata rappresentazione in mappa catastale del fabbricato. La banca dati Topocatastale, incrociata con la banca dati anagrafica comunale, permette, inoltre, di ottenere il database di tutte le abitazioni principali. Sono stati individuati, al momento, 3 contribuenti che avendo il nucleo familiare con residenza all'interno del territorio comunale, non pagavano l'IMU su una seconda casa di proprietà sempre all'interno del territorio comunale, poiché dichiarata anch'essa come prima abitazione. Inoltre sono stati riscontrate n. 6 abitazioni accatastate come F3 o F4 (in corso di costruzione) per le quali esistono posizioni aperte in uno o in tutti e due i ruoli comunali (idrico; rifiuti).

4. Conclusioni

Il processo di federalismo fiscale aumenta la necessità di potenziare gli strumenti a supporto del governo delle entrate tributarie. La disponibilità di informazioni “centrate” (su oggetti e soggetti) è un'esigenza di controllo del territorio che richiede l'integrazione di fonti informative gestite da soggetti istituzionali differenti e con modalità di interfaccia non sempre immediatamente performanti per le finalità “mirate” di indagine. Il dialogo delle banche dati centrali e locali mediante supporto georiferito della toponomastica comunale consente, come dimostrato nel caso di Montalto Uffugo, il presidio efficace della fiscalità generale e immobiliare. L'esperienza del Comune, avviata in applicazione del DPCM 12 maggio 2016 in sinergia con l'AdE e l'ISTAT, ha permesso di attivare una politica di contrasto all'evasione e elusione fiscale, sia in ambito catastale (supporto al controllo ex art. 13, c. 14 ter D.L. 201/2011) sia in ambito di recupero dei tributi comunali. Tale percorso è reso possibile grazie al prototipo “open source” di SIT predisposto, i cui risultati riscontrati su base comunale sono stati decisivi per il Piano di Riequilibrio decennale, approvato di recente con sentenza n. 21/2017 dalla Corte dei Conti a Sezioni Riunite (Giannotti, 2017).

Bibliografia

- Burrough P.A. (1986). *Principles of Geographic Information Systems for Land Resource Assessment*. Monographs on Soil and Resources Survey. No. 12, Oxford Science Publications, New York.
- Giannotti V. (2017). *Taglio del disavanzo se le “anticipazioni” confluiscono nel fondo crediti*, *Quotidiano Enti locali & Pa*, 7 agosto 2017, Sole 24 ore.
- Guarini E., Pattaro A. F. (2016). “Deficit control and fiscal austerity in the EU: time to consider the local impact”, in *Int. J. Public Sector Performance Management*, Vol. 2, No. 4, pp. 348-369.
- Guzzo F. (2016). «*Il Progetto Istat – Agenzia delle entrate per la costituzione dell'Anagrafe Nazionale Strade e Numeri Civici (ANSC/ANCSU)*»
- Corso E-government per il governo e lo sviluppo del territorio, Politecnico di Torino, AGID, Unitel, CepSU, Rende (CS), Relatore autorizzato dall'AdE, Direzione regionale della Calabria – Materiale didattico (*slides*).
- Guzzo F., Pavese P. (2017). *Il Catasto in Italia. Compendio teorico-pratico su procedure, controlli, contenzioso*, Collana “Immobili”, Legislazione Tecnica, Roma.
- Laserra G. (2011). *Il Catasto. La disciplina comune, la funzione inventariale, la funzione tributaria*, Collana “Edilizia & Urbanistica”, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN).
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2016), *Nota di Aggiornamento del DEF*, 24 settembre, Roma.
- Mulazzani M. (a cura di) (2015). *L'armonizzazione contabile delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN).
- Nardo M.T. (2008). *Sistemi contabili e bilanci negli enti locali*, Franco Angeli, Milano.
- Pozzoli S., Borghi A. (2016). *Revisore degli enti locali*, IPSOA, Milano.