

## **Senato della Repubblica**

*5<sup>a</sup> Commissione permanente Programmazione economica, bilancio*

*6<sup>a</sup> Commissione permanente Finanze e Tesoro*

**Audizione nell'ambito dell'esame dell'A.S. 3382 (Patrimonio pubblico)**

**del Direttore dell'Agenzia del Territorio**

*dr.ssa Gabriella Alemanno*

**Roma, 10 luglio 2012**

Egregi Senatori,

Vi ringrazio dell'opportunità concessami per esporre alcune considerazioni sul decreto legge 27 giugno 2012, n. 87, in particolare sul tema della incorporazione dell'Agenzia del Territorio nell'Agenzia delle Entrate.

Sento la necessità di esprimere, preliminarmente, la condivisione con le linee dell'Autorità politica, in ordine alla necessità di attivare percorsi di razionalizzazione e riorganizzazione di funzioni, competenze e strutture degli apparati pubblici e, quindi, anche dell'Amministrazione finanziaria.

Il processo di riorganizzazione, previsto dall'articolo 3 del decreto-legge sembrerebbe sottintendere, coerentemente alla scelta della denominazione della nuova entità, una operazione di razionale incorporazione tra soggetti ad esclusiva vocazione fiscale. In tal senso, se questo è certamente vero per l'Agenzia delle Entrate, detta vocazione non si adatta pienamente alle funzioni assegnate all'Agenzia del Territorio che esulano dall'ambito strettamente tributario.

In effetti, ferma restando la gestione di alcuni tributi di norma connessi alle prestazioni di servizi resi, la funzione fiscale si caratterizza per l'attribuzione della rendita catastale, attraverso tariffe d'estimo necessarie per determinare la base imponibile per la fiscalità immobiliare.

Per quanto riguarda le funzioni ipotecarie, la problematica è ancor più delicata. La gestione del sistema di pubblicità immobiliare è demandata al Conservatore dei registri immobiliari, che svolge il ruolo assegnatogli dal libro sesto del codice civile ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero della Giustizia. Le sue funzioni, infatti, sono in primo luogo civilistiche e non dovrebbero essere condizionate, sotto questo profilo, da prospettazioni di carattere tributario.

Va peraltro evidenziato che, in tutti i paesi europei, a parte la Francia, il Catasto e la Pubblicità Immobiliare sono gestiti da organizzazioni distinte dagli enti impositori.

Si ricorda, altresì, che l'Agenzia del Territorio è Organo cartografico dello Stato, in quanto gestisce le carte topografiche catastali, garantendone il costante aggiornamento.

Inoltre, i Servizi tecnico-estimativi per le valutazioni mobiliari ed immobiliari richieste dalle Pubbliche Amministrazioni sono stati storicamente gestiti da questa Organizzazione.

Ritengo utile rammentare quanto già accaduto all'inizio degli anni novanta con la riorganizzazione del Ministero delle Finanze in tre Dipartimenti, due dei quali direttamente connessi alla funzione impositiva (Entrate e Dogane), ed uno riferibile alla gestione inventariale, civilistica e di pubblicità immobiliare (ex Conservatorie), oltre che demaniale (Dipartimento del Territorio).

È da sottolineare che in quel processo furono ricondotte nell'ambito del Dipartimento del Territorio, la gestione del Catasto e delle Conservatorie, queste ultime scorporate dalla Direzione Generale Tasse ed imposte indirette sugli affari, proprio in considerazione della netta prevalenza della funzione civilistica rispetto a quella tributaria.

Concedetemi, inoltre, una notazione di carattere storico: l'Amministrazione del Catasto rappresenta la storia di questo Paese con oltre 120 anni di attività.

Le logiche di sistema nelle operazioni di incorporazione, volte alla razionalizzazione delle strutture organizzative, si basano sulla valutazione delle capacità di integrazione delle funzioni di *core business* e della sostanziale sovrapposizione delle funzioni di *staff* tra incorporante ed incorporata, volte al perseguimento di opportune economie di scala, anche in riferimento ad eventuali soppressioni di duplicazioni nelle articolazioni che svolgono funzioni analoghe.

Il condivisibile e necessario raggiungimento di ottimizzazione dell'apparato amministrativo, non può tuttavia prescindere, per un efficace raggiungimento di risultati nel medio-lungo periodo, da una piena interoperabilità delle strutture di governo delle funzioni operative.

L'Agenzia del Territorio gestisce le proprie attività di *core business* (catasto, pubblicità immobiliare, servizi estimativi e osservatorio del mercato immobiliare) attraverso una rete territoriale composta da n. 103 uffici provinciali, con una *governance* da parte di 15 direzioni regionali e n. 3 direzioni centrali di *line*.

Nell'ultimo triennio, il monte ore lavoro dedicato a tali attività, è stato pari a circa l'80 per cento delle tredici milioni di ore disponibili per le attività complessive erogate dall'Agenzia.

Le risorse dedicate alle funzioni tecniche di *line*, preposte alla gestione della struttura territoriale, sono circa settemiladuecento (7.200), con una *expertise* minima di oltre dodici anni nelle predette funzioni.

Tutto ciò potrebbe porre un problema di non sovrapposibilità della rete territoriale dell'Agenzia incorporata con quella dell'incorporante.

Il processo organizzativo, attuato negli ultimi dieci anni, ha, di fatto, impegnato l'Agenzia nell'implementazione di una rete territoriale operativa dedicata.

L'importanza di una tale rete deriva, anzitutto, dalla necessità di garantire strutture che abbiano una completa conoscenza delle caratteristiche tipologiche degli immobili presenti sul distretto territoriale di competenza.

In tal senso, si può citare la recente esperienza dell'operazione sugli immobili non dichiarati in Catasto, cd. "immobili fantasma", che ha richiesto, oltre al lavoro "desk" realizzato mediante le tecnologie informatiche, il lavoro "sul campo" per determinare la rendita presunta attraverso sopralluoghi sugli immobili.

In secondo luogo, va considerato che l'attuale struttura territoriale rappresenta una valida soluzione atta a garantire, nelle more del completo sviluppo dei sistemi telematici, l'erogazione, in tempo reale, dei servizi alle istituzioni, ai professionisti ed al cittadino, coerentemente alle esigenze del sistema Paese.

Va, ad esempio, valutata la necessità, nel campo della Pubblicità Immobiliare, di garantire, stante l'attuale quadro normativo civilistico, la consultazione in tempo reale ed in loco delle formalità di trascrizione e dei relativi titoli, che ha reso necessaria la creazione di una specifica rete di archivi dedicata, pari a 153 mila metri quadrati ovvero un terzo delle superfici attualmente occupate nel complesso dall'Agenzia del Territorio.

In ultimo, si consideri che la gestione dell'Osservatorio del mercato immobiliare ed i servizi tecnico estimativi richiedono una approfondita e specifica conoscenza del territorio e dei mercati immobiliari locali. In particolare, la banca dati delle quotazioni, che si riferisce ai valori a metro quadrato per ciascuna zona in cui viene articolato un comune, richiede per il suo aggiornamento una rete periferica di rilevazione e di consultazione con gli operatori di mercato locali.

L'esigenza del mantenimento di una struttura territoriale dedicata sembra, quindi, permanere indipendentemente dalla configurazione di una operazione strutturale di incorporazione e ciò rappresenta una problematica concreta rispetto al conseguimento dei condivisibili obiettivi di razionalizzazione, efficientamento e contenimento della spesa.

È, altresì, vero che, in un'ottica di ottimizzazione delle strutture mediante processi di incorporazione, sussistono economie di scala derivate dall'accorpamento di funzioni di *staff* non strettamente connesse alle funzioni di *line*. Tuttavia, anche per tali funzioni di *staff* non esiste sempre una piena sovrapposibilità e, comunque, l'analisi delle economie di scala non può

prescindere da una corretta valutazione delle conseguenze connesse alla creazione di una nuova entità funzionalmente complessa, territorialmente articolata e con un salto dimensionale rilevante (da circa 35.000 a circa 44.000 addetti).

Infatti, una delle ragioni che sottostavano alla riorganizzazione del Ministero delle Finanze e della sua riarticolazione nelle Agenzie fiscali era legata proprio all'eccessivo dimensionamento delle risorse umane e strumentali.

Il processo di riorganizzazione dell'Agenzia del Territorio non può prescindere dal *focus* su tre aspetti fondamentali:

1. l'attuazione, secondo le ultime modifiche normative, del processo di cooperazione interamministrativa con i Comuni per le funzioni catastali;
2. il processo di riforma del sistema estimativo del catasto fabbricati, come prevista dalla legge delega fiscale proposta dall'attuale Governo (atto camera 5291);
3. lo sviluppo dell'Anagrafe Immobiliare Integrata che prelude ad un rafforzamento della funzione dell'Agenzia del Territorio verso una *mission* non limitata ad una vocazione esclusivamente fiscale, ma volta alla creazione di un moderno sistema inventariale (si pensi ai certificati energetici, alle destinazioni d'uso, ai regimi vincolistici), indispensabile strumento informativo a livello nazionale e locale a supporto del governo del territorio.

Queste brevi considerazioni sono volte a mettere a fuoco la stretta correlazione tra i processi riorganizzativi e le specifiche funzioni svolte dall'Agenzia del Territorio, considerati anche nel loro divenire.

A chiusura di questa Audizione avverto, altresì, la necessità di rappresentare il comune sentire del personale dell'Agenzia che, protagonista nell'ultimo decennio di un profondo processo di rinnovamento, vive con disagio l'attuale momento, rivendicando l'identità e il ruolo di una Istituzione storica che ha contribuito allo sviluppo del Paese.