

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 FEBBRAIO 2009

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO LEO

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Leo Maurizio, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NEL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE	
Audizione del direttore dell'Agenzia del territorio, Gabriella Alemanno:	
Leo Maurizio, <i>Presidente</i>	3, 13, 17, 20
Alemanno Gabriella, <i>Direttore dell'Agenzia del territorio</i>	3, 17, 18, 19, 20
Costa Rosario Giorgio (PdL)	14, 15
De Angelis Candido (PdL)	15, 18
D'Ubaldo Lucio (PD)	15, 16, 19, 20
Fogliardi Giampaolo (PD)	13, 20

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MAURIZIO LEO

La seduta comincia alle 14,45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del direttore dell'Agenzia del territorio, Gabriella Alemanno.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nel contrasto all'evasione fiscale, l'audizione del direttore dell'Agenzia del territorio, Gabriella Alemanno.

Ringrazio la dottoressa Alemanno e le do la parola, con riserva, per me e per i colleghi, di rivolgerle al termine del suo intervento alcune domande e di formulare talune osservazioni.

Prego, dottoressa Alemanno.

GABRIELLA ALEMANNI, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. Grazie, presidente, per l'opportunità offerta di effettuare un'indagine conoscitiva sulle banche

dati che costituiscono il patrimonio informativo gestito dall'Agenzia del territorio, nonché sulle attività di supporto all'azione di contrasto a fenomeni di evasione ed elusione che possono incidere sulla tassazione dei fabbricati e dei terreni.

Si intende offrire, inoltre, una disamina delle banche dati in termini di valenza fiscale, nonché di sicurezza delle informazioni in esse contenute, rappresentando i relativi volumi, l'infrastruttura tecnica, i servizi erogati verso gli utenti e le pubbliche amministrazioni, per poi delineare le linee di sviluppo e le prospettive future.

Il fine ultimo è quello di rappresentare un quadro generale che permetta agli onorevoli commissari di approfondire temi di specifico interesse. Rinvio, peraltro, a tre approfondimenti tematici, in allegato alla presente relazione, il compito di illustrare elementi descrittivi di maggiore dettaglio.

L'Agenzia del territorio gestisce, nell'ambito del sistema informativo della fiscalità e con il supporto del *partner* tecnologico SOGEI, le informazioni relative al patrimonio immobiliare nazionale, registrando, ai fini fiscali, i dati censuari e tecnici degli immobili e, ai fini della pubblicità immobiliare, i diritti reali sugli immobili nonché quelli relativi al mercato immobiliare.

Si evidenzia che nel caso delle province autonome di Trento e Bolzano le funzioni catastali sono esercitate, per delega dello Stato, dalle suddette province. Quindi, esse sono escluse da questa disamina.

Il sistema informativo catastale consta di quattro settori completamente informatizzati e strettamente correlati fra loro. Il settore cartografico è costituito da circa 339 mila mappe in formato vettoriale; la cartografia catastale conferisce al sistema informativo la caratteristica di essere geograficamente referenziato.

Il settore censuario del catasto terreni è costituito da circa 82 milioni di particelle catastali, di cui 60 milioni soggette a tassazione; le residue particelle concernono aree occupate da fabbricati e altre aree, esenti da estimo catastale. Il settore censuario del catasto edilizio urbano è costituito da circa 63 milioni di unità immobiliari urbane, di cui 56 milioni soggette a tassazione.

Infine, il settore planimetrico completa il catasto edilizio urbano con informazioni di tipo grafico relative a ciascuna unità immobiliare.

Il sistema informativo della pubblicità immobiliare è costituito dalla raccolta degli atti e delle relative note (trascrizioni, iscrizioni e domande di annotazione) riguardanti prevalentemente il trasferimento della proprietà e dei diritti reali sugli immobili, ovvero l'iscrizione o la cancellazione delle ipoteche. Si segnalano circa 45 milioni di note meccanizzate, acquisite a partire dal processo di automazione iniziato negli anni '90, e circa 40 milioni di note, relative al ventennio pre-automazione, acquisite in formato digitale.

Con riferimento ai servizi di consultazione ipotecaria, si evidenzia l'opportunità di acquisire in formato digitale ulteriori 13 milioni di note attualmente disponibili solo in formato cartaceo, per l'arco temporale intercorrente tra gli anni '70 e la pre-automazione.

In coerenza con quanto disposto dall'articolo 64 del decreto legislativo n. 300 del 1999, che attribuisce all'Agenzia il compito di integrare i sistemi informativi della funzione fiscale con quelli della trascrizione e dell'iscrizione in materia di diritti sugli immobili, nel 2008 è stata

realizzata la struttura informatica per la costituzione della banca dati integrata centralizzata.

Questa struttura permette di integrare progressivamente le informazioni catastali e di pubblicità immobiliare con l'obiettivo di garantire la qualità e l'affidabilità delle informazioni sugli immobili e sui relativi soggetti titolari di diritti reali. I processi di aggiornamento delle intestazioni garantiscono già oggi, attraverso la voltura automatica da nota di trascrizione, l'allineamento delle informazioni, assicurando, altresì, la tempestività degli aggiornamenti.

L'Agenzia, inoltre, gestisce l'Osservatorio del mercato immobiliare, che contiene: le schede di rilevazione, con informazioni strutturate riguardanti le caratteristiche estrinseche ed intrinseche dei fabbricati e delle unità immobiliari; le quotazioni di mercato, relative a 31 mila zone di osservazione sviluppate per 17 tipologie edilizie e per gli 8.100 comuni dell'intero territorio nazionale; la rappresentazione cartografica delle zone OMI, che consente la localizzazione geografica e la georeferenziazione delle informazioni sopra descritte.

Veniamo, dunque, alla valenza fiscale di tutti i dati che ho appena rappresentato. Le banche dati catastali recano una serie significativa di informazioni sui fabbricati e sui terreni distribuiti sul territorio nazionale, che hanno valenza ai fini della definizione dei redditi agli stessi connessi, i quali concorrono alla determinazione della base imponibile delle imposte relative alle persone fisiche e giuridiche. Le medesime informazioni incidono, altresì, sulla definizione della base imponibile di alcuni tributi locali, nonché su quelle gravanti sui trasferimenti di diritti reali sugli immobili.

Credo che sia significativo esporre anche i dati del gettito fiscale collegato all'imposizione immobiliare, che nel 2007 — i dati del 2008 ancora non sono stati certificati da SOGEI — è risultato complessivamente pari a 36,6 miliardi di euro, costituiti principalmente da una serie di tributi evidenziati dal grafico « a

torta» che indica appunto la distribuzione del gettito relativo all'anno 2007: abbiamo un 31 per cento di ICI, un 20 per cento di IVA, un 20 per cento di IRPEF, un 15 per cento d'imposta di registro e un 10 per cento di imposte ipotecarie e catastali. L'aspetto che penso sia importante evidenziare è che dal 2008, a seguito della abolizione dell'ICI sulla prima casa, le voci elencate avranno una diversa ripartizione. Infatti, il gettito della suddetta imposta ha subito un abbattimento pari al 25 per cento circa.

Per quanto riguarda, in particolare, l'imposta di registro e le imposte ipotecarie e catastali, anche se riscosse dall'Agenzia delle entrate, le stesse sono direttamente influenzate dall'attività dell'Agenzia. A tal fine, ricordo che la base imponibile è generalmente determinata dal valore del bene o del diritto che costituisce l'oggetto dell'atto da sottoporre a registrazione, da individuarsi nel valore dichiarato dalle parti in atto o, se superiore, nel corrispettivo pattuito. La legge finanziaria per l'anno 2006 ha definito, in presenza di determinati requisiti soggettivi e oggettivi, il criterio della valutazione automatica come opzionale, ossia applicabile su richiesta della parte acquirente per determinare la base imponibile del bene trasferito. Infatti la predetta norma, come successivamente modificata, ha introdotto specifiche disposizioni per le sole cessioni nei confronti di persone fisiche, che non agiscano nell'esercizio di attività commerciali, artistiche o professionali, aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo e relative pertinenze. Per questa fattispecie, la base imponibile, ai fini delle imposte di registro ipotecarie e catastali, è costituita dal valore dell'immobile determinato ai sensi dell'articolo 52, commi 4 e 5, del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, indipendentemente dal corrispettivo pattuito indicato nell'atto. In tali situazioni, il calcolo della base imponibile è effettuato con riferimento alla rendita catastale.

Appare quindi fondamentale la puntuale conoscenza del patrimonio infor-

mativo gestito dall'Agenzia per il suo conseguente utilizzo strumentale alle scelte di politica fiscale nazionale e locale nel settore immobiliare. Il costante ed efficace aggiornamento di tale patrimonio informativo, anche per la valenza fiscale civilistica, consente al tempo stesso un ottimale governo del territorio.

L'Agenzia è stata chiamata dal legislatore a svolgere una serie di interventi che si concretizzano nell'aggiornamento della banca dati catastale, migliorando la rappresentatività della situazione reale e, quindi, garantendo un'affidabilità sempre maggiore dei dati rappresentati. Si citano al riguardo le azioni di recupero delle variazioni edilizie non presentate in catasto mediante un procedimento amministrativo — che illustrerò — attivato dai comuni con successivo intervento diretto dell'Agenzia del territorio.

Infatti, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 336, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per l'anno 2005) i comuni, constatata la presenza di immobili non dichiarati in catasto, ovvero la sussistenza di situazioni di fatto incoerenti con i classamenti catastali a seguito di interventi edilizi, richiedono ai contribuenti la presentazione degli atti di aggiornamento e, in caso di inadempienza, l'Agenzia provvede all'accatastamento d'ufficio con oneri a carico della parte interessata.

Dall'entrata in vigore della predetta disposizione, 594 comuni hanno inviato 50 mila richieste di regolarizzazione che hanno prodotto 24 mila aggiornamenti della banca dati catastale. Dal maggio 2008 gli aggiornamenti presentati hanno comportato un incremento della rendita catastale pari a 48 milioni di euro circa.

Un altro procedimento svolto dall'Agenzia, su iniziativa dei comuni, è quello disposto dall'articolo 1, comma 335, della predetta legge n. 311 del 2004, concernente la revisione parziale del classamento relativa alle cosiddette microzone, ovvero porzioni omogenee del territorio comunale, al fine di correlare le rendite catastali ai nuovi valori di mercato.

Si segnala al riguardo la recente e significativa attività di revisione del clasamento eseguita su quattro microzone centrali del comune di Milano (si tratta delle zone più centrali della città, come via della Spiga o via Montenapoleone) che ha consentito, a seguito dell'azione svolta dall'Agenzia, un incremento della base imponibile, costituita dalla rendita catastale, pari a 44 milioni di euro circa, con il conseguente recupero di gettito fiscale dei tributi erariali e locali.

In particolare, è stata attribuita la categoria A1, quindi abitazione di tipo signorile, a circa 1.600 unità immobiliari censite in altre categorie abitative, conseguendo in tal modo un incremento di rendita catastale di circa 8 milioni di euro e la conseguente imposizione ai fini ICI. Inoltre, è stata modificata la categoria o la classe catastale ad altre 28 mila unità circa, determinando il complessivo incremento di base imponibile citato.

In definitiva, le attività, completate recentemente, il 31 dicembre 2008, hanno interessato quasi 30 mila unità immobiliari relative a 14 mila soggetti, ai quali è stata inviata la notifica di avviso di accertamento catastale.

La qualità dell'intervento svolto è testimoniata anche dalla circostanza che ad oggi, pur non essendo ancora scaduti i termini (scadranno questa settimana), sono stati presentati solo 550 ricorsi dinanzi alla Commissione tributaria provinciale di Milano avverso i predetti avvisi di accertamento. Ritengo che questi numeri rappresentino un grande successo per l'Agenzia, proprio perché la presenza di questo scarso contenzioso sta a significare che abbiamo lavorato bene.

Analoga attività di riclassamento, di diversa consistenza, e che interessa altri 13 comuni, tra i quali Bari e Ferrara, è stata completata o è attualmente in corso.

L'Agenzia del territorio ha inoltre sviluppato, sulla base di specifiche disposizioni normative, ulteriori azioni che hanno utilizzato in modo innovativo una pluralità di banche dati e flussi infor-

mativi, finalizzate al recupero di fenomeni di evasione ed elusione connessi al settore immobiliare.

Mi riferisco, in particolare, alle attività previste dal decreto-legge n. 262 del 2006, convertito in legge n. 286 dello stesso anno, che hanno consentito di aggiornare il Catasto terreni con le informazioni sulle colture dei terreni desumibili dalle dichiarazioni rese ad AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) per accedere ai contributi agricoli comunitari (in modo particolare, l'articolo 2, comma 33); di identificare fabbricati mai dichiarati in catasto o che hanno perso i requisiti di ruralità (in questo caso, articolo 2, comma 36); di modificare il classamento di circa 27 mila unità immobiliari a destinazione particolare precedentemente censite nel gruppo di categorie catastali E, quali ad esempio le stazioni ferroviarie, gli aeroporti e le fiere (in questo caso, previste dall'articolo 2, comma 40), consentendo il loro parziale riclassamento in categorie catastali soggette all'ICI.

Tale intervento, riferito alle porzioni delle unità immobiliari non riconducibili a destinazione particolare, ha comportato un incremento della rendita catastale pari a 127 milioni di euro circa.

In particolare, relativamente alle informazioni sulle colture dei terreni acquisite dalle dichiarazioni rese ad AGEA si segnala che a partire dal 2006 gli aggiornamenti delle qualità colturali catastali vengono effettuati, oltre che attraverso dichiarazione spontanea resa dai coltivatori, anche a mezzo di procedure automatizzate basate su dichiarazioni presentate dai soggetti richiedenti i contributi comunitari in campo agricolo.

All'attualità sono state aggiornate le informazioni relative a circa 7 milioni di particelle del Catasto terreni, consentendo un incremento di reddito dominicale di 55 milioni di euro. Inoltre, sempre dalle citate dichiarazioni, vengono acquisite ulteriori informazioni sui fabbricati rurali costituenti l'azienda agricola.

Con riferimento alle attività per l'identificazione dei fabbricati mai dichiarati,

previste appunto dal predetto articolo 2, comma 36, della legge n. 286 del 2006, si è proceduto all'incrocio di diverse banche dati, quali quella della cartografia catastale con le ortofoto digitali ad alta risoluzione rese disponibili da AGEA, nonché gli archivi censuari del Catasto terreni con quelli del catasto edilizio urbano. Questo innovativo processo di acquisizione delle informazioni reali attraverso le foto aeree effettuate su tutto il territorio italiano ha consentito l'individuazione, fatte salve le ulteriori verifiche, di circa 1 milione e mezzo di immobili non presenti in catasto.

Gli elenchi delle particelle di Catasto terreni su cui sono stati individuati tali immobili sono stati resi noti attraverso affissione presso i comuni e gli uffici provinciali e pubblicati anche nel sito internet dell'Agenzia. Di tale attività è stata data conoscenza attraverso appositi comunicati pubblicati sulla *Gazzetta ufficiale*. È opportuno evidenziare che la valenza fiscale collegata all'individuazione di questi immobili potrà essere confermata solo a seguito del completamento delle attività di verifica attualmente in corso da parte dell'Agenzia e dai conseguenti accertamenti posti in essere, per i diversi tributi di competenza, dai comuni e dall'Agenzia delle entrate.

Il processo ha già interessato oltre il 70 per cento del territorio nazionale e verrà completato, per il restante 30 per cento, nel corrente anno. Da tale attività è scaturita la presentazione di atti di aggiornamento catastale che dall'agosto 2007 ha comportato un aumento di base imponibile pari a 42 milioni di euro circa. Le attività potranno essere replicate periodicamente, in modo da consolidare l'aggiornamento catastale.

Sul tema dell'accertamento dei fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità ai fini fiscali — previsto dalla stessa norma sopra richiamata —, specifiche attività di incrocio informativo delle banche dati con il registro delle imprese presso le camere di commercio hanno consentito l'identificazione di oltre 800 mila fabbricati che dovranno essere oggetto di ul-

teriori verifiche per l'effettivo accertamento della perdita dei suddetti requisiti e la conseguente iscrizione al catasto edilizio urbano.

Da tale attività è scaturita la presentazione di atti d'aggiornamento catastale che dall'agosto del 2007 ha comportato un incremento di base imponibile pari a 54 milioni di euro circa. Le predette verifiche tecniche potranno essere svolte con la collaborazione della Guardia di finanza, con la quale si sta definendo un apposito protocollo d'intesa. Per l'anno 2009, l'Agenzia ha programmato un piano di verifiche e controlli che interesserà i soggetti intestatari degli immobili identificati attraverso le procedure sopra delineate.

Inoltre, nei casi in cui i soggetti interessati risulteranno inadempienti è stata pianificata, sulla base delle risorse attualmente disponibili, una prima fase di operazioni di accatastamento attuate con azioni di surrogazione da parte degli uffici. Tale piano, che sarà oggetto di informazione alle organizzazioni sindacali, riguarda tutte le iniziative di alta valenza fiscale e interesserà in diversa misura gli uffici provinciali dell'Agenzia, con l'esclusione ovviamente di quelli di Trento e Bolzano, impegnando nel 2009 dipendenti per circa 900 mila ore.

Su un altro versante, un'ulteriore interessante esperienza di incrocio tra banche dati, per ora con finalità conoscitive di natura statistica, è stata quella che ha visto la correlazione dei dati catastali con quelli relativi alle dichiarazioni fiscali. I risultati sono stati raccolti nel volume *Gli immobili d'Italia. Dialoghi tra banche dati: conoscere per decidere*, che costituisce la prima realizzazione della mappa del patrimonio immobiliare italiano.

Tale mappa, realizzata attraverso un progetto voluto dal Ministro dell'economia e delle finanze, Giulio Tremonti, e condotto con la collaborazione del Dipartimento delle finanze e della SOGEI, ha permesso di rappresentare le informazioni catastali arricchite con quelle

relative all'utilizzo degli immobili desunte dagli archivi delle dichiarazioni dei redditi.

La «torta» venuta fuori da questo incrocio mostra complessivamente un 44,3 per cento dato da abitazioni principali e pertinenze, un 9 per cento della mappa del patrimonio immobiliare rappresentato dagli immobili che vengono dichiarati a disposizione da parte dei contribuenti e una quantità pari al 9,5 per cento che corrisponde agli immobili locati fuori da equo canone e ad equo canone.

Inoltre, ci sono altri dati che credo siano abbastanza significativi. Abbiamo un 10,9 per cento di unità non riscontrate in dichiarazione, rappresentate in buona sostanza da immobili appartenenti allo Stato o agli enti locali o comunque da immobili di proprietà di soggetti non tenuti alla dichiarazione. Abbiamo poi un 14,4 per cento collegato ad altri utilizzi: mi riferisco, in sostanza, a immobili di società che producono redditi di fabbricati oppure ai casi del cosiddetto uso promiscuo.

L'aspetto significativo che è bene evidenziare riguarda il fatto che esiste quasi un 12 per cento il cui utilizzo non è stato ricostruito o perché si tratta di immobili strumentali o perché dall'incrocio tra le banche dati non è stato possibile collegare l'utilizzo.

Si evidenzia come il mancato riscontro di alcuni immobili nell'incrocio delle banche dati catastali e delle dichiarazioni dei redditi non costituisca di per sé un sintomo di evasione fiscale. Credo che questo sia un aspetto importante. Infatti, i due universi oggetto delle correlazioni informative, quello catastale e quello dichiarativo, non hanno una piena rispondenza in quanto nascono con finalità diverse. Si ricorda a tal proposito che le rilevazioni catastali relative a circa 55 milioni di immobili non hanno diretta correlazione con l'universo dichiarativo, in quanto alcuni soggetti non sono tenuti all'obbligo di dichiarazione.

I risultati conseguiti rappresentano il primo passo verso la costruzione di una

banca dati a valenza statistica del patrimonio immobiliare fruibile, in prospettiva, ad ogni livello di governo del territorio.

Un elemento di attenzione che ritengo utile segnalare è l'alta percentuale, riscontrata nelle dichiarazioni dei redditi, del cosiddetto codice di utilizzo 9 avente carattere residuale. Queste sono alcune criticità che noi abbiamo messo in evidenza attraverso questo progetto importante e significativo. Il codice 9, dunque, è un codice residuale che non dà, in realtà, un'effettiva dimostrazione dell'utilizzo degli immobili da parte del contribuente.

Un altro ambito di miglioramento, già portato all'attenzione dell'Agenzia delle entrate, è costituito dall'apertura di un tavolo di lavoro per definire le modalità più opportune attraverso le quali introdurre l'obbligatorietà, all'atto della registrazione dei contratti di locazione, degli identificativi catastali dell'immobile.

Lo studio del patrimonio immobiliare si presta ad un'evoluzione verso un osservatorio permanente che potrà fornire a tutti i soggetti interessati ulteriori elementi informativi sempre più efficaci, strumentali all'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali in ambito immobiliare e a supporto delle decisioni in materia economico-fiscale.

In termini operativi uno scenario evolutivo di breve periodo è rappresentato dal miglioramento dell'integrazione delle informazioni catastali con quelle della banca dati della pubblicità immobiliare, che consente di collegare le caratteristiche tipologiche di un immobile ai diritti reali sottostanti. Le prospettive future possono prevedere, altresì, ambiti innovativi alla luce degli obiettivi che si vorranno raggiungere.

Un percorso praticabile può essere rappresentato dalla valorizzazione dei dati disponibili presso l'Anagrafe tributaria per una migliore conoscenza statistica delle informazioni già presenti nella mappa. Ad esempio, un'integrazione della stessa mappa descritta può essere realizzata con elementi desumibili dalle

utenze attivate o dalle risultanze dell'Osservatorio del mercato immobiliare che permetterà di perfezionare e valorizzare i dati già esistenti.

Altre forme di indagini conoscitive possono essere rappresentate da integrazioni, incroci o dialoghi tra banche dati gestite da istituzioni o enti diversi dell'amministrazione finanziaria. Ne deriva, quindi, un uso della mappa flessibile e strumentale alle scelte che l'autorità politica e le istituzioni preposte vorranno intraprendere. Il supporto tangibile che l'Agenzia potrà offrire è quello di proseguire nell'azione di miglioramento della qualità delle proprie banche dati.

Dopo questo approfondimento sugli aspetti di valenza fiscale, riteniamo importante fornire qualche indicazione in più sul sistema informativo dell'Agenzia.

L'efficacia con la quale l'Agenzia assolve i propri compiti istituzionali è intimamente correlata alla qualità delle basi informative da essa gestite. I servizi resi alle istituzioni, ai professionisti e ai cittadini hanno un valore connesso al grado di completezza e di coerenza dei dati gestiti con la realtà territoriale. Per questi motivi, l'Agenzia ha adottato un modello di valutazione della qualità delle banche dati atto a pianificare gli interventi di miglioramento delle stesse, anche al fine di monitorarne i risultati.

Il sistema informativo dell'Agenzia è articolato su banche dati centrali e periferiche situate rispettivamente presso l'Anagrafe tributaria, gestite da SOGEI, e nei centri di elaborazione dati (CED) degli uffici provinciali dell'Agenzia. A loro volta, i sistemi degli uffici provinciali sono connessi ai sistemi centrali dell'Anagrafe tributaria attraverso una specifica rete dedicata, nell'ambito del Sistema pubblico di connettività (SPC). L'adozione di una architettura *web*, che permette di trattare l'insieme delle banche dati fisiche con un unico *database*, ha determinato una vera e propria rivoluzione informatica. Sono stati, infatti, sviluppati processi telematici per la ricezione degli aggiornamenti degli atti catastali e di pubblicità

immobiliare ed è stata sviluppata una piattaforma di interscambio con altri enti, in particolare con i comuni.

Al fine di garantire la sicurezza del patrimonio informativo, l'Agenzia adotta misure di controllo di tipo fisico, logico e organizzativo-procedurale. In analogia con l'infrastruttura tecnica, la sicurezza fisica dei dati conservati presso l'Anagrafe tributaria è demandata alla SOGEI, mentre quella concernente i dati registrati nelle banche dati dei propri uffici provinciali è affidata a specifiche strutture centrali dell'Agenzia stessa.

Allo stesso modo, la sicurezza della rete di comunicazione è garantita dagli *standard* del Sistema pubblico di connettività. In relazione al tipo di utente, al tipo di servizio e al tipo di dato che il sistema dovrà trattare, sono previsti meccanismi di autenticazione di adeguata consistenza e canali di trasmissione differenziati.

Ad esempio, per i servizi che prevedono l'invio di documentazione da parte dei professionisti, è previsto l'obbligo dell'utilizzo della firma digitale o di quella elettronica, rilasciate dall'Agenzia al fine di garantire l'integrità, la riservatezza e la validità delle trasmissioni. Gli stessi criteri sono applicati anche ai servizi di interscambio con gli altri enti della pubblica amministrazione.

Sempre al fine di garantire la sicurezza del patrimonio informativo, strutture dedicate dell'Agenzia pongono attenzione agli aspetti organizzativi e comportamentali degli addetti. In particolare, l'Agenzia ha provveduto a definire un sistema organizzativo dedicato alla sicurezza interna, stabilendo specifici compiti e responsabilità di livello centrale e periferico. Infatti, l'accesso del personale al sistema informativo è condizionato da una specifica autorizzazione, rilasciata dal dirigente responsabile, che stabilisce l'opportuno profilo di abilitazione del dipendente, congruente con le attività assegnate, conservando traccia del processo autorizzatorio. Sono previste disa-

bilitazioni, anche automatiche, collegate a specifici eventi registrati nel sistema informativo.

Con riferimento agli utenti esterni, l'abilitazione è di norma subordinata all'accettazione di contratti di servizio appositamente stipulati. Anche nel caso di servizi di consultazione telematica delle banche dati dell'Agenzia con accesso occasionale del cittadino, le regole della sicurezza prevedono un adeguato riconoscimento dell'utente.

Un aspetto particolarmente importante riguarda la garanzia di continuità dei servizi che l'Agenzia ha classificato come critici, quali quelli connessi alla registrazione di atti modificativi o costitutivi di diritti reali sugli immobili. A tal fine, nel caso di situazioni di emergenza che comportino la perdita e l'indisponibilità dei dati o dei servizi, sono state predisposte sia procedure organizzative per permettere comunque l'accettazione degli atti di aggiornamento sia infrastrutture dedicate che consentano un rapido recupero delle informazioni. In particolare, con frequenza giornaliera, sono effettuate copie delle banche dati centrali e periferiche che vengono poi trasferite in siti sicuri.

Un ulteriore presidio a garanzia del recupero dei dati di pubblicità immobiliare, in caso di eventi particolarmente gravi riguardanti l'Anagrafe tributaria, è costituita da uno specifico sito di *disaster recovery* gestito da SOGEI per l'intera amministrazione finanziaria, presso il quale sono mantenute ulteriori copie delle banche dati. Il sito di *disaster recovery* dovrà inoltre gestire nel prossimo futuro anche un rapido ripristino dei servizi applicativi sostituendosi all'Anagrafe tributaria. Infine, l'Agenzia, per mantenere adeguati presidi di sicurezza in relazione all'evoluzione tecnologica dei servizi, provvede annualmente ad aggiornare il proprio « documento programmatico di sicurezza dei dati » previsto dal Codice in materia di protezione dei dati personali.

L'Agenzia, inoltre, assicura l'erogazione dei servizi catastali di pubblicità immobiliare che consentono l'aggiorna-

mento e la consultazione delle banche dati, nonché quello concernente l'Osservatorio del mercato immobiliare. Fornisce altresì, come abbiamo già detto, servizi di consulenza tecnica estimativa essenzialmente a favore di pubbliche amministrazioni, gratuitamente o a corrispettivo sulla base di appositi rapporti convenzionali.

I servizi di consultazione delle informazioni catastali e ipotecarie possono essere erogati in modo fisico, attraverso gli sportelli di *front office* presso gli uffici provinciali dell'Agenzia, o con modalità telematica. La consultazione delle informazioni catastali è possibile anche presso i 1.146 sportelli catastali decentrati ubicati in oltre 1.100 comuni.

Nel 2008, il canale telematico è risultato di gran lunga il più utilizzato dall'utenza con circa 11 milioni di consultazioni al mese, corrispondenti a circa il 73 per cento delle consultazioni catastali e al 79 per cento delle ispezioni ipotecarie.

Anche per i servizi di aggiornamento delle banche dati, la presentazione telematica di documenti costituisce la modalità di utilizzo più frequente. Nel 2008 sono state inviate, attraverso questo canale, il 65 per cento delle formalità di pubblicità immobiliare, pari a 2 milioni 600 mila unità, il 38 per cento dei documenti di aggiornamento del catasto edilizio urbano, pari a 400 mila atti circa, e il 37 per cento di documentazioni di aggiornamento del catasto terreni, pari a 188 mila atti circa.

In attuazione a quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82 del 2005), l'Agenzia ha realizzato specifici servizi di interscambio che permettono alle amministrazioni interessate di disporre automaticamente dei dati catastali all'interno dei propri sistemi. A tale servizio sono attualmente convenzionati 18 regioni e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, che hanno fruito, nel solo mese di gennaio 2009, di circa 3 mila servizi di fornitura dei dati. I comuni che non dispongono ancora della necessaria

infrastruttura tecnologica possono comunque ottenere la fornitura dei dati catastali attraverso uno specifico canale internet denominato «Portale per i comuni». Ad oggi, i comuni convenzionati che utilizzano i dati pubblicati periodicamente sono circa 7 mila, pari all'88 per cento del totale. Nel 2008, le forniture dei dati rese attraverso questo canale agli enti locali sono state circa 70 mila.

L'accesso al sito dell'Agenzia, *www.agenziaterritorio.it*, rappresenta per l'utente l'ingresso in una sorta di ufficio virtuale, dove può ottenere visure catastali *on line* con diverse modalità: digitando l'identificativo catastale del bene oppure con l'accreditamento al *fisconline* dell'Agenzia delle entrate per avere la visura catastale completa, o anche attraverso il servizio *Certitel* realizzato con Poste italiane, con consegna a domicilio. Inoltre, è possibile effettuare ispezioni ipotecarie con pagamento *on line* della tassa ipotecaria attraverso i servizi finanziari di Poste italiane.

L'Agenzia svolge sistematicamente indagini di *customer satisfaction* per comprendere i livelli effettivi di soddisfazione degli utenti e recepire suggerimenti utili a realizzare azioni migliorative dei servizi. Dai risultati delle indagini, eseguite in modo conforme alle linee guida dell'Osservatorio della soddisfazione del contribuente, emerge una situazione nel complesso positiva, in particolare per i servizi telematici volti all'utenza professionale: presentazione telematica degli atti tecnici, aggiornamento catastale, consultazione degli archivi catastale ed ipotecario. Il riconoscimento della qualità percepita dell'informazione è indirettamente testimoniato anche dal crescente utilizzo dei dati disponibili da parte delle amministrazioni centrali e locali.

A questo punto vorrei illustrare anche le linee di sviluppo e le prospettive future. Nell'ambito della definizione delle linee di sviluppo delle informazioni gestite dall'Agenzia, appare prioritario affrontare il tema della rappresentatività delle banche dati, che può essere migliorata attraverso azioni che garantiscano,

innanzitutto, l'integrazione e la normalizzazione delle informazioni catastali. L'obiettivo consiste nella completa correlazione dei dati gestiti dall'Agenzia e nell'integrazione con le altre informazioni disponibili presso altre amministrazioni. L'ipotesi di lavoro è quella di perseguire questo obiettivo attraverso l'implementazione di un sistema di georeferenziazione delle informazioni, espresso anche su base cartografica.

In questo ambito, è da auspicare un processo organico di standardizzazione delle informazioni che, aumentando l'effettiva fruibilità dei dati, potrebbe abilitare opportunità sempre crescenti di efficace integrazione informativa anche con altre amministrazioni.

A tale proposito, appare significativo segnalare alcune attività in corso per la costituzione e la gestione da parte dell'Agenzia di un progetto generale di toponomastica denominato «Stradario nazionale». Questo strumento, introducendo *standard* uniformi condivisi con i comuni nella definizione degli indirizzi, costituirà un utile servizio per gran parte della pubblica amministrazione. La rilevanza di questa iniziativa è testimoniata dal suo inserimento negli obiettivi strategici del piano di *e-government* 2009/2012.

Un altro progetto di particolare importanza è quello rappresentato dalla progressiva integrazione delle informazioni catastali con quelle della pubblicità immobiliare. Infatti, la realizzazione di una banca dati integrata permetterà di certificare le titolarità della proprietà e degli altri diritti reali sui diversi beni immobili. La piena realizzazione di questo progetto sarà resa possibile dalla completa informatizzazione degli archivi della pubblicità immobiliare. Risulta infatti prioritario investire nel completamento della digitalizzazione degli archivi delle conservatorie, al fine di conseguire tre ordini di risultati positivi: rendere completamente telematici i servizi di consultazione dei registri immobiliari, quindi eliminare definitivamente i famosi «libroni»; migliorare il livello di integrazione tra dati catastali e quelli di con-

servatoria, recuperando nel sistema informatico elementi oggi non disponibili; revisionare l'organizzazione logistica degli uffici con conseguente riduzione dei costi di esercizio.

L'Agenzia è in grado di realizzare ulteriori forme di supporto informatico agli enti territoriali perseguendo tre linee di sviluppo. La prima è lo scambio delle informazioni in modo semplice e automatico: questa direttrice consisterà nell'ulteriore sviluppo e potenziamento dei servizi di interscambio e cooperazione applicativa; si costituirà in tal modo la necessaria premessa per una crescente integrazione dei processi amministrativi tra le pubbliche amministrazioni.

La seconda linea di sviluppo è la standardizzazione e la normalizzazione dei dati, che costituisce una condizione indispensabile per l'utilizzo efficiente ed efficace dei dati scambiati.

Infine, la terza linea è l'integrazione dei processi interamministrativi che, resa possibile dal sistema di interscambio e di cooperazione applicativa, permetterà consistenti ritorni in termini di efficienza e di semplificazione del rapporto col cittadino.

In questo scenario di sviluppo, il sistema catastale, con i suoi dati, servizi e infrastrutture, può assumere il ruolo di piattaforma nazionale di riferimento per il supporto di alcuni servizi propri degli enti territoriali.

A titolo esemplificativo, si possono richiamare gli adempimenti normativi in tema di contenimento del consumo energetico degli edifici, il cosiddetto catasto energetico, e quelli riguardanti i vincoli sulle aree incendiate, il cosiddetto catasto degli incendi.

Vorrei fare ora un breve riferimento alla direttiva comunitaria INSPIRE, che stabilisce le regole generali per l'istituzione dell'infrastruttura per l'informazione territoriale presso l'Unione europea. Ciascuno Stato membro deve contribuire al progetto europeo realizzando una propria infrastruttura nazionale, ottenuta integrando tra loro quelle di livello sub-nazionale esistenti. L'Agenzia è

attualmente impegnata, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, nella trasposizione in ambito nazionale di questa direttiva europea.

Insieme ad altri soggetti istituzionali, l'Agenzia partecipa al Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni, che ha il compito di definire il quadro normativo di riferimento per la realizzazione delle basi dei dati territoriali, per la documentazione, la fruibilità e lo scambio dei dati stessi tra le pubbliche amministrazioni centrali e locali.

In relazione all'attuazione della predetta direttiva, l'Agenzia ha già reso disponibili i dati descrittivi della cartografia catastale al Repertorio nazionale dei dati territoriali, istituito e aggiornato presso il Comitato nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA).

Un'ulteriore attività in corso riguarda lo sviluppo di regole per la formazione di banche dati cartografiche e di *standard* per la realizzazione di reti di stazioni GPS.

Dunque, nel quadro dell'evoluzione dei servizi dell'Agenzia io credo che lo sviluppo del Modello unico digitale per l'edilizia, il cosiddetto MUDE — previsto dall'articolo 34-*quinquies* del decreto-legge n. 4 del 2006, convertito nella legge n. 80 del 2006 — meriti particolare attenzione in quanto rappresenta un esempio di semplificazione amministrativa posto in essere attraverso l'interoperabilità tra diverse amministrazioni.

La realizzazione del MUDE permetterà una significativa integrazione tra i processi relativi agli atti in materia edilizia trattati dai comuni (quali i permessi di costruire o le dichiarazioni di inizio attività) e gli atti di aggiornamento catastale. L'estensione e lo sviluppo di servizi simili sono fondamentali per il miglioramento della qualità delle informazioni gestite e per il supporto al governo e alla tutela del territorio, nonché per il contrasto a fenomeni di evasione ed elusione fiscale.

L'Agenzia, che rappresenta il primo ente ad avere sviluppato i servizi di

interscambio secondo le modalità previste dal Sistema pubblico di connettività, sta attualmente sperimentando servizi di cooperazione applicativa in grado di fornire, in tempo reale, informazioni puntuali su richieste di altre amministrazioni. Questa modalità costituisce un'evoluzione nella cooperazione applicativa in grado di evitare inutili trasferimenti di grandi quantità di dati.

L'evoluzione della tecnologia e la telematizzazione dei servizi genera una disuguaglianza tra chi è in grado di utilizzare le nuove tecnologie e chi non lo è, il cosiddetto *digital divide*, con l'effetto di rendere alcuni servizi non fruibili per alcune categorie sociali. A tal riguardo, l'Agenzia è impegnata ad utilizzare appieno le opportunità create dall'iniziativa della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, denominata « Reti amiche », in materia di collaborazione tra reti pubbliche e reti pubbliche e private, per aumentare la fruibilità dei propri servizi su tutto il territorio nazionale. In questa prospettiva l'Agenzia, tra le altre iniziative, sta finalizzando un accordo di cooperazione con Poste italiane per consentire l'erogazione del servizio di visura catastale in circa 6 mila uffici postali. Inoltre, è stato avviato un progetto per estendere un servizio analogo presso le ambasciate e le delegazioni consolari italiane all'estero.

Credo che quanto fin qui esposto possa ragionevolmente dimostrare come l'Agenzia del territorio, grazie anche alla presenza di qualificate competenze professionali, rappresenti per il Paese una significativa risorsa in grado di fornire servizi tecnologicamente evoluti, capaci di incidere sul funzionamento del sistema immobiliare nazionale e sui fenomeni di evasione ed elusione fiscale ad esso connessi. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio in modo sentito la dottoressa Alemanno per la panoramica puntuale e dettagliatissima che ci ha esposto. Mi sembra che dai tempi del tavolare di Maria Teresa ad oggi siano stati fatti enormi passi in avanti. Quindi, le

porgo i miei complimenti per questo lavoro pregevolissimo, molto dettagliato e accurato.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Innanzitutto anch'io mi complimento per l'ottima e ampia relazione e per il lavoro svolto sia dalla dottoressa Alemanno sia da tutti i collaboratori, come giustamente lei ha evidenziato. Ritengo che tale relazione sia molto esaustiva e colga molto bene quelle problematiche che, a mio modesto parere, costituiscono il motivo finale del nostro lavoro, che è quello di arrivare ad un ragionamento di lotta all'evasione fiscale, ad una possibilità per lo Stato di realizzare un controllo.

Per esperienza professionale, ho potuto toccare con mano come un aspetto che lei ha trattato nella sua relazione rappresenti una modalità concreta di evasione, ossia l'evasione in materia di locazione di immobili.

Molto lavoro è stato fatto — lei, dottoressa, lo evidenzia — ma molto resta ancora da fare. In particolare, abbiamo una serie di vecchi contratti registrati, *ante* equo canone, quindi *ante* legge n. 392 del 1978, portati avanti di proroga in proroga, attinenti sia alle unità abitative sia a quelle commerciali, per i quali — senza che nessuno me ne voglia — se tanto mi dà tanto, visto quello che accade al nord, possiamo immaginare cosa può accadere in altre zone del Paese.

Gli uffici del registro hanno iniziato — anche attraverso un vostro lavoro, come è stato evidenziato — da una determinata data in poi, a rendere tutto automatico. Mi sto accorgendo che per determinati contratti non ci si può dimenticare di una registrazione o, ad esempio, non è possibile procedere ad una nuova locazione senza aver risolto il contratto precedente, che magari può aver avuto una risoluzione anticipata. Questo significa che il controllo è effettivo. Tuttavia, esiste un'ampia fascia di comportamenti de-

vianti, come voi avete messo in risalto. Infatti, lei ha portato l'esempio della città di Milano, dove grandi unità abitative sono ancora accatastate con vecchie modalità.

La domanda che le rivolgo è semplice: quando potremo arrivare a chiudere il cerchio, raggiungendo un'ottimizzazione anche in riferimento alle situazioni pregresse che ancora sfuggono, a mio giudizio, notevolmente?

Da legislatori dobbiamo preoccuparci della lotta concreta all'evasione fiscale, ma abbiamo anche presente che oggi la crisi economica non permette di intervenire sempre di più sulle piccole e medie imprese, che sicuramente non reggono più il mercato.

D'altra parte lo Stato, il Ministero dell'economia, il Ministro Tremonti, le Agenzie danno disposizioni ben precise all'Agenzia delle entrate circa la necessità di reperire incrementi di un 30 per cento in più di evasione fiscale rispetto allo scorso anno. Volendo svolgere in maniera concreta l'attività legislativa, credo che non possiamo più pensare di attingere alle piccole e medie imprese. Dobbiamo cercare di intervenire, invece, su quelle aree dove l'evasione è ancora ampia e fare in modo, soprattutto, che chi paga le imposte possa avere degli abbattimenti, che sono necessari.

In particolare, per quanto riguarda il settore degli immobili, esistono alcune categorie (parlo dei cosiddetti pensionati) che hanno lavorato una vita intera per investire in uno o due piccoli appartamenti che dovrebbero costituire per loro un'integrazione della pensione. Ebbene, in molti casi essi pagano diligentemente fino all'ultimo centesimo, subendo una tassazione esagerata. A questo proposito, presidente Leo, lei sa che era stata sollevata la questione, poi accantonata, relativa alla tassazione separata del 20 per cento sugli immobili. Tantissime categorie pagano fino all'ultimo centesimo in maniera corretta, mentre ci sono grandi investitori immobiliari che, in virtù di vecchie situazioni, sfuggono costantemente al fisco.

Ovviamente l'obiettivo è questo. Quali sono i termini entro i quali si potrà arrivare anche ad una definizione di tutte le situazioni pregresse, ossia *ante legge* n. 392 del 1978? Non è poca cosa, badeate. Infatti, anche se sono passati trent'anni esistono moltissime situazioni del genere, anche di notevole entità, nelle periferie delle grandi città. Io parlo di una provincia del Veneto, ad esempio, dove tali situazioni sono presenti e rappresentano un fenomeno di ingiustizia che ritengo debba essere affrontato anche sul piano legislativo.

Mi complimento nuovamente per la relazione che abbiamo ascoltato e che trovo realmente completa ed esaustiva. Credo ci siano tutte le possibilità e le proiezioni per poter perseguire gli scopi che il Ministero, gli enti e anche la nostra Commissione si propongono: peraltro, vorrei evidenziare come rimangono irrisolte questioni sulle quali gradirei avere dei chiarimenti.

ROSARIO GIORGIO COSTA. Se l'Unità d'Italia si raggiunse nel 1860, ai fini del catasto urbano ed extraurbano essa è stata realizzata con l'avvento dell'Agenzia del territorio. Eviterei di depauperare questo pregevole lavoro, la finalità e l'azione all'Agenzia, insistendo in questa sorta di ritornello della lotta all'evasione. Meno male che qualcuno ha realizzato il patrimonio immobiliare, altrimenti non esisterebbe chi si preoccupa di stanare gli evasori. Per quanto mi riguarda, cerco di usare un linguaggio molto più apprezzabile da chi costruisce e si fa tassare.

Credo che sia stato fatto tutto quanto occorreva e chi ha la possibilità di appressarsi ad uno degli 8 mila comuni d'Italia sa che in tutti i comuni si è arrivati, ormai, allo spoglio che consente di sapere quali sono le unità immobiliari che non erano state inventariate. In un comune come il mio, di 11.600 abitanti, so che si è arrivati allo spoglio per circa mille unità immobiliari. Quindi siamo sulla buona strada.

LUCIO D'UBALDO. Non per le quali non si paga nulla, ma perché non sono nel catasto.

ROSARIO GIORGIO COSTA. Non sono nel catasto.

Io mi auguro che il vostro lavoro possa essere facilitato con l'introduzione di questa attesa aliquota fissa sui redditi di capitale, perché tutto concorre a rendere più agevole e più fluido il dialogo tra contribuente e amministrazione finanziaria. Abbiamo inventariato e fotografato tutto il patrimonio immobiliare italiano, dunque vediamo se riusciamo a rendere più gradevole la possibilità di avere una proprietà immobiliare. Certamente con quel 20 per cento, a mio parere — e l'altro giorno ne parlavo con il Ministro — daremmo una spinta seria non solo all'eliminazione dell'evasione o dell'aspettativa di evasione, ma anche all'attività edilizia, che è l'industria delle industrie, e nel Mezzogiorno è due volte l'unica industria esistente.

Infatti, signor presidente — lei che è maestro e donno e chissà quante volte ha riflettuto sull'argomento — per quale motivo quando si colpisce l'immobile si colpisce due volte il Mezzogiorno? Perché si tratta dell'unica industria per la quale siamo competitivi, in quanto non è necessario traslare il prodotto nel tempo e nello spazio, quindi non si pone il problema dell'attività mercantile.

In ogni caso, complimenti per quanto state facendo. So, essendo anche vicino alle gestioni comunali, come tutti noi, che ormai non si sfugge al controllo. Vorrei ricordare che in alcune plaghe d'Italia, in particolare nel Mezzogiorno, che pure avevano tanti elementi di pregio, non c'erano gli antichi catasti austro-ungarici. Se si vuole trovare una casa a Venezia sono a disposizione tre catasti — mi dicono i tecnici — mentre da noi si rischia di non trovare nemmeno l'abitazione per la quale si è avuta la concessione edilizia tempo prima.

Adesso voi avete fatto questo miracolo, quindi complimenti e tanti auguri.

CANDIDO DE ANGELIS. Il linguaggio aulico del senatore Costa mi emoziona! Vorrei ringraziare la dottoressa e tutti i suoi collaboratori per il pregevole documento che ci è stato presentato, anche se noi senatori siamo stati trattati male — è solo una battuta, dottoressa — perché si fa riferimento solo alla Camera dei deputati!

Provengo da un'esperienza non professionale ma amministrativa, durante la quale abbiamo svolto un grande lavoro di ricerca su evasione ed elusione, sviluppando un'ampia collaborazione con l'Agenzia del territorio, di cui abbiamo apprezzato l'efficienza.

A pagina 17 del documento, si fa riferimento all'aspetto geografico, alla base cartografica, al progetto di *e-government*. Il progetto di predisporre una carta geografica degli immobili su base territoriale è molto pertinente: voi riprendete questo tema e lo fate vostro, realizzando una base su cui lavorare che possa essere di uso comune e lo assumete come uno dei compiti stabiliti dal progetto. Ho riscontrato, proprio nell'ambito del progetto di lotta all'evasione e all'elusione realizzato all'interno delle amministrazioni, la persistenza di una difficoltà che riguarda i terreni piuttosto che i fabbricati. Infatti, per i terreni c'è una evoluzione continua di parcellizzazione che spesso si fa fatica a seguire e costituirebbe, a mio parere, un percorso di ricerca che potrebbe dare grandi soddisfazioni nell'individuazione dell'evasione e dell'elusione, perché si andrebbe alla ricerca della rendita pura; si susseguono variazioni urbanistiche che portano terreni agricoli e di altra natura a diventare edificabili comportando anche processi di parcellizzazione in ragione dei quali alcuni terreni, che valevano uno, con un semplice atto urbanistico finiscono per valere dieci, venti o talvolta anche cento, con la formazione di rendite di capitale di grande valore.

Vorrei sapere se lei sia d'accordo su questo punto, ossia se anche nel campo del controllo dei terreni, più che dei fabbricati, sia riscontrabile tale difficoltà che noi stessi abbiamo spesso avuto

modo di rilevare; a volte, anche il confronto con voi non ci ha dato i risultati che speravamo.

Passo alla seconda domanda. Andiamo incontro al federalismo fiscale, che è importantissimo. Il federalismo fiscale — mi ricollego alla domanda dell'amico Costa — prevede o dovrà prevedere un'uniformità dei comportamenti in Italia anche nei rapporti con la fiscalità. La domanda che pongo può apparire ovvia: voi notate tale uniformità — ma non credo — sull'intero territorio nazionale? Al di là dei punti di eccellenza, che avete citato in relazione alle città dove state lavorando, esiste differenziazione, ossia ci sono ancora sacche in cui incontrate una difficoltà estrema e dove, secondo voi, sono presenti punti di evasione più profondi e maggiori rispetto ad altre parti?

LUCIO D'UBALDO. Anch'io mi associo ai complimenti e al ringraziamento per l'ampia documentazione.

Partirei da una considerazione che mi serve per formulare una domanda. L'Agenzia del territorio è l'unica delle agenzie ad avere istituzionalmente la presenza di due rappresentanti delle autonomie territoriali, cioè dei comuni, nel proprio consiglio di amministrazione. Nel corso di queste audizioni ci siamo sempre interrogati sul funzionamento delle relazioni istituzionali tra centro e periferia, come si diceva una volta, tema che oggi è tornato ancora di più agli onori della cronaca per l'iniziativa governativa sul cosiddetto federalismo fiscale. Quindi, la mia prima domanda è di natura politica, nel senso giusto del termine, visto che siamo in presenza di dirigenti della pubblica amministrazione allargata. Chiedo se questo rapporto che si fotografa nel consiglio di amministrazione dell'Agenzia permetta di ricavare un vantaggio producendo una maggiore spinta in direzione di questo obiettivo che stiamo cercando di cogliere appieno, ovvero il rapporto con il territorio, con la realtà dei comuni italiani. Questo è lo sfondo su cui vorrei una sua valutazione.

Passando a un punto di vista più tecnico, nel corso della relazione lei ha fatto riferimento, oltre ai rapporti sistematici con i comuni, a una seria e stabile consultazione da parte dell'Agenzia di banche dati non statali; non so come definirle, non si comprende esattamente, immagino siano quelle dell'ISTAT. Le chiedo di dirci quali sono queste banche dati diverse da quelle che noi abbiamo individuato nel corso delle audizioni, ossia nel corso della nostra attività parlamentare di questi primi mesi di legislatura.

Riguardo all'ICI, nel prospetto che lei ci ha fornito si evidenzia, rispetto al 2007, un'incidenza pari al 31 per cento, fatto pari a cento il gettito che deriva dall'imposizione immobiliare. Le misure prima del Governo Prodi e poi del Governo Berlusconi, che qui non erano acquisite perché siamo nel 2007, hanno ridotto l'imposizione sulla prima casa, sull'abitazione principale: vi chiedo se abbiate fatto una stima circa l'incidenza a seguito di tali interventi. La richiesta aggiuntiva rispetto alla documentazione che ci è pervenuta — che non nasce da una curiosità statistica, comunque lecita — potrebbe riguardare la possibilità di una comparazione internazionale.

Nel dibattito politico tra maggioranza e opposizione continuiamo ad avere difficoltà a comprendere se esista o meno un punto di equità. Continuiamo a sostenere, per ragioni che attengono alle nostre sensibilità, che non è giusto tassare la prima casa, mentre qualcun altro — a bassa voce in questo momento storico — afferma che forse la prima casa va anch'essa acquisita tra i cespiti.

Penso che un'imposta immobiliare in capo ai comuni che escluda i possessori della prima abitazione — che in un altro grafico ci viene ricordato essere circa il 29-30 per cento — sia un'imposta destinata, a mio modesto parere, a sbriacciarsi. Mi domando quanto potrà reggere un dibattito politico nel quale si fa finta di ignorare che l'imposta immobiliare in capo ai comuni, che serve a finanziare i servizi comunali, viene pagata da tutti,

meno che da un 30 per cento di cittadini che hanno la sfortuna o la fortuna — questo lo deciderà non so bene chi — di essere possessori di una sola casa. Gli altri pagano i servizi, mentre chi è proprietario della prima casa non li paga, non contribuisce. Quanto può reggere un'imposta concepita in questo modo da un punto di vista politico?

Tuttavia, prima ancora di dire se regge o meno — questo è un mio giudizio — sarebbe interessante fare una comparazione, dal momento che l'imposta immobiliare non vige soltanto in Italia. Del resto, anche questo fa parte della semplificazione, dato che sembra che siamo gli unici ad aver tassato gli immobili in maniera così cattiva e violenta. Al contrario, si tratta di una tassazione diffusa, almeno in Europa, a maggior ragione nei sistemi federali poiché il federalismo è incentrato sull'imposizione immobiliare. Qual è, dunque, il confronto che possiamo fare? Quanto incide la tassazione sulla prima casa in Francia, in Germania o in Inghilterra, fatto pari a cento il gettito immobiliare? Se mancano tali informazioni, noi come Parlamento, come sede legislativa, continuiamo a dare un giudizio che deriva semplicemente dalla nostra ispirazione politica e dalla nostra sensibilità, ma non disponiamo di un confronto in sede internazionale che ci aiuti a conoscere l'andamento nelle altre grandi democrazie.

PRESIDENTE. I complimenti li abbiamo già fatti, quindi non mi ripeto, ma anch'io vorrei intervenire in conclusione. Mi ha particolarmente colpito una parte della relazione in cui si afferma che, a seguito della realizzazione di ortofoto digitali, risultano 1 milione e mezzo di unità immobiliari non accatastate. Tale dato è di grandissima rilevanza.

Voi stessi vi siete attivati presso i comuni — addirittura leggero che è stata data conoscenza attraverso appositi comunicati pubblicati in *Gazzetta ufficiale* —, per cui credo che la nostra Commissione dovrebbe condurre una forte opera di sensibilizzazione, anche in vista del-

l'audizione di domani del vicepresidente dell'ANCI, Sergio Chiamparino. Non so come pensate che si possa agire, sarebbe utile lavorare in stretta sinergia. Del resto, 1 milione e mezzo di unità immobiliari non accatastate, sebbene non sappia a quanto ammonterebbe il reddito generato, comunque rappresentano un dato estremamente significativo, sul quale credo che occorra portare avanti una massiccia opera di informazione per tentare di recuperare, se esiste, una grossissima sacca di evasione.

Do nuovamente la parola alla dottoressa Alemanno per la replica.

GABRIELLA ALEMANNO, Direttore dell'Agenzia del territorio. Ringrazio tutti i commissari presenti anche per i complimenti che ci hanno rivolto. Vorrei presentarvi l'ingegner Maggio, direttore centrale cartografia, catasto e pubblicità immobiliare, il dottor Donis, direttore centrale processi e sistemi informativi, e il dottor Occhi, responsabile area comunicazione e rapporti istituzionali, che hanno dato un contributo rilevante alla redazione del documento.

Desidero svolgere una serie di riflessioni di carattere generale, anche alla luce delle problematiche che sono state rilevate. Credo che sia strategico creare un rapporto sinergico con i comuni sia sulla questione degli immobili non dichiarati, o comunque di tutte quelle problematiche ad alta fiscalità, sia sulla questione del federalismo fiscale, o decentramento delle funzioni catastali che dir si voglia, che rappresentano due diversi aspetti dello stesso problema.

Infatti — e questo è un elemento che sarebbe opportuno rappresentare, se domani verrà l'ANCI in Commissione — anche se abbiamo attivato una serie di collegamenti con i comuni per l'aggiornamento delle banche dati, in realtà quelli effettivi sono 2.500.

L'Agenzia del territorio ha dato una grande disponibilità (senza voler fare alcun discorso di autoreferenzialità) e ha dimostrato, anche con i fatti, di mettere a disposizione di chiunque l'intero бага-

glio di informazioni e di banche dati, anche perché le nostre sono banche dati pubbliche.

L'aggiornamento — che significa dare delle referenziazioni catastali che hanno una loro valenza anche di carattere fiscale — si può realizzare soltanto attraverso incroci, integrazioni e interoperabilità e i comuni in questo sono i grandi protagonisti. L'aspetto, ad esempio, del milione e mezzo di fabbricati mai dichiarati è un dato che abbiamo definito con le ortofoto e che dobbiamo verificare puntualmente caso per caso. Tuttavia, anche i comuni hanno un ruolo importante perché, tra l'altro, il loro controllo su queste realtà incide sul discorso dell'abusivismo edilizio o su problemi di carattere urbanistico, se non addirittura ambientale. Quindi il tema è molto delicato. Abbiamo dato al problema una valenza di carattere fiscale, però ci sono una serie di altri elementi altrettanto significativi.

CANDIDO DE ANGELIS. È possibile che i comuni avessero comunque in lista alcuni degli edifici compresi in questo milione e mezzo per motivi legati all'ICI, alla TARSU, alla TIA e ad altre situazioni?

GABRIELLA ALEMANNI, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. E chi lo sa?

CANDIDO DE ANGELIS. Per questo dico che ci dovrebbe essere proprio l'incrocio...

GABRIELLA ALEMANNI, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. Senatore, deve tener presente che un costruttore, quando chiede una licenza edilizia per la realizzazione di un immobile, già da quel momento dovrebbe pagare l'ICI sull'area. In realtà, non sembra che tutti i comuni siano stati così attenti nella verifica, però questo è un problema che riguarda loro. Posso solo rappresentare il dato dal punto di vista di un organo tecnico dello Stato.

CANDIDO DE ANGELIS. Qual è la valutazione?

GABRIELLA ALEMANNI, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. La valutazione è che i comuni hanno il problema — e questo riguarda Roma, Milano così come i piccoli centri — di non disporre di banche dati aggiornate. Soltanto mettendo a sistema l'insieme delle banche dati si rende possibile il pagamento regolare dell'ICI e di tutti gli altri tributi collegati alle rendite catastali. I comuni, secondo me, dovrebbero assumersi anche una responsabilità in questo senso perché, ripeto, come amministrazione statale abbiamo messo a disposizione tutti i contributi e tutte le attività.

Il tema del federalismo fiscale è strettamente connesso a ciò che abbiamo detto: esso si potrà realizzare in maniera integrale soltanto quando queste banche dati saranno messe effettivamente a sistema.

Il senatore D'Ubaldo ha chiesto chiarimenti circa la presenza nel nostro comitato di gestione dei due membri nominati dall'ANCI. Da quando sono io direttore dell'Agenzia, sono stati nominati dall'ANCI, ma non è ancora stato approvato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che consenta loro di essere inseriti nel comitato. Tuttavia, per le testimonianze che ho avuto anche dagli altri dirigenti dell'Agenzia, storicamente il loro contributo è sempre stato molto fattivo e importante proprio per quel discorso di integrazione tra le attività dell'Agenzia e quelle dell'ANCI. Noi siamo sempre stati molto collaborativi con l'ANCI anche sul tema del decentramento: dovrà essere riaperto il relativo tavolo, su cui aspettiamo l'*input* dell'autorità politica.

Passo ora alle domande che mi ha posto l'onorevole Fogliardi sul tema delle locazioni. Innanzitutto, anche dai dati che abbiamo rappresentato, su un totale di circa il 10 per cento degli immobili locati purtroppo soltanto lo 0,6 per cento viene utilizzato ad equo canone. L'aspetto fondamentale che abbiamo rilevato anche attraverso il progetto presentato a gennaio di quest'anno nel volume sulla mappa del patrimonio immobiliare, è si-

curamente costituito dall'importanza dell'identificativo catastale. Sarebbe assolutamente importante se anche voi, come autorità politica, voleste farvi portatori di questo aspetto. Ci siamo accordati con l'Agenzia delle entrate perché ritengo che sarà necessario prevedere addirittura una norma di natura civilistica: dovevamo infatti aprire un tavolo di lavoro perché l'identificativo catastale, inserito nel contratto di locazione, ci permette di collegare il contratto anche all'immobile. Anche questo è dunque un ulteriore elemento dal quale possono derivare situazioni di evasione fiscale.

L'evasione fiscale è senz'altro diffusa nel mondo immobiliare e, a questo proposito, noi possiamo condurre soltanto un'attività di riclassamento delle rendite catastali. Ritengo che l'esperienza di Milano sia stata abbastanza significativa, anche se abbiamo condotto tale attività soltanto su quattro microzone.

Considerato che la microzona si identifica quando la rendita catastale si discosta notevolmente dal valore di mercato dell'immobile, l'operazione che è stata svolta ha consentito il recupero di una base imponibile assolutamente considerevole soltanto per alcune zone della città. Si tratta però di attività che possiamo svolgere non di nostra iniziativa ma su *input* del comune. Ecco perché si rende necessario sempre un collegamento con il comune, dal momento che dovrebbe essere un'iniziativa, una delibera o comunque un atto di impulso da parte del comune stesso ad attivare l'Agenzia.

LUCIO D'UBALDO. Le avevo chiesto quali sono le banche dati non statali...

GABRIELLA ALEMANNI, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. Mi scusi, ha ragione. Quando abbiamo condotto lo studio della mappa del patrimonio immobiliare, abbiamo incrociato quella catastale e quella fiscale in termini di utilizzo.

In anagrafe tributaria esistono anche banche dati collegate alle utenze, come ENEL, gas, cui si aggiunge la banca dati dell'ISTAT. Inoltre, abbiamo cercato —

però il tempo a disposizione non ce lo ha permesso — di costruire questa mappa anche in termini di utilizzi delle famiglie, quindi sulla base dei dati ISTAT, per vedere come si distribuisce il patrimonio immobiliare rispetto alle famiglie italiane. Lo stesso discorso riguarda le utenze. Queste sollecitazioni possono venire anche da soggetti terzi che in qualche modo hanno una valenza, un interscambio con il mondo immobiliare, dai quali si possono desumere informazioni « intelligenti » che ci consentano quantomeno un approfondimento in termini statistici.

LUCIO D'UBALDO. Vorrei sapere quanto cala l'incidenza dell'ICI e vorrei una risposta sulla comparazione internazionale, se è possibile.

GABRIELLA ALEMANNI, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. L'incidenza dell'ICI, come abbiamo anche scritto nel documento, dovrebbe essere del 25 per cento. Il dato relativo al 2007 indica un 31 per cento di ICI, mentre per il 2008 non abbiamo voluto riportare il dato perché non era ancora consolidato, ma si rileva un abbattimento al 25 per cento circa.

Circa le esperienze internazionali, lei mi ha dato una interessante sollecitazione...

LUCIO D'UBALDO. Quindi, in sostanza invece di essere al 31 per cento come nel 2007..

GABRIELLA ALEMANNI, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. Nel 2008 sarà diverso perché c'è stato un abbattimento, quindi un 6 per cento in meno.

LUCIO D'UBALDO. Domani dovrebbe essere, grosso modo, invece del 31 per cento, il 25 per cento.

GABRIELLA ALEMANNI, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. Quindi, circa 3 miliardi di euro.

LUCIO D'UBALDO. Pertanto, nel 2009 scontiamo sia il passaggio Prodi sia il passaggio Berlusconi. Voi avete fatto già una proiezione ?

GABRIELLA ALEMANNI, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. No.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Però è stata assorbita nel 2008...

GABRIELLA ALEMANNI, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. Sì, è stata assorbita nel 2008.

LUCIO D'UBALDO. Nel 2008, se possessore di una casa, non pagavo entro una certa fascia di reddito. Nel 2009 non pago solo per il fatto di essere possessore.

GABRIELLA ALEMANNI, *Direttore dell'Agenzia del territorio*. No, già nel 2008 (*Commenti*).

Per quanto riguarda la questione internazionale, lei mi ha suscitato una suggestione. Posso rappresentarle con sicurezza che il sistema catastale italiano è all'avanguardia in Europa, tant'è vero che stiamo individuando dei modi per esportare il nostro modello, visto che a questo punto abbiamo un *know how* piuttosto rilevante. Non ho, invece, conoscenza se sulla tassazione della prima casa ci sia

una differenziazione rispetto ad altri Paesi europei, ma si tratta di un dato che vorrei approfondire.

Tra l'altro, nei maggiori Paesi europei, per quello che è di mia conoscenza, la tassazione è più locale piuttosto che locale ed erariale insieme; quindi, essendo soltanto locale, viene gestita dai comuni e probabilmente non ci sono norme agevolative. Mi riservo di darle una risposta in tal senso. Comunque, da noi c'è una sovrapposizione.

PRESIDENTE. È un aspetto rilevante. Nel ringraziare nuovamente la dottoressa Alemanni, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 30 marzo 2009.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

