



SENATO DELLA REPUBBLICA

6 ^ COMMISSIONE FINANZE E TESORO

***“INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI ORGANISMI DELLA FISCALITA’
E SUL RAPPORTO TRA CONTRIBUENTI E FISCO”***

AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL’AGENZIA DELLE ENTRATE

Mercoledì, 2 aprile 2014

Vi ringrazio per l'opportunità che mi viene offerta di rappresentarVi il delicato e rilevante ruolo che l'Agenzia delle Entrate sta svolgendo, quale organismo della fiscalità, nel rapporto tra Contribuenti e Fisco.

L'Agenzia delle Entrate è l'ente pubblico non economico cui è stata affidata la missione di perseguire l'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti anche al fine di ricondurre l'evasione italiana a livelli di fisiologia comparabili con gli altri partner europei più virtuosi. A seguito della recente incorporazione dell'ex Territorio, l'Agenzia è oggi una realtà con circa **40 mila dipendenti** e un **costo di 3,3 miliardi di euro** che amministra circa **l'80% delle entrate tributarie (circa 400 miliardi di euro)** e **gestisce il catasto, le conservatorie e la cartografia**.

L'obiettivo che si pone l'Agenzia è pertanto quello di favorire la *compliance* utilizzando tutte le leve di cui dispone che vanno dall'assistenza al contribuente, alla gestione dei tributi, alla prevenzione e contrasto dell'evasione, fino al presidio della riscossione. Il tutto in un'ottica di efficientamento, in linea con il contenimento delle spese a fronte di servizi di migliore qualità.

Il compito dell'Italia è particolarmente difficile rispetto ai principali Stati europei in quanto il nostro Paese spicca per avere la percentuale di lavoratori autonomi, sul totale degli occupati, superiore a tutti gli altri (3,4%)¹, a eccezione

¹ Fonte Eurostat. Si definiscono come autonomi i lavoratori indipendenti che operano nella branca M "Attività professionali, scientifiche e tecniche" della classificazione europea NACE.

della Grecia (3,5%), e si caratterizza anche per avere il maggiore numero di dichiarazioni fiscali presentate (circa 48 milioni)².

Fin dalla sua istituzione, l’Agenzia ha operato con crescente impegno al servizio dei cittadini e a presidio della legalità tributaria, rappresentando un efficace argine contro tutti i fenomeni che influenzano negativamente le dinamiche del gettito.

Ha dato ulteriore impulso alla riscossione tanto da far registrare un notevole incremento del riscosso da attività di controllo, **passando dai 3,8 miliardi del 2001 a circa 13,1 miliardi di euro dell’ultimo esercizio**. Il risultato del 2013 è da considerarsi ancora più significativo poiché il periodo è stato caratterizzato dalle difficoltà legate al perdurare della crisi economica, che si è sostanziata in una flessione del PIL a prezzi costanti pari, nel 2013, a -1,9% che è seguita alla caduta già registrata nel 2012 pari a -2,4%.

Nel considerare l’attività di riscossione non si può non ricordare l’elevata pressione fiscale che storicamente caratterizza l’economia italiana. Tale parametro nel 2013, pur manifestando una lieve flessione rispetto all’anno precedente (44,0%), si attesta al 43,8% del PIL.

Ogni 100 euro di gettito (sia spontaneo sia da attività di accertamento e controllo) l’Agenzia **costa circa 85 centesimi di euro**. La redditività, ossia il rapporto tra incassi da recupero dell’evasione e costo sostenuto, **è di 3,82 euro incassati per ogni euro speso**.

Dalla sua costituzione l’Agenzia calcola un indicatore che sintetizza il totale dei servizi erogati e dei controlli effettuati. Tale indicatore si è sviluppato con un tasso di crescita medio annuo dell’1,58%: il risultato è stato ottenuto nonostante un

² Fonte OCSE.

decremento del personale (da circa 49.000 unità del 2001³ alle circa 40.000 del 2013), facendo registrare una crescita della produttività del +23,19% (+1,71% medio annuo).

L’Agenzia per orientare l’allocazione delle risorse, organizzare al meglio l’attività di controllo e distribuire sul territorio l’erogazione dei servizi ai cittadini, rafforzando la presenza nelle zone dove la *compliance* fiscale è inferiore, ha adottato un modello fondato sulla “domanda”, ovvero basato sulle esigenze dei contribuenti. Al riguardo l’Agenzia, in autonomia, ha raccolto in una base di dati denominata DbGeo (Data base Geomarket) le principali informazioni economiche, sociali, finanziarie e demografiche che caratterizzano le strutture di terzo livello (Direzioni provinciali) in cui è articolata. Il nostro Paese è, infatti, l’insieme di molteplici territori estremamente variegati per cultura, struttura produttiva e condizioni socio-ambientali, ed è necessario calibrare gli interventi in modo differenziato perché la condizione socio-economica è un fattore che influenza l’adempimento spontaneo. Il DbGeo definisce un profilo del bacino amministrato che scaturisce dalla lettura congiunta delle informazioni e suddivide il territorio nazionale in gruppi omogenei sulla base di parametri che hanno rilevanza sia per l’attività di servizio all’utenza sia per l’azione di contrasto.

Desidero che il dott. Maglio e il dott. Pisani Vi illustrino le principali caratteristiche del DbGeo.

(ILLUSTRAZIONE DBGEO)

La chiave di lettura appena illustrata va contestualizzata con riferimento all’obiettivo primario che consiste nell’incrementare la *compliance* fiscale. A tal fine l’Agenzia ha definito un metodo per produrre con cadenza annuale una stima

³ Al fine di mantenere omogeneità di lettura il dato del 2001 considera anche le risorse dell’ex Agenzia del Territorio.

dell'evasione fiscale riferibile ai tributi che gestisce (*tax gap*). Tale misura, già utilizzata nell'ambito del DbGeo, è disponibile a livello territoriale per secondo e terzo livello (regione e provincia) e consente di fare una stima della propensione alla non *compliance* nelle diverse aree del paese. Diviene, quindi, una bussola per orientare l'attività di controllo e distribuire sul territorio l'erogazione dei servizi ai cittadini. L'osservazione dei cambiamenti temporali del *tax gap* consente, inoltre, di valutare le dinamiche virtuose o patologiche e di individuare le caratteristiche di contingenza e/o strutturalità del fenomeno evasivo.

La dinamica della *compliance* dal 2001 evidenzia un *trend* crescente: in altri termini esiste una tendenza di lungo periodo alla riduzione dell'evasione, ancorché l'Italia si caratterizzi per un tasso di evasione superiore alla media europea. Tale tendenza è condizionata da molteplici fattori e, tra questi, dall'effetto deterrenza esercitato dalla costante azione di contrasto operata dall'Agenzia con una strategia finalizzata all'individuazione selettiva delle situazioni a più elevato rischio di evasione e/o di elusione fiscale.

Lo sviluppo di metodologie di analisi e valutazione del rischio di evasione, nonché una maggiore consapevolezza delle peculiarità che caratterizzano ciascuna realtà territoriale, ha consentito di migliorare l'allocazione delle risorse e di selezionare i soggetti da sottoporre a controllo, evitando di perseguire situazioni di scarsa rilevanza o mere violazioni di carattere formale. I volumi realizzati nell'ambito dell'attività di contrasto all'evasione assicurano un **adeguato presidio del territorio** e, pertanto, l'attenzione è stata rivolta alla qualità dell'azione, per ottenere un maggiore effetto di stimolo all'adempimento spontaneo. Tale scelta strategica è risultata vincente: l'efficacia dei controlli ha consentito di **raddoppiare il rendimento in termini di riscosso rispetto alla pretesa** e di rafforzarne la

sostenibilità in giudizio: in media, l'Agazia **vince il 64% delle cause discusse e il 75% dei valori in contestazione.**

Considerato che la relazione Fisco-Contribuente deve basarsi su principi di trasparenza, equità e correttezza, per proseguire il processo di cambiamento e rafforzamento della cultura della legalità fiscale occorre ridurre al minimo difficoltà e ostacoli che impediscono l'agevole assolvimento degli obblighi tributari. In tale ambito, anche in considerazione del sistema fiscale che già si presenta, per propria natura, complesso e intricato, sono state avviate diverse iniziative:

- lo sviluppo dei canali di comunicazione telematica, nel rispetto dei criteri di economicità e di razionale impiego delle risorse disponibili;
- l'aumento dei servizi di assistenza presso i *front-office* delle strutture territoriali;
- la semplificazione sia dei modelli delle dichiarazioni sia delle applicazioni informatiche per renderle più intuitive e agevoli;
- l'invio degli esiti della liquidazione automatizzata entro l'inizio del periodo di presentazione delle dichiarazioni relative all'anno successivo, evitando così il reiterarsi di errori nella compilazione della dichiarazione e consentendo una più rapida erogazione dei rimborsi (nel 2013 a famiglie e imprese ne sono stati **erogati oltre 1,5 milioni per un importo complessivo di circa 13,5 miliardi**);
- il potenziamento degli istituti dell'interpello e della consulenza giuridica, per uniformare le interpretazioni delle norme e i comportamenti degli uffici;

- la ricognizione degli adempimenti abrogabili o modificabili in quanto obsoleti, superflui o non efficaci dividendoli tra quelli emendabili in via normativa e quelli modificabili per via amministrativa;
- l'utilizzo sempre maggiore degli istituti deflativi del contenzioso sia per evitare il ricorso al processo tributario (autotutela, accertamento con adesione, mediazione tributaria) sia per concordare soluzioni conciliatorie rispetto a liti già instaurate (conciliazione giudiziale);
- il miglioramento della comunicazione avviene attraverso una variegata attività informativa che utilizza, oltre ai canali tradizionali, anche quelli innovativi online – cosiddetti *new media*.

L'Agenzia è costantemente impegnata a sviluppare iniziative orientate a ridurre le distanze con i contribuenti corretti; a titolo di esempio, al fine di velocizzare l'erogazione dei rimborsi è stata, da ultimo, implementata una procedura di *rating* delle istanze di rimborso premiale nei confronti dei contribuenti virtuosi. Nel settore del controllo sono state affinate le attività di analisi del rischio, al fine di perseguire sempre di più le forme di evasione sostanziale, cercando di recare il minimo disturbo possibile al normale svolgimento dell'attività economica di coloro che sono in regola.

Per sostenere tali strategie è stato necessario sviluppare e realizzare basi dati integrate, condivise totalmente con gli altri attori della fiscalità (Guardia di Finanza, altre Agenzie fiscali ed Enti locali per la partecipazione alle attività di contrasto all'evasione), ai quali sono stati altresì forniti applicativi specifici. Tuttavia, l'incrocio delle basi dati è condizione necessaria e non sufficiente, poiché risulta indispensabile sviluppare modelli interpretativi che consentano di valutare adeguatamente le informazioni disponibili, finalizzandole agli obiettivi specifici del controllo.

Tale attività richiede che l’Agenzia continui a investire in capitale umano e in tecnologia.

Non va dimenticato che il fattore culturale risulta dirimente nella lotta all’evasione, pertanto è indispensabile continuare ad agire sull’aggregazione del consenso istituzionale su tale tema.

Risulta altresì necessario che le problematiche siano affrontate in ottica di processo. La strategia che si sta realizzando inquadra l’obiettivo del miglioramento della *compliance* fiscale all’interno di un processo integrato, che parte dall’erogazione dei servizi, si avvale dell’attività di contrasto e determina la certezza della pena mediante la riscossione effettiva.

Pertanto, un ulteriore elemento essenziale del contrasto all’evasione è la riscossione coattiva nel cui ambito l’introduzione della recente normativa ne ha indebolito l’azione.

Al fine di adempiere al mandato legislativo di *“riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche”*, il Dlgs n. 300/1999 ha attribuito alle Agenzie fiscali autonoma soggettività, riconoscendo loro contestualmente ampia autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria.

Tale scelta trova giustificazione nella condivisa considerazione, confermata dall’esperienza successiva, che, soprattutto con riguardo alle organizzazioni amministrative che operano in un quadro di riferimento in continua e rapida evoluzione, un modello efficiente di gestione richiede necessariamente una delega di poteri, concedendo una certa libertà di azione, e residuando all’Amministrazione vigilante il fondamentale compito di fissare indirizzi chiari e regole univoche per

l'esercizio dell'autonomia e controllando, poi, i risultati. Si tratta, peraltro, di controlli molto penetranti, diretti a valutare la *performance* delle Agenzie, a conoscerne l'attività svolta, e a verificare che, sotto la spinta di una malintesa logica di produttività, le stesse non pongano in essere comportamenti vessatori nei confronti dei contribuenti.

Si badi bene che tale parziale autonomia nel corso di questi anni ha permesso, a fronte di una crescita della produzione, una rilevante razionalizzazione e riduzione dei costi di funzionamento della macchina amministrativa.

Con riferimento a politiche di contenimento della spesa (Cost saving) occorre premettere una considerazione di carattere generale relativa allo stanziamento complessivo dell'Agenzia⁴ che nel 2008 si attestava su un valore di circa 3,5 miliardi e nel 2013 è risultato pari a 3,3 miliardi (con una riduzione percentuale del -5,4%). Si ricorda che il PIL a prezzi correnti nel 2008 ammontava a 1.575 miliardi di euro e nel 2013 a 1.560 (con una variazione percentuale del -0,9%). L'incidenza percentuale degli oneri dell'Agenzia sul PIL, pertanto, si è sensibilmente contratta negli anni in esame.

In particolare, i costi di gestione⁵ sostenuti dall'Agenzia (solo area Entrate in questo caso) per il periodo 2006 – 2012 si sono incrementati **del 2%**, a fronte di un incremento dei prezzi di **circa il 14%**⁶. Tale dato indica come siano state assorbite le spinte inflative del periodo considerato attraverso politiche di approvvigionamento improntate a criteri di razionalizzazione, contenimento ed efficientamento della spesa, attuate nell'ambito dell'autonomia garantita dall'art. 61 del Dlgs n. 300/1999.

⁴ Al fine di mantenere omogeneità di lettura il dato del 2008 considera anche le risorse dell'ex Agenzia del territorio.

⁵ Rientrano nella categoria di costi di gestione tutte le spese sostenute dall'Agenzia per il funzionamento degli uffici, le spese connesse ai servizi per il personale (buoni pasto, spese per aggiornamento professionale, rimborso spese di missione) e le spese per liti tributarie.

⁶ Fonte ISTAT: Indici nazionali dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati - Coefficienti per tradurre valori monetari dei periodi 1947-2011 in valori del 2012.

Con particolare riguardo alle spese di carattere discrezionale, l'Agenzia ha posto in essere politiche di incisiva razionalizzazione e riduzione.

Rispetto all'illustrato modello organizzativo appare necessario in questa sede segnalare recenti iniziative normative e prassi interpretative/operative delle stesse che, giustificate dal condivisibile obiettivo di contenimento della spesa pubblica, operano in maniera non selettiva sull'intero ambito delle Amministrazioni Pubbliche, senza tenere conto delle specificità delle Agenzie Fiscali, andando, per l'effetto, a ledere la fondante caratteristica dell'autonomia che le connota. Si tratta di interventi di contenimento della spesa, spesso nella forma di tagli lineari alle dotazioni finanziarie e di stringenti vincoli dell'attività amministrativo-gestionale, che impediscono il pieno svolgimento delle attività istituzionali dell'Agenzia delle Entrate, soprattutto con riferimento all'azione di contrasto all'evasione.

E invece, l'art. 6, comma 21-sexies, del decreto legge 78/2010, ha previsto - originariamente per il triennio 2011 - 2013 e, in virtù delle modifiche introdotte dalla Legge 147/2013, per il quinquennio 2011 - 2015 - che l'attuazione di una serie di disposizioni di contenimento della spesa pubblica previste dal predetto decreto legge possa essere assicurata dalle Agenzie Fiscali mediante l'opzione per il riversamento all'entrata del Bilancio dello Stato di una percentuale (pari all'1%) delle assegnazioni riconosciute alle stesse Agenzie.

L'esercizio di tale facoltà da parte dell'Agenzia ha consentito un rilevante effetto positivo per il bilancio dello Stato (in media circa 16 milioni di euro per anno di applicazione), peraltro molto superiore a quello ottenibile attraverso l'applicazione delle misure di contenimento della spesa pubblica previste (in media circa 5 milioni di euro per anno di applicazione). Peraltro, sono state mantenute le procedure e i presidi atti ad assicurare il controllo delle spese oggetto delle norme di contingentamento.

Nel documento lasciato agli atti di questa illustre Commissione sono presenti i principali dati dell'Agenzia.

Vi ringrazio per l'attenzione.