



*Camera dei Deputati*

*Commissione Finanze*

*Audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate*

*Dr. Attilio Befera*

L'Agenzia delle Entrate sta per compiere ormai otto anni. E' una struttura consolidata che, sin dall'inizio, ha contribuito a mantenere elevata la *tax compliance*; che ha avuto nella sua storia momenti di notevole valore e momenti meno brillanti, ma che certamente è stata la prima e più importante innovazione nella recente storia della Pubblica Amministrazione.

Il modello Agenzia voleva essere la nuova forma di Amministrazione Pubblica, basata su maggiore flessibilità nell'organizzazione interna, nella gestione delle risorse umane e materiali e, quindi, con forte autonomia operativa.

I risultati di questa riforma sono sotto gli occhi di tutti e non credo sia necessario commentarli. Il modello assunto nasce da esperienze internazionali ed ha avuto positive repliche nel nostro sistema.

L'occasione offertami da questa Audizione è quindi favorevole per fare il punto su quanto, sino ad oggi, è stato lodevolmente fatto da chi mi ha preceduto e quanto occorre ancora fare nell'intento, certamente difficile ma realizzabile, di rendere l'Agenzia ancor più efficiente, affinché gravi sempre meno sulla collettività, si ponga sempre più al servizio dei cittadini e, con fermezza, sia in grado di individuare e perseguire, in modo mirato e puntuale, gli evasori.

Questo obiettivo è ancor più importante nel periodo che stiamo vivendo, connotato da forti tensioni finanziarie che potrebbero avere riflesso sui conti pubblici.

Le attività che ritengo dovranno caratterizzare la gestione dell'Agenzia saranno orientate a rispondere a tre obiettivi:

- Semplificazione degli adempimenti richiesti ai contribuenti
- Mirato contrasto all'evasione
- Coerente riorganizzazione della struttura

In continuità con l'azione già intrapresa negli anni precedenti e nel rispetto delle norme e dei provvedimenti che ne regolano e ne indirizzano il funzionamento, l'attività dell'Agenzia è costantemente finalizzata al perseguimento del massimo livello di adempimento spontaneo degli obblighi fiscali (*tax compliance*). Ciò si realizza attraverso un'ampia ed accurata offerta di servizi e di assistenza ai contribuenti e mediante una decisa attività di prevenzione e contrasto all'evasione tributaria.

Tali risultati possono essere conseguiti, da un lato, attraverso la costante ricerca della semplificazione di tutti gli adempimenti posti a carico dei contribuenti, facilitando il dialogo con il Fisco e, dall'altro, attraverso l'attenta e puntuale attività di accertamento per individuare e perseguire gli evasori, con l'obiettivo di colpire gli episodi fraudolenti senza gravare su tutti quelli che adempiono regolarmente o che sbagliano in buona fede.

Nell'allegato viene fornita una dettagliata rappresentazione dei risultati raggiunti in relazione alle principali attività svolte dall'Agenzia.

Particolare attenzione continuerà ad essere posta al miglioramento dei servizi ai contribuenti, per agevolarne in tutti i modi gli adempimenti e per evitare che il loro assolvimento diventi complicato a causa di difficoltà o disfunzioni non imputabili al cittadino.

Un esempio in tal senso è la recente misura volta a migliorare il rapporto

con il contribuente nei procedimenti di rateazione. La legge n. 31, in vigore dal 1° marzo 2008, ha attribuito a Equitalia la competenza a concedere la dilazione dei pagamenti, in precedenza assegnata a ciascun ente impositore.

Dopo una prima fase sperimentale con le società partecipate del Gruppo, la procedura è ormai a regime, con punte di particolare eccellenza in alcuni sportelli (Roma), dove è già possibile ottenere l'accoglimento della richiesta contestualmente alla sua presentazione.

Mi preme evidenziare che questa operazione, se da un lato apporta benefici ai cittadini più bisognosi, dall'altro assicura un più facile ed immediato incremento del gettito erariale relativamente a tributi che lo Stato avrebbe forse incassato in egual misura, ma certamente con costi più elevati e tempi molto più lunghi.

Assume rilevanza strategica per l'Agenzia ridurre al minimo, fino teoricamente ad azzerarle, difficoltà e disfunzioni che possano arrecare disagio ai cittadini contribuenti. Ciò è possibile grazie a un utilizzo sempre più intenso degli evoluti strumenti che la tecnologia mette a disposizione, avendo cura però di assicurarne una fruibilità generalizzata, anche da parte degli utenti meno "informatizzati".

In tale direzione si orienta la prevista evoluzione della dichiarazione modello Unico Persone Fisiche precompilata. La "precompilata" è attualmente predisposta per tutti gli utenti di FiscOnline e per coloro che l'anno precedente hanno compilato la propria dichiarazione presso gli Uffici dell'Agenzia. In tal senso prevediamo di aumentare le informazioni disponibili riducendo gli adempimenti per la compilazione della dichiarazione.

Sullo stesso tema delle dichiarazioni l'impegno dell'Agenzia sarà anche quello di attuare, in tempi brevi, un processo di semplificazione dei relativi modelli ponendo particolare attenzione ai contribuenti con tipologie di reddito più comuni (ad esempio: reddito da lavoro dipendente, pensione, abitazione principale) o con oneri più frequentemente sostenuti (ad esempio le spese mediche).

Parallelamente, si provvederà ad adeguare le applicazioni informatiche in modo da renderle più intuitive ed agevoli, a beneficio di quei contribuenti che intendono utilizzare le nuove tecnologie.

Il processo di semplificazione dovrà, inoltre, essere sempre più associato a una tempestiva e trasparente attività di indicazione interpretativa che orienti il contribuente, persona fisica o impresa, in una realtà normativa sicuramente non semplice quale è quella fiscale.

In questa ottica di semplificazione intendo coinvolgere tutti gli intermediari tributari, le Associazioni di categoria e l'intera platea degli operatori tributari, al fine di prevenire inconvenienti e criticità e, nel contempo, studiare e concordare idonee soluzioni.

Perché l'obiettivo della semplificazione possa essere pienamente raggiunto sono necessari anche interventi normativi in campo fiscale orientati alla individuazione di adempimenti meno onerosi e di agevole applicazione.

L'Agenzia sta producendo notevoli sforzi per garantire una adeguata azione di contrasto all'evasione fiscale.

Tra i risultati più significativi conseguiti nei primi otto mesi nel campo della lotta all'evasione, voglio sottolineare le riscossioni derivanti dai principali

istituti deflativi del contenzioso (adesione, acquiescenza, conciliazione giudiziale), che sono aumentate del 34% rispetto allo stesso periodo del 2007, attestandosi ad una cifra superiore al miliardo di euro.

Accanto agli incassi derivanti da versamenti diretti vanno ricordati quelli da ruoli che, tenuto conto della proficua attività svolta da Equitalia, hanno garantito un miglioramento nella percentuale di riscossione, con un risultato di quasi 2,4 miliardi di euro riscossi al 31 agosto u.s., con un totale riscosso quindi di circa 3,4 miliardi di euro.

Nel corso del 2008 l'azione di contrasto all'evasione sta assicurando il consolidamento ed il miglioramento dei risultati ottenuti nel 2007 in termini di efficacia, proficuità e deterrenza; ciò anche in virtù di un'attenta selezione dei soggetti da sottoporre a controllo attraverso un'accurata analisi territoriale che si avvale del patrimonio informativo dell'Agenzia.

Tale attività consente di indirizzare il controllo sui settori a più marcata presenza di fenomeni evasivi. In questo modo, oltre a garantire una adeguata repressione delle violazioni fiscali, si ottiene anche quello che ritengo essere il più importante obiettivo: la prevenzione dell'evasione fiscale ed il conseguente aumento della *compliance*.

Nella fase di selezione un'attenzione particolare viene rivolta ai comportamenti dei contribuenti con riferimento all'I.V.A., al fine di contrastare fenomeni fraudolenti e comunque caratterizzati da anomalie dei crediti d'imposta utilizzati in compensazione o chiesti a rimborso.

Le compensazioni dei crediti fiscali, anche in comparti diversi dall'IVA, hanno infatti registrato, negli ultimi anni, un trend generale di crescita che

impone una intensificazione delle iniziative di controllo, già avviata proprio in questi ultimi mesi.

Al 31 agosto di quest'anno, gli accertamenti ordinari II.DD., IVA e IRAP sono stati oltre 130.000 (+17% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente) con una maggior imposta accertata pari a circa 5,7 miliardi euro.

Gli accertamenti finora effettuati sulla base della determinazione sintetica del reddito (cioè in base ad indici di capacità contributiva) sono stati ancora limitati nel numero, pur con un significativo incremento rispetto al 2007. Tale risultato dovrà sensibilmente migliorare anche in forza delle previsioni contenute nella recente "manovra d'estate". Considerate le notevoli potenzialità di questo strumento accertativo, è stato infatti disposto un piano straordinario di controlli, da condurre avvalendosi anche delle informazioni acquisite dalla Guardia di Finanza e dai Comuni. Il piano comporterà un incremento consistente dei controlli della specie (fino ad arrivare, nel 2011, ad un totale di 35.000) e da esso sono attesi risultati importanti sia in termini di recupero di redditi sottratti a tassazione, sia di dissuasione dell'evasione più diffusa a livello di persone fisiche.

Particolarmente significativi sono poi i risultati conseguiti a seguito dell'utilizzo delle indagini finanziarie. Gli accertamenti assistiti da questo importante strumento sono più che raddoppiati nel corso del 2008 e le maggiori imposte con essi recuperate sono quadruplicate rispetto a quelle accertate nel 2007, sempre utilizzando le indagini finanziarie. Tengo peraltro ad evidenziare che l'utilizzo delle indagini finanziarie sta avvenendo in maniera fortemente selettiva e mirata ai fenomeni di evasione più rilevanti e difficilmente accertabili con altri strumenti di indagine.

In ordine all'esito dell'attività di contrasto all'evasione, l'Agenzia tenderà sempre più alla definizione dei rapporti con i contribuenti mediante l'utilizzo degli istituti deflativi del contenzioso.

Laddove si renda comunque inevitabile un contenzioso con i contribuenti, l'attività dell'Agenzia si caratterizzerà per una maggiore qualità della difesa degli interessi erariali e per una presenza costante e qualificata presso le Commissioni tributarie.

Gli sforzi saranno concentrati verso il miglioramento degli esiti delle controversie derivanti dall'attività di controllo e, più in generale, di quelle di notevole valore economico o in cui sono state sollevate questioni di diritto di maggiore rilevanza.

Al fine di privilegiare, in particolare, gli aspetti qualitativi dell'azione di difesa dei nostri atti, stiamo ipotizzando un rafforzamento della struttura di indirizzo e coordinamento del contenzioso.

Sono convinto che un'efficace attività di contrasto all'evasione possa essere condotta dall'Agenzia solamente creando una fitta rete di collaborazioni e sviluppando le migliori sinergie possibili con gli altri enti della fiscalità. Penso, in particolare, ad un più diffuso coinvolgimento della Guardia di Finanza nell'attività di repressione delle frodi e di investigazione tributaria, che consenta all'Agenzia delle Entrate di concentrarsi sulle problematiche giuridiche ed operative connesse all'accertamento ed alla riscossione della maggiore pretesa fiscale.



Anche le recenti novità normative indirizzano verso una proficua attività di collaborazione, sia con la Guardia di Finanza che con altri enti comunque coinvolti nel contrasto all'evasione.

In particolare, mi riferisco:

- al costante coordinamento operativo e scambio informativo con la Guardia di finanza nell'attività di prevenzione e repressione dei fenomeni di frode in materia di IVA nazionale e comunitaria;
- al già ricordato piano straordinario dei controlli finalizzati alla determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche;
- al potenziamento dello scambio reciproco di dati e informazioni con l'INPS ai fini della predisposizione di appositi piani di controllo per contrastare il fenomeno del sommerso;
- al contrasto del fenomeno dello spostamento fittizio all'estero della residenza delle persone fisiche, avvalendosi anche della collaborazione dei Comuni.

La collaborazione con i Comuni è fondamentale e va tralasciata quale anticipazione del federalismo fiscale. Sono convinto che essa costituisca una delle azioni strategiche più efficaci nella lotta all'evasione, atteso il forte e capillare radicamento dei Comuni sul territorio e la possibile rilevanza delle informazioni di interesse tributario in loro possesso.

Gli accordi già conclusi con Roma, Genova, Torino e con i comuni del Friuli, ne sono un esempio e i primissimi risultati che cominciamo ad avere

dimostrano l'efficacia del coinvolgimento dell'ente territoriale e la possibilità di migliorare, per entrambi i soggetti, la qualità e la quantità dei controlli stessi.

Un'ultima notazione riguarda il processo di evoluzione organizzativa che sta caratterizzando l'Agenzia delle Entrate, in modo coerente con il più generale e analogo processo che coinvolge l'intera Pubblica Amministrazione del nostro Paese.

Questa importante trasformazione riguarda sia una maggiore ricerca di efficienza di tutti i livelli della struttura, sia una sensibile riduzione del costo complessivo per il funzionamento dell'ente.

Nell'ambito di un generale contenimento dei costi, l'Agenzia ha già registrato una significativa riduzione degli oneri per i servizi di intermediazione e riscossione, ed una altrettanto significativa riduzione di quelli per il funzionamento degli Uffici.

In particolare, dal 2001 al 2007 si è avuta una riduzione in termini percentuali del 3% per quanto riguarda i costi di intermediazione, seppur in presenza dell'incremento del 30% del numero dei modelli F24 trasmessi, che sono passati da 84 milioni nel 2001 a 109 milioni nel 2007, e una riduzione del 46% per quanto riguarda gli altri costi di funzionamento.

Al di là dell'adozione di tali misure, che gradatamente sono entrate a far parte dell'ordinaria politica di gestione delle risorse da parte dell'Agenzia, il processo di evoluzione organizzativa in corso si è reso necessario al fine di apportare quelle modifiche che l'esperienza finora maturata ed il confronto con analoghe realtà operanti all'estero fanno ritenere necessarie e non differibili.

La riorganizzazione, che comincerà a svilupparsi con immediatezza dal prossimo 2009 per completarsi nel successivo biennio 2010/2011, sarà improntata alla ricerca di una sempre maggiore efficienza, prevedendo l'integrazione e le sinergie tra le diverse strutture organizzative dell'Agenzia, finalizzate alla realizzazione di maggiori economie di scala, all'accorciamento della filiera decisionale ed alla conseguente valorizzazione del patrimonio delle professionalità attualmente esistenti.

In tale ultimo ambito, l'Agenzia porterà avanti il piano di reclutamento di giovani funzionari per i quali, come già avvenuto in precedenza, verranno curate al massimo la formazione tecnico-professionale e l'appropriazione dei valori dell'Agenzia. Ciò in modo da costruire su basi solide quella classe di nuovi funzionari che dovrà assicurare nel breve-medio periodo un vasto ricambio generazionale.

In rapida sintesi, gli obiettivi che ci vedono già impegnati e che nel prossimo triennio 2009/2011 ci prefiggiamo di realizzare sono:

- migliorare il livello della qualità dell'accertamento attraverso un potenziamento ed una specializzazione dell'attività di controllo in relazione alle peculiarità delle tipologie di contribuenti ed alle diverse metodologie adottate;
- individuare adeguati livelli di responsabilità per l'adozione degli atti di accertamento sulla base della rilevanza e complessità degli stessi;
- curare gli aspetti qualitativi nella gestione del contenzioso;

- impiegare, in modo sempre più efficace, le risorse nel rispetto del principio di economicità dell'azione amministrativa;
- facilitare al massimo il rapporto contribuenti/Agenzia, anche attraverso lo sviluppo delle tecnologie informatiche e telematiche;
- mettere a disposizione delle realtà territoriali (Regioni, Province e Comuni) - sempre più impegnate in ottica federalista sul versante delle entrate - la pluriennale esperienza e la crescente efficienza della nostra Istituzione, sia per quanto attiene ai servizi ai cittadini, sia per l'attività di controllo.

Il raggiungimento di questi importanti ed ambiziosi obiettivi è ovviamente subordinato ad un confronto aperto, leale e fattivo con tutte le rappresentanze sindacali e ad una giusta valorizzazione del nostro personale, che costituisce la più importante e strategica risorsa su cui può contare l'Agenzia delle Entrate.

A tal proposito va doverosamente osservato che le note problematiche connesse alla limitazione delle risorse da destinare all'incentivazione del personale potrebbero compromettere i risultati attesi.

In tale ottica, pur comprendendo le doverose esigenze di finanza pubblica, alle quali si è sempre data immediata risposta, l'Agenzia è pronta ad accettare nuovi obiettivi sfidanti legando gli incentivi a parametri ed indicatori certi e misurabili, quali l'incremento del gettito e della *tax compliance*.

Grazie per l'attenzione