Convegno

Le Agenzie fiscali: una risorsa per il Paese

Intervento di Attilio Befera,
Direttore dell'Agenzia delle Entrate

Roma, 19 maggio 2011

Signore e signori,

nel darvi il mio personale benvenuto a questo convegno, desidero anzitutto ringraziare chi mi ha preceduto alla guida dell'Agenzia delle Entrate: per primo Massimo Romano, che nel 2001 ha tenuto a battesimo l'Agenzia, e poi Raffaele Ferrara, che ne ha raccolto il testimone. Entrambi hanno svolto un lavoro straordinario con l'obiettivo di portare l'Agenzia ad assumere un ruolo di avanguardia nel mondo della pubblica amministrazione.

L'Agenzia è nata poco dopo l'approvazione di importanti modifiche del sistema tributario, volte a rimuovere criticità storiche che si ripercuotevano sia sull'efficienza dell'organizzazione che sia rapporti con i contribuenti. Tra le misure più significative di quella riforma vi furono il recupero in tempi forzati dell'arretrato delle vecchie dichiarazioni e dei rimborsi, una massiccia iniezione di tecnologie informatiche per le nuove dichiarazioni, da trasmettere tutte per via telematica, l'introduzione di strumenti deflattivi del contenzioso e la revisione del sistema delle sanzioni.

Contestualmente era stato avviato un impegnativo programma di rinnovamento delle infrastrutture, con la soppressione dei vecchi uffici a competenze parcellizzate (imposte dirette, IVA, registro) e la loro sostituzione con moderni uffici con competenza a 360 gradi.

In questo clima di grandi cambiamenti, sempre più diffusa era la consapevolezza che la logica tradizionale dell'adempimento burocratico mal si conciliava con le esigenze funzionali di una macchina così complessa come quella del Fisco, alla quale è richiesta grande efficienza operativa per assicurare le risorse destinate al funzionamento dello Stato e al sostegno dell'economia, garantendo, al tempo stesso, l'equità complessiva del sistema.

Occorreva allora introdurre nuove regole di gestione delle risorse, umane e materiali, ed era indispensabile fare propria la nuova logica dell'efficienza e del risultato. Questo è stato il cambiamento che è stato realizzato con l'Agenzia ed è grazie a questo cambiamento che in dieci anni abbiamo sensibilmente incrementato i risultati dell'attività di recupero di gettito: quando l'Agenzia è nata, nel 2001,

l'attività di controllo ha consentito di recuperare 3,7 miliardi di euro, mentre oggi siamo passati a 17 miliardi (per la precisione, 11 miliardi di maggiori entrate e 6,6 miliardi di risparmi per compensazioni non spettanti).

Ma al di là del recupero diretto dell'evasione fiscale, comunque necessario, il nostro sforzo è principalmente rivolto alla *tax compliance*, cioè ad ottenere il massimo livello di adempimento spontaneo degli obblighi fiscali. Solo favorendo lo sviluppo di una maggiore coscienza civica si può assicurare l'incremento duraturo del gettito. Non a caso, proprio per stimolare la coscienza fiscale dei cittadini di domani siamo presenti da anni nelle scuole con il progetto *Fisco in classe*.

Sempre in questa prospettiva, la nostra azione mette costantemente al primo posto il rispetto rigoroso dei contribuenti. Da questo punto di vista, siamo convinti che *la capacità di autocritica* – bene piuttosto scarso tra i singoli così come nelle organizzazioni - *ci rafforza, invece che indebolirci*, e questo per il semplice motivo che la forza di una grande istituzione come la nostra, dipende dalla fiducia della comunità di cui siamo al servizio. E la fiducia si guadagna anche riconoscendo manchevolezze, naturalmente quando tali esse realmente siano. Ma, al di là di singoli episodi cui dobbiamo comunque prestare la massima attenzione, il punto saliente è che la professionalità del nostro personale merita fiducia.

Anche per questo, la volontà di dar vita a un sistema orientato al contribuente è stato il nostro *leitmotiv* sin dalla nascita dell'Agenzia. La consapevolezza della necessità di avvicinare il Fisco ai cittadini, e di ridurre i costi e i tempi degli adempimenti, ci ha guidato nell'ardua impresa di porre la semplificazione come pietra angolare dell'edificio in costruzione. Facendo questo, abbiamo purtroppo toccato con mano la profonda verità di quel detto di Galileo sulla capacità di scrivere in modo comprensibile: "*Parlare oscuramente lo sa fare ognuno, ma chiaro, pochissimi*".

Tuttavia sarebbe ingiusto non riconoscere gli importanti miglioramenti realizzati. Siamo stati la prima amministrazione al mondo a gestire tutte le dichiarazioni dei redditi in modalità telematica. Oggi i servizi *online* sono uno dei cavalli di battaglia

dell'Agenzia: nel 2010 abbiamo gestito telematicamente 43 milioni di dichiarazioni ed erogato oltre 6 milioni di servizi in rete; i contribuenti possono registrare *online* i contratti di locazione, pagare le imposte, verificare la propria posizione consultando il cassetto fiscale, richiedere un parere su un caso specifico attraverso l'istituto dell'interpello.

Il tutto, ripeto, con un approccio nuovo, favorito anche dal vasto ricambio generazionale che credo nessun'altra amministrazione pubblica abbia realizzato nello stesso periodo: in questi dieci anni, a fronte di oltre 12.000 impiegati cessati dal servizio, abbiamo assunto poco più di 8.000 giovani laureati, le cui capacità abbiamo avuto cura di sperimentare preventivamente sul campo mediante percorsi di tirocinio o di formazione e lavoro e con l'assistenza di *tutor* dedicati. Giovani che entrando nella nostra organizzazione hanno abbracciato con entusiasmo i valori del lavoro di squadra, della responsabilità decisionale, dell'etica, che stanno alla base del nostro agire.

Sempre nell'ottica della maggiore efficienza abbiamo appena concluso una riorganizzazione delle strutture periferiche, concentrando l'attività di controllo in 111 direzioni provinciali e assicurando, grazie a 375 uffici territoriali, una rete di servizi e assistenza capillare e vicina ai cittadini.

Di quello che abbiamo fatto devo naturalmente ringraziare l'abnegazione e lo spirito di servizio del nostro personale. Alcuni, purtroppo, ci hanno prematuramente lasciato. Sarebbe impossibile citarli ora tutti e citarne solo alcuni sarebbe ingiusto per gli altri. Consentitemi solo di ricordare qui, con commozione, le due colleghe rimaste sotto le macerie del terremoto a L'Aquila.

Desidero sottoporvi ancora alcune considerazioni, non posso in realtà astenermi dal rilevare che rispetto al disegno iniziale c'è qualche importante tassello che non è ancora andato perfettamente al suo posto.

Il principio alla base dell'istituzione delle agenzie fiscali era semplice: quello di una maggiore autonomia gestionale in funzione di una maggiore efficienza operativa. Questo principio rappresenta il ribaltamento del tradizionale paradigma burocratico

secondo cui l'autonomia è in sé pericolosa e va limitata il più possibile. Il paradigma delle agenzie è opposto: non si tratta di temere l'autonomia e di ridurla il più possibile ma di collegarla a una forte responsabilizzazione su obiettivi precisi.

Il legame strettissimo fra autonomia e responsabilità valutata su obiettivi misurabili è la risposta alla preoccupazione, certamente legittima, secondo cui l'autonomia può di fatto servire anche a coprire istanze e interessi corporativi o puramente autoreferenziali. Ho più volte rappresentato ai nostri sindacati – che sono oggi presenti e ringrazio con calore – che la riforma delle agenzie *poteva* essere una buona riforma per il nostro personale perché *doveva* essere una buona riforma per i cittadini. Ognuno naturalmente deve svolgere il proprio ruolo, con le mediazioni talora complicate che sa comprendere bene chiunque, come me, conosca cosa significhi e cosa comporti assumere gravose responsabilità. Ancora di più, perciò, devo dare atto ai nostri sindacati di aver condiviso il senso di una riforma molto impegnativa, al cui successo essi hanno dato un contributo insostituibile.

E' un successo che non è stato affatto facile, perché cambiare i paradigmi è difficilissimo, quando fanno parte della cultura dominante, che nel nostro caso era la cultura amministrativa diffusa nelle burocrazie pubbliche. In partenza, non c'era quindi da essere ottimisti sul futuro. Se prima ho citato Galileo, il padre della scienza moderna, cito ora Max Planck, uno dei grandi padri della fisica del '900.

Planck disse una volta che una nuova verità scientifica si afferma non perché riesca a convincere i suoi oppositori ma perché a un certo punto gli oppositori muoiono e cresce una nuova generazione che ha familiarità con essa. E se questa cruda legge vale, secondo Max Planck, per una cosa così razionale come la fisica, c'è da aspettarsi che ancor più debba valere per una cosa come la cultura, ove si legano in modo inestricabile idee, passioni e sentimenti.

Tuttavia, la buona notizia è che il processo di cambiamento culturale culminato nella nascita delle agenzie fiscali è stato assolutamente incruento.

E' innegabile però che l'autonomia delle agenzie, prefigurata con tanta ampiezza dal decreto legislativo n. 300, qualche problema – e, dovrei dire, ben più di qualche

problema – l'ha incontrato e continua a incontrarlo. Redigiamo un bilancio civilistico, ma le varie manovre finanziarie continuano ad obbligarci a tagliare singole tipologie di spesa, quasi operando ancora nella logica dei vecchi "capitoli" della contabilità di Stato. Intendiamoci: in una politica di bilancio tesa al contenimento della spesa, è giusto che anche l'Agenzia venga chiamata a fare la sua parte, seppure, aggiungo sommessamente, sarebbe giusto - nell'operare i tagli - tenere conto dell'efficienza dimostrata nell'utilizzo delle risorse. Ma a parte ciò, il punto è questo: se siamo autonomi e il nostro bilancio è costituito da un unico fondo di dotazione, la sola manovra coerente con il nostro modello istituzionale dovrebbe essere quella di rivedere sì l'entità di questo fondo, senza però interferire nelle scelte gestionali prescrivendo dove andare a tagliare.

Consentitemi qualche altro esempio, questa volta non sul fronte della gestione delle risorse materiali, ma su quello – anch'esso decisivo, anzi ancor più decisivo – delle risorse umane. Abbiamo introdotto, l'ho già detto, forme nuove e assai più efficaci di reclutamento dei funzionari. Ma sul piano poi della valorizzazione delle risorse interne le prospettive sono ancora molto anguste. L'area dei *professional* è rimasta un progetto di assai incerta realizzazione, sviluppi di carriera ancorati alle capacità e ai meriti sono fortemente limitati e molto accidentata si presenta purtroppo la selezione dei dirigenti secondo meccanismi realmente in grado di riconoscere competenze reali.

Una delle grandi idee su cui si basava la riforma dell'amministrazione federale americana negli anni '90 era lo scambio progressivo tra efficienza e autonomia, nel senso che più un'amministrazione dimostrava di saper usare bene l'autonomia che le era accordata, tanto più si riteneva giusto e utile ampliarle i margini di autonomia a fronte della crescente responsabilizzazione rispetto ai risultati. Si prefigurava così, in questo disegno, un processo virtuoso di apprendimento reciproco in cui crescevano sia il *principal* che l'*agent*, sia il controllore che il controllato. E tutto questo nell'interesse della collettività, cui andavano progressivamente assicurati servizi migliori a costi più bassi.

Possiamo progredire molto lungo questo percorso, perché possiamo contare sull'impegno, la preparazione, la capacità e l'intelligenza di innumerevoli nostri colleghi che ci hanno portato, anno dopo anno, a diventare una delle più prestigiose istituzioni pubbliche del nostro Paese. A tutti loro voglio qui rinnovare ancora una volta il mio più sincero ringraziamento.

Abbiamo celebrato appena due mesi fa i 150 anni dell'Unità d'Italia. La grande civiltà di cui siamo eredi è millenaria, ma il nostro Stato è considerato ancora piuttosto giovane. Sta in questo complesso intreccio la radice delle nostre speranze ma, probabilmente, anche la matrice dei nostri problemi, compreso quello, per noi centrale, della *tax compliance*. Inseguire "la soluzione *tout court"* di questo problema credo rappresenterebbe - non solo da noi ma ovunque - un "programma troppo ambizioso", per citare la famosa risposta di Charles De Gaulle al militante del suo partito, che, a un comizio, lo esortava "a mettere a morte tutti gli imbecilli" (l'espressione precisamente usata dal militante francese non è qui riferibile per ragioni di decenza). Tutt'altra cosa, però, è affrontare quel problema potendo contare – come avviene in altri grandi Paesi a noi vicini – su una radicata percezione collettiva che esistono beni fondamentali tali da unire gli appartenenti di una stessa nazione al di là delle loro tante legittime differenze. Qui la vicenda del nostro Paese è piuttosto complicata e l'Agenzia delle Entrate vi è dentro. Ma considerando tutto ciò che di buono siamo riusciti sinora a fare, superando difficili ostacoli, posso guardare – possiamo tutti guardare – con fiducia al futuro. Come appartenenti a questa giovanissima istituzione abbiamo appena superato i 10 anni di vita e stiamo entrando adesso nell'adolescenza. Se le potenzialità del gene originario potranno liberamente svilupparsi, ci sono le premesse per diventare degli splendidi ventenni. Questa cosa, a uno come me che ha ormai superato i 60 anni, non può che suscitare, almeno per un attimo, una po' di nostalgia … una felice nostalgia.

Grazie dell'attenzione.