



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.



INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI ORGANISMI
DELLA FISCALITÀ E SUL RAPPORTO TRA
CONTRIBUENTE E FISCO

Sommario

<i>UN'ORGANIZZAZIONE IN CONTINUA EVOLUZIONE</i>	3
<i>UN'ORGANIZZAZIONE CHE INNOVA</i>	4
<i>ANDAMENTO DELL'EFFICIENZA</i>	9
<i>UN'ORGANIZZAZIONE CHE RESTITUISCE VALORE</i>	11
<i>EFFICACIA NELL'AZIONE DI PREVENZIONE E RECUPERO DELL'EVASIONE</i>	14
<i>EFFICACIA NEI SERVIZI AI CITTADINI</i>	19
<i>COMUNICAZIONE E NEW MEDIA</i>	24
<i>APPENDICE SERIE STORICHE</i>	26

Un'organizzazione in continua evoluzione

L'Agenzia delle Entrate, istituita nel 1999, è un ente pubblico non economico¹ con la missione di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali, da svolgere sia attraverso l'assistenza ai contribuenti sia attraverso il contrasto dei fenomeni evasivi. Dal 2012, con la fusione con l'Agenzia del Territorio, è tenuta anche ad *“assicurare ... una corretta ed efficace gestione dell'anagrafe dei beni immobiliari attraverso l'offerta di servizi relativi al catasto, alla pubblicità immobiliare e alla cartografia; mantenere la guida dell'evoluzione del sistema catastale nel rispetto del processo di decentramento; garantire la costituzione di un affidabile osservatorio del mercato immobiliare e l'offerta di servizi estimativi”*.

Le tappe fondamentali che hanno segnato il percorso evolutivo dell'Agenzia sono:

1. dal 2001 al 2004, l'attivazione di circa 400 uffici con competenze unificate che ha consentito di inquadrare nella sua unitarietà la posizione del contribuente (non più “segmentato” per tipologia di imposta). Queste strutture, moderne e funzionali, hanno consentito di fornire assistenza e informazione ai contribuenti, attività praticamente assenti in precedenza e a dismettere sedi obsolete e spesso fatiscenti;
2. nel periodo 2009-2011, gli uffici unici sono stati integrati in strutture di livello provinciale², per conseguire una maggiore efficacia dell'azione di controllo lasciando, allo stesso tempo, diffusi presidi sul territorio, per agevolare l'accesso ai servizi anche a cittadini che risiedono in zone geograficamente svantaggiate. Il riassetto ha interessato anche le Direzioni Regionali a cui sono state attribuite le funzioni di controllo relative ai contribuenti di maggiori dimensioni³;
3. la già menzionata fusione con l'Agenzia del Territorio⁴ (2012), che non è stata una banale somma di personale e uffici, ma la realizzazione di un progetto finalizzato a

¹ In funzione dal 2001, gode di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. L'attività è regolata dal decreto istitutivo, nonché dalle disposizioni dei rispettivi statuti e regolamenti; i rapporti con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, invece, sono disciplinati da specifiche convenzioni di durata triennale, con adeguamento annuale. Nella convenzione sono indicati i servizi da svolgere e gli obiettivi da raggiungere a fronte delle risorse messe a disposizione, peraltro incrementabili attraverso entrate derivanti da ricavi per erogazione di servizi a soggetti pubblici e privati. Per lo svolgimento di taluni compiti l'Agenzia si avvale di soggetti esterni: le attività di natura informatica sono affidate alla Società Generale d'Informatica (di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze), la riscossione è curata dalla società Equitalia (partecipata dall'Agenzia e dall'Inps), oltre che dalle banche e da Poste italiane spa. L'Agenzia è articolata in strutture di vertice centrali e regionali, con prevalenti funzioni di indirizzo e coordinamento, e in uffici dislocati sul territorio, con funzioni operative.

² Sono state istituite 111 Direzioni Provinciali (DP), corrispondenti alle 102 aree amministrative in cui è suddiviso il Paese, con l'aggiunta di ulteriori suddivisioni per le province più grandi quali: Milano (2 DP), Napoli (2 DP), Roma (3DP) e Torino (2DP).

³ Con volume di affari o ricavi non inferiori a 100 milioni di euro.

⁴ art. 23-quater del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135.

creare sinergie che consentiranno recuperi di efficacia dell'azione amministrativa e contenimento dei costi.

L'Agenzia oggi, è una realtà con circa 40 mila dipendenti la cui peculiarità risiede nel fatto che amministra circa l'80% delle entrate tributarie (una cifra che si aggira intorno ai 400 miliardi di euro) e gestisce il patrimonio catastale e cartografico del Paese, con un costo approssimativo di 3,3 miliardi di euro. Le due aree su cui l'Agenzia si trova a operare si possono così sintetizzare:

- mondo dei tributi, presidiato sia assicurando il corretto svolgimento dell'adempimento spontaneo, tramite la gestione delle dichiarazioni e la fornitura di servizi, sia effettuando attività di contrasto ai fenomeni evasivi volta a scoraggiare comportamenti fiscalmente scorretti, a ridurre fenomeni di parassitismo sociale e a garantire la tenuta sociale del Paese;
- mondo del patrimonio immobiliare, maturo per una profonda revisione del sistema catastale che consenta, attraverso una rilettura del patrimonio edilizio nazionale, di rispondere a esigenze di equità e perequazione fiscale⁵.

La gestione congiunta di questi due mondi pone delle interessanti precondizioni per supportare una nuova politica fiscale, finalizzata a una revisione della pressione fiscale che, unitamente ai proventi della lotta all'evasione, consentirebbe di rafforzare quel "patto sociale" basato su un diffuso consenso nei confronti dell'azione di riduzione dell'evasione.

Un'organizzazione che innova

La missione ultima dell'Agenzia è quella di stimolare l'adempimento spontaneo al fine di ricondurre l'evasione italiana a livelli di fisiologia comparabili con gli altri partner europei più virtuosi. A tal fine occorre creare le condizioni che consentano di svolgere in modo efficace ed efficiente il compito.

Un fattore abilitante è l'*e-government* che sta determinando – attraverso una progressiva riprogettazione del Sistema Informativo della Pubblica Amministrazione (P.A.) – una indubbia razionalizzazione dei costi di funzionamento della macchina amministrativa e una reale e rapida fruibilità delle informazioni presenti nelle varie banche dati della P.A..

⁵ Questo processo di revisione richiederà la partecipazione di diversi attori, tra cui gli Enti Locali e le categorie professionali che operano nel settore immobiliare e sarà necessaria la predisposizione di un'efficace strategia di comunicazione che faccia comprendere le finalità e le implicazioni della riforma.

Ma il punto nodale è, probabilmente, quello di riconoscere e valorizzare appieno il personale, attuando cambiamenti nel campo delle regole di gestione e di sviluppo di questa fondamentale risorsa.

L'Agenzia, sin dalla sua costituzione, ha cercato di riconoscere i meriti e remunerare adeguatamente le risorse umane dotandosi di un sistema di valutazione dei dirigenti, poi esteso ai funzionari con incarichi di responsabilità, per valorizzare non solo i risultati, ma anche per far crescere le competenze organizzative. Inoltre, ha elaborato modelli per identificare e valorizzare le competenze chiave.

Allo stesso tempo ha cercato di attrarre giovani preparati e ricchi di potenzialità. Sono stati approntati adeguati sistemi di reclutamento e di incentivazione, prevedendo - per la prima volta in una Pubblica Amministrazione - periodi di tirocinio che consentono una valutazione pratica delle capacità operative dei candidati. Il rinnovamento generazionale, che non ha sicuramente confronti con nessun'altra Amministrazione pubblica italiana⁶, ha consentito di accrescere in maniera significativa il livello di formazione. Come appare chiaramente dalla Figura 1, il processo si è realizzato all'interno di un trend decrescente del personale, che è passato dai circa 49.000 dipendenti del 2001 ai 40.000 del 2013⁷. Tale contrazione manifesta da un lato, l'attenzione dell'Agenzia al processo di contenimento dei costi della Pubblica Amministrazione e dall'altro, l'obiettivo di puntare a migliorare la formazione professionale del personale, per conseguire risultati migliori anche in presenza di risorse decrescenti.

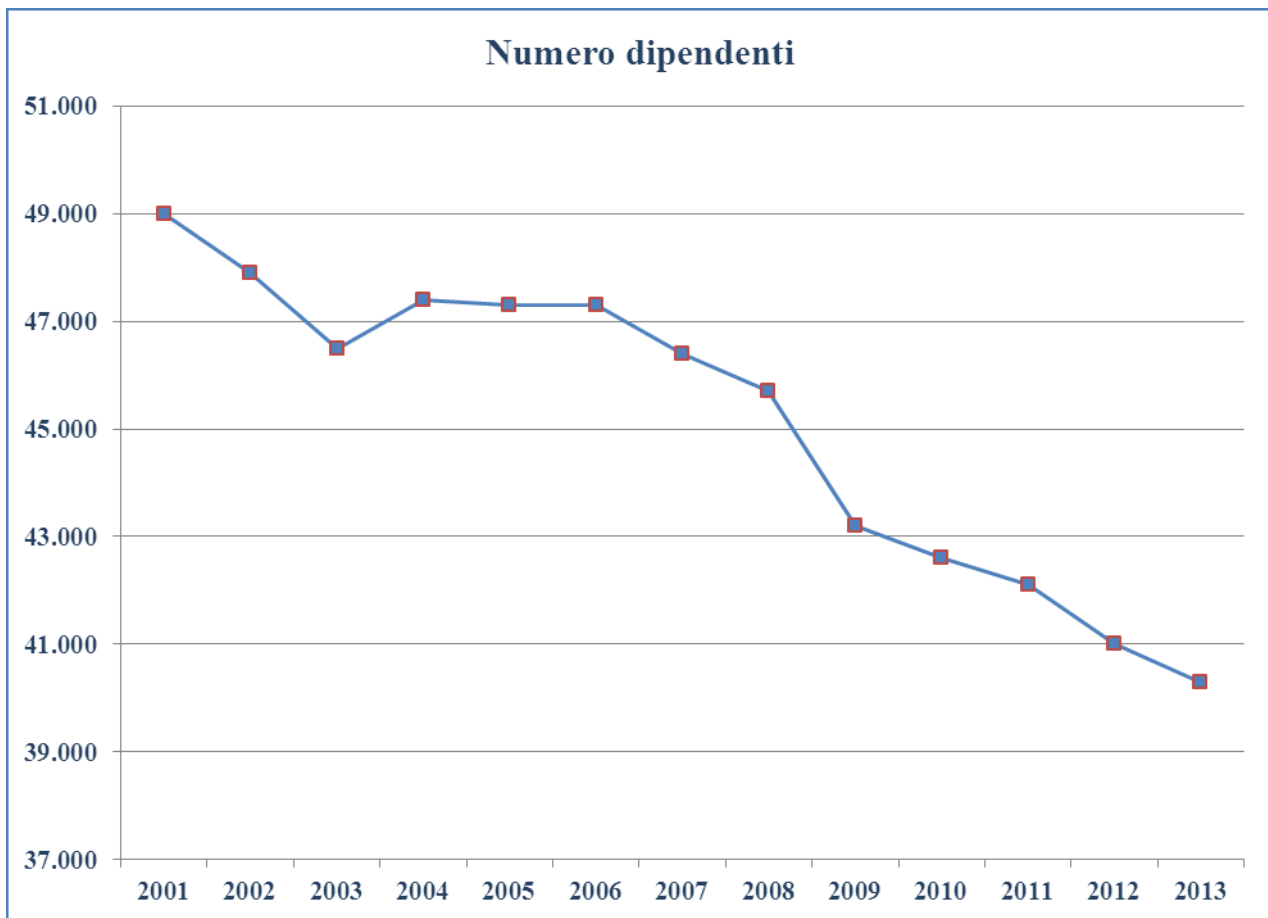
La formazione è stata utilizzata come leva per sviluppare e diffondere le conoscenze, al fine di consolidare la condivisione di obiettivi e valori. In tal modo si è elevata la professionalità dei propri dipendenti.

L'ingresso di personale con livello di istruzione universitaria, da un lato, e i percorsi di crescita professionale realizzati all'interno dell'Amministrazione, dall'altro, hanno portato ad un forte incremento dell'incidenza del personale di terza area, che ha registrato una variazione dal 39% del 2001 al 60% prima dell'integrazione con l'ex Agenzia del Territorio.

⁶ In questi tredici anni di vita: a fronte di 14.000 impiegati che hanno lasciato il servizio sono stati assunti 8.000 giovani (la quasi totalità laureati). La percentuale di laureati al 31/12/2013 è del 41,07%. La presenza femminile all'interno dell'Agenzia è passata, nello stesso periodo, dal 52 al 55 %.

⁷ Al fine di mantenere omogeneità di lettura le risorse sono comprensive del personale dell'ex Agenzia del Territorio.

Figura 1. Dipendenti dell’Agenzia delle Entrate al 31/12 di ciascun anno



Una cura particolare è stata dedicata ai criteri di misurazione delle attività introducendo, gradualmente, metodi e strumenti per la valutazione dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità della gestione. Disporre di informazioni sintetiche affidabili e tempestive non è stato un bisogno dettato solo dalla necessità di aumentare la trasparenza della gestione, ma è diventata un’esigenza sempre più pressante per valutare il grado di efficacia dell’azione svolta.

Considerato l’obiettivo primario di perseguire e gestire la *compliance*, è stato messo in campo un metodo per produrre annualmente una stima dell’evasione fiscale riferibile a tributi di propria gestione, seguendo una metodologia *top down*⁸.

Il *tax gap* stimato è una misura complessiva del mancato gettito dell’IRPEF derivante da lavoro autonomo, dell’addizionale IRPEF, dell’IRES, dell’IVA e dell’IRAP del settore

⁸ Tale criterio di stima si sviluppa confrontando le informazioni desumibili dalle dichiarazioni fiscali con le analoghe derivanti dalla Contabilità Nazionale (CN), e al netto di tutte le operazioni di raccordo e di armonizzazione tra i dati di fonte fiscale e quelli “esaustivi” di CN, si ottiene una stima della base imponibile evasa e dell’imposta non versata.

privato. Con l'ausilio di tale strumento⁹, disponibile a livello territoriale, per regione e provincia, si dispone di una stima della propensione alla non *compliance* nelle diverse aree del paese e, quindi, di una bussola per orientare l'attività di controllo a livello territoriale¹⁰.

L'osservazione dei cambiamenti temporali del tax gap consentono, inoltre, di valutare quando si innescano dinamiche virtuose o patologiche e di individuare le caratteristiche di contingenza e/o strutturalità del fenomeno evasivo.

Un'altra iniziativa che ha contribuito a potenziare le informazioni di “contesto” è stata la costituzione di un apposito archivio denominato DbGeo (Data base Geomarket) che accoglie e organizza le principali informazioni economiche, sociali, finanziarie e demografiche che caratterizzano le strutture provinciali in cui è articolata l'Agenzia.

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.

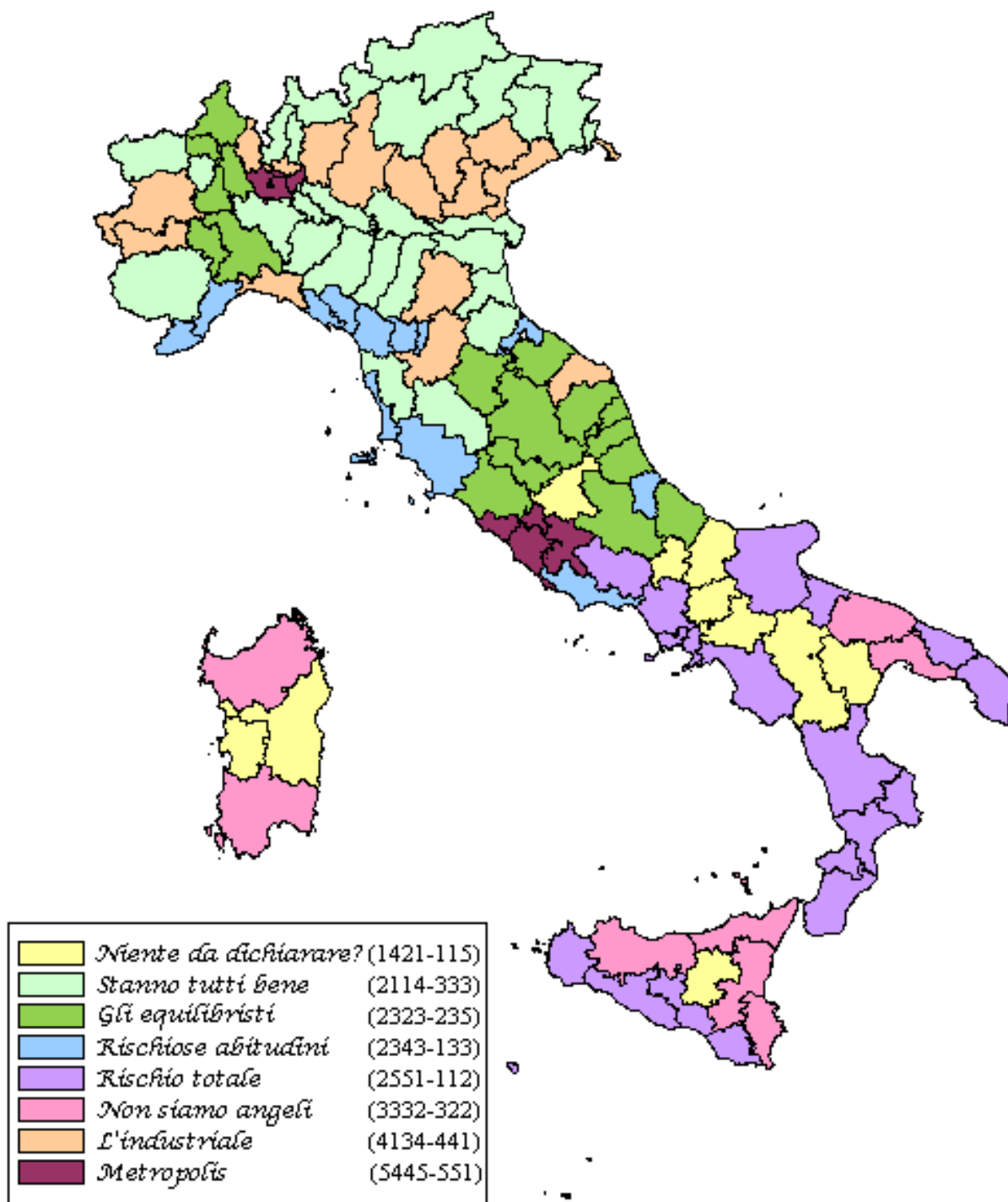
Il DbGeo definisce un “profilo” del bacino amministrato che scaturisce dalla lettura congiunta delle informazioni¹¹ e suddivide il territorio nazionale in gruppi omogenei (figura n. 2) sulla base di determinati parametri che hanno rilevanza per l'attività fiscale. L'analisi dei dati del DbGeo, unitamente ad altri strumenti, ha consentito di orientare 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.

⁹ Rappresenta la differenza tra ciò che i contribuenti dovrebbero versare spontaneamente in ottemperanza alla legislazione vigente, e ciò che viene realmente versato all'Erario. E' un concetto più ampio dell'evasione fiscale e include sia la parte di imposta intenzionalmente occultata al fisco, sia i mancati versamenti dovuti a errori nell'interpretazione delle norme e alle crisi di liquidità indotte dal ciclo economico. Il *tax gap*, pertanto, restituisce una misura completa dell'impatto prodotto sui flussi di finanza pubblica dal mancato adempimento della legislazione fiscale, indicato in breve come *non compliance*.

¹⁰ L'evasione varia in base al comportamento del contribuente e alle caratteristiche proprie del tributo. Nel tentativo di cogliere tali differenziazioni l'Agenzia fonda la stima del *gap* su due tributi cardine: l'IVA e l'IRAP. Il primo attiene al momento della spesa, mentre il secondo a quello della produzione. La scelta dei due tributi è dettata anche dalla vastità della platea interessata. Infine, i due tributi presentano metodi di determinazione della base imponibile e modalità di pagamento significativamente differenti tra loro, che si riflettono sull'intensità con la quale sono evasi dai contribuenti. Le stime del *gap* dell'IVA e dell'IRAP confluiscono in un indicatore complessivo di *tax compliance*, articolato sul territorio.

¹¹ Sono stati utilizzati oltre 100 indicatori, capaci di cogliere sia aspetti meramente quantitativi sia quelli qualitativi, provenienti da banche dati pubbliche, diffuse dalle principali istituzioni ed enti di ricerca e da elaborazioni e stime interne, basate su informazioni dell'Anagrafe tributaria. Per delineare il profilo di ciascuna realtà territoriale sono state utilizzate tecniche di “analisi dei dati” simili a quelle impiegate dalle maggiori realtà produttrici di servizi nella realizzazione di analisi di mercato che riducono un elevato numero di unità statistiche - nel nostro caso le province - creando dei gruppi il più possibile omogenei, in termini di caratteristiche presentate.

Figura n. 2 - Mappa dei gruppi di Direzioni Provinciali



Nella legenda, è indicato il nome del gruppo e, fra parentesi, un codice a sette cifre che riassume le caratteristiche di ogni raggruppamento. Come nome si è scelto il titolo di un film per richiamare in modo efficace un tratto distintivo di ogni *cluster*. Il codice esprime, per ogni cifra, il livello di una corrispondente area tematica: la prima cifra è legata alla numerosità del bacino, la seconda alla pericolosità fiscale e, a seguire, pericolosità sociale, tenore di vita, maturità della struttura produttiva, livello di tecnologia e servizi e, infine, disponibilità e fruibilità di infrastrutture di trasporto.

Il valore di ogni cifra è un numero intero tra 1 e 5 e rappresenta la distanza dalla media nazionale: ad esempio, un valore uguale a 3 per la numerosità del bacino indica una dimensione media delle DP di quel *cluster* prossima alla media nazionale; un valore uguale a 5, invece, indica una dimensione media delle DP di quel *cluster* apprezzabilmente superiore alla media nazionale.

Andamento dell'efficienza

L'Agenzia elabora, periodicamente, un indicatore che consente di valutare, in modo sintetico, l'evoluzione dell'efficienza con la quale si eroga il servizio offerto in relazione alle risorse utilizzate. Tale indice di efficienza del lavoro (I.E.L.) si basa sul rapporto esistente tra gli output - i beni e i servizi che l'organizzazione fornisce alla collettività (produzione normalizzata) - e l'input, le risorse umane, espresse come ore di lavoro ponderate con la retribuzione¹².

La produzione normalizzata consente di sintetizzare l'output dei processi dell'Agenzia, in modo che sia confrontabile nel tempo e che misuri sia le variazioni quantitative sia quelle qualitative del servizio offerto. La dinamica dell'output va letta congiuntamente a quella dell'input di lavoro (espresso in ore ponderate¹³) per verificare se la crescita/decrecita dei volumi di produzione sia dovuta ad un incremento/decremento delle ore lavorate (invarianza di efficienza) ovvero se i due andamenti si discostino (variazione dell'efficienza).

La crescita dell'indicatore di efficienza è rilevante poiché assicura margini di sviluppo futuri. Un incremento della produzione dovuta unicamente ad un aumento dell'input di lavoro, infatti, non consente né di liberare risorse per sviluppare progetti innovativi, né di realizzare il principio di economicità, produrre meglio con meno, necessario in presenza di un vincolo forte di finanza pubblica.

All'interno della tendenza di lungo periodo si individuano le seguenti fasi (figura n. 3):

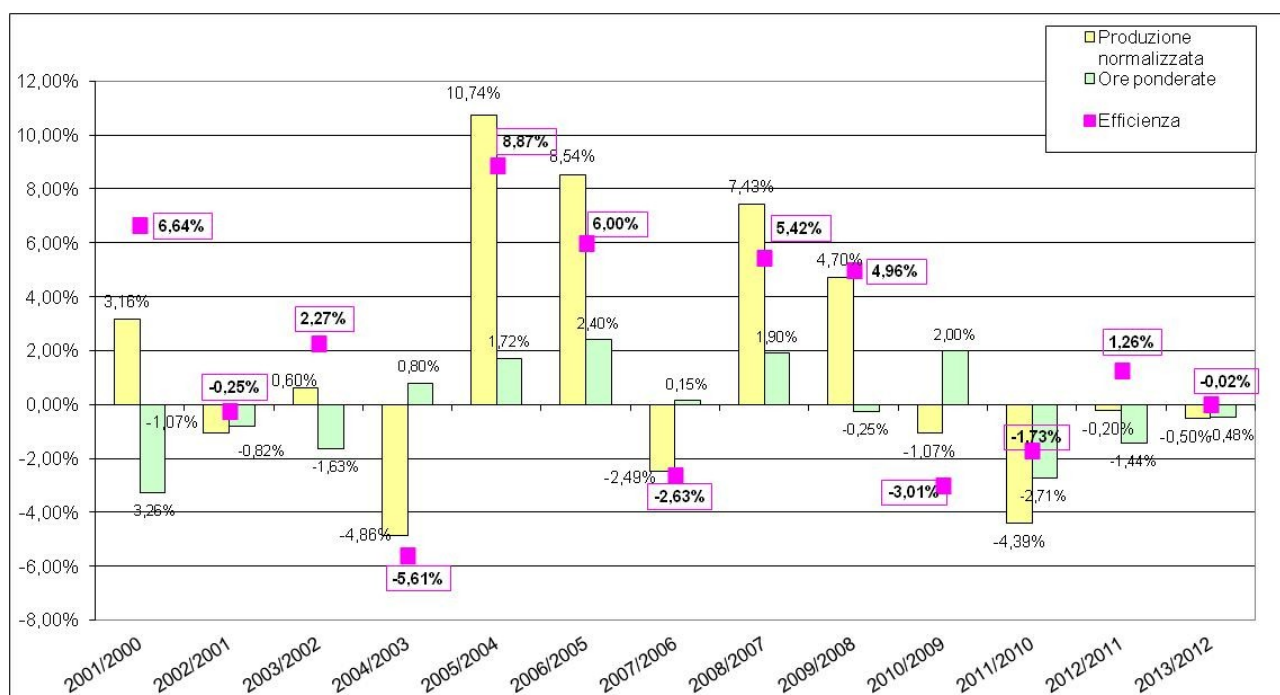
1. nell'anno immediatamente successivo alla costituzione l'Agenzia ha fatto registrare un elevato incremento di efficienza (+6,64%) per la significativa contrazione della forza lavoro e l'espansione delle attività;
2. l'anno 2004 è caratterizzato da una forte variazione negativa dell'efficienza in parte condizionata da fattori di contesto esterni, che hanno limitato la capacità di operare dell'istituzione;
3. negli anni 2005-2009 si registrano consistenti aumenti sia della produzione che dell'efficienza (eccezion fatta per il 2007);
4. gli anni 2010 - 2011 sono caratterizzati da una flessione dell'efficienza (rispettivamente - 3,01% e - 1,73%), ampiamente prevista, dovuta alle intervenute modifiche dell'organizzazione territoriale, che hanno comportato inevitabili diseconomie gestionali e conseguenti ineludibili rallentamenti nelle attività;

¹² La metodologia utilizzata è generalizzabile anche ad altri contesti della Pubblica Amministrazione.

¹³ Le ore sono ponderate con la remunerazione dei differenti livelli professionali, subordinatamente all'ipotesi che da personale maggiormente qualificato ci si aspetta una maggiore produttività.

5. l'anno 2012 è stato caratterizzato da un aumento dell'efficienza (1,26%), determinata principalmente da una riduzione dell'input di lavoro (-1,44%) rispetto ad una produzione pressoché invariata (-0,20%);
6. l'anno 2013 è stato contraddistinto da una pressoché invarianza dell'efficienza (-0,02%), determinata da una proporzionale riduzione sia dell'input di lavoro (-0,50%) sia della produzione (-0,50%).

Figura n. 3 - Variazioni percentuali dell'efficienza e delle sue componenti
Anni 2001 – 2013



Dall'osservazione delle citate dinamiche si può trarre la conclusione che la flessione della produzione degli ultimi anni sia in linea con l'obiettivo dell'Agenzia, di puntare ad una stabilizzazione delle quantità prodotte per aumentarne qualità ed efficacia.

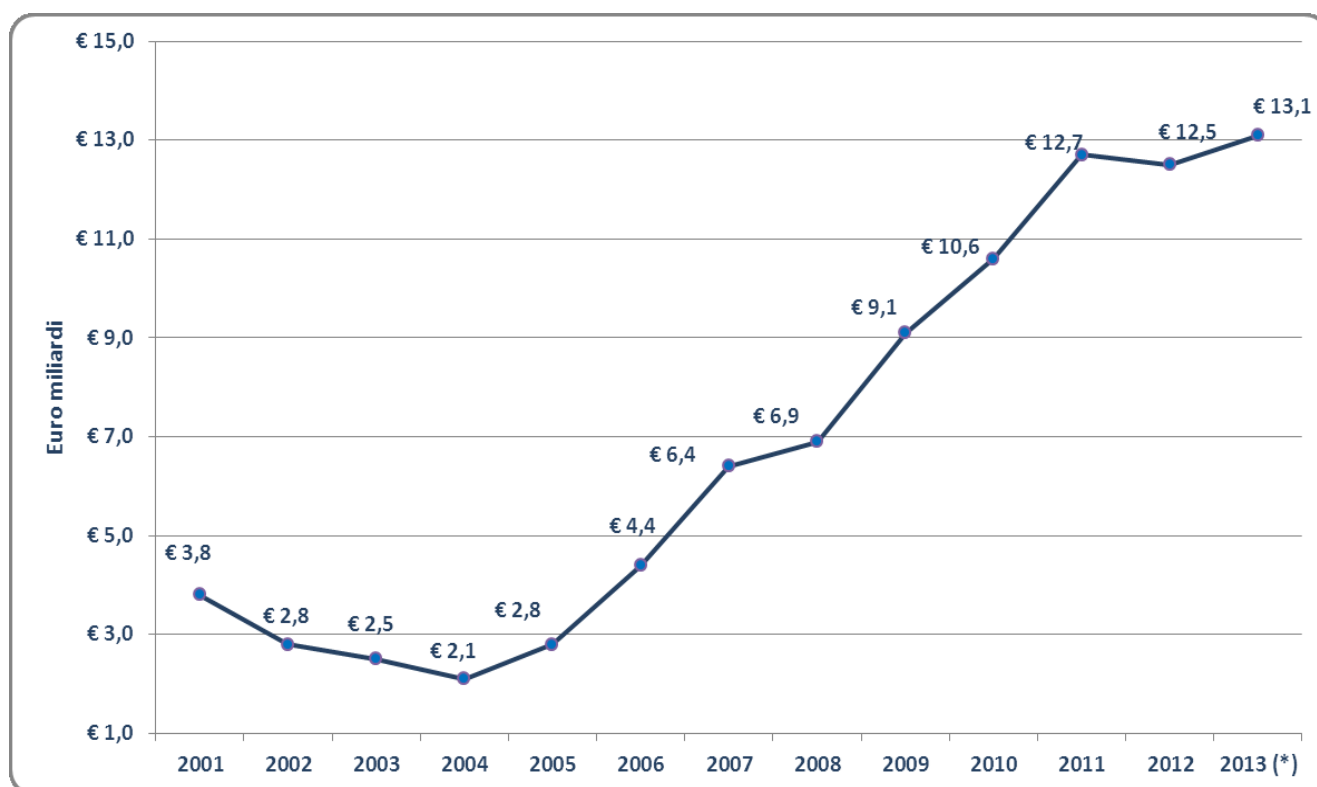
Pertanto, i volumi realizzati nell'ambito dell'attività di contrasto all'evasione, assicurano un adeguato presidio del territorio e, pertanto, lo sforzo da approfondire sul presente si deve focalizzare sull'aumento della qualità, per ottenere un maggiore effetto di stimolo all'adempimento spontaneo.

Anche sul fronte dei servizi l'impegno prioritario non è tanto aumentare i volumi piuttosto facilitare i canali di accesso alternativi, con il fine di ridurre i tempi di lavorazione e quelli di attesa per i contribuenti.

Un'organizzazione che restituisce valore

Il riscosso¹⁴ da attività di controllo, nel periodo dal 2001 al 2013, ha fatto registrare una notevole accelerazione raggiungendo, nel 2013, circa 13,1 miliardi di euro (vedi Figura 4). Questo risultato, in crescita rispetto all'anno 2012, è di grande rilievo se lo si contestualizza al difficile periodo che il Paese sta attraversando.

Figura n. 4 – Incassi complessivi da attività di controllo

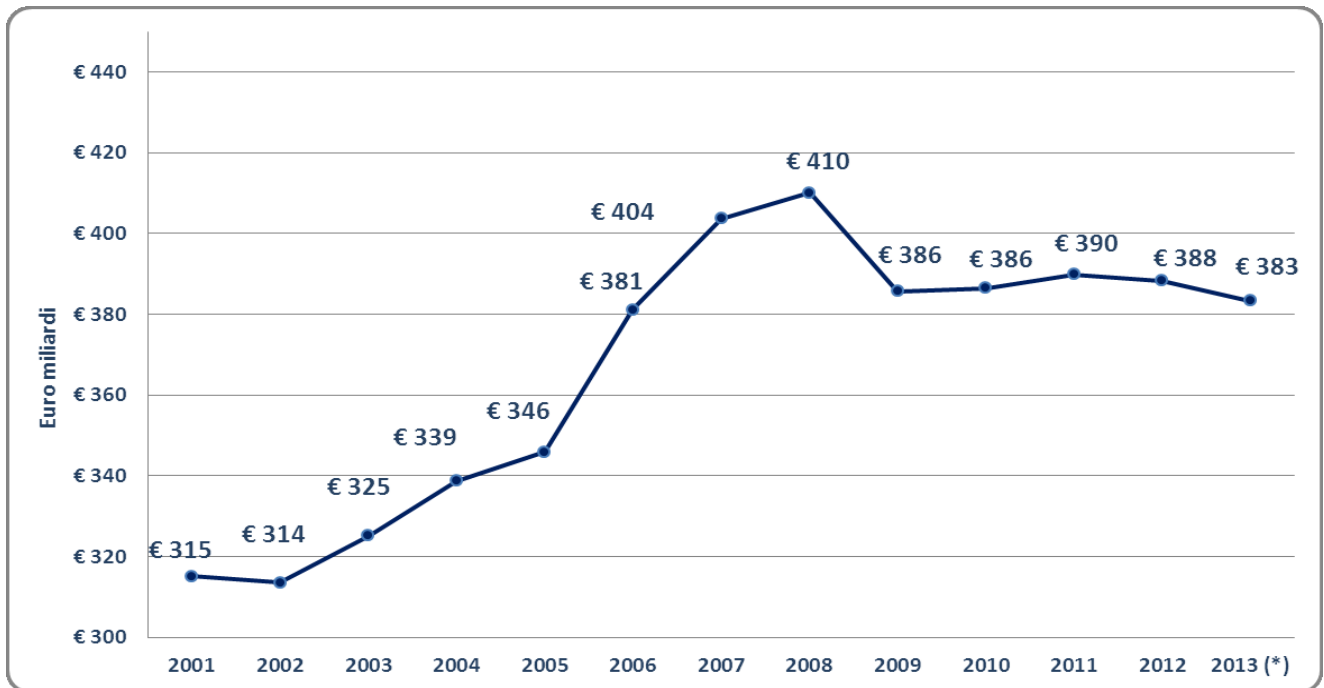


(*) Consuntivo al 26 marzo 2014

E' da evidenziare, inoltre, la totalità delle somme derivanti dall'attività di riscossione spontanea – gettito spontaneo dei tributi (G.S.T.) a seguito delle ordinarie attività di gestione – che si è stabilizzata intorno ai 383 miliardi di Euro (vedi Figura 5).

¹⁴ Comprendente le principali entrate erariali che affluiscono al bilancio dello Stato (IRPEF, IRES, IVA e Registro) e quelle non erariali (IRAP e addizionali regionale e comunale all'IRPEF) – sia a seguito di versamenti diretti che da riscossione a mezzo ruolo – derivanti dalla complessiva azione dell'Agenzia per il contrasto degli inadempimenti tributari dei contribuenti (accertamento, controllo formale e liquidazione automatizzata delle dichiarazioni).

Figura n. 5 - Gettito Spontaneo dei Tributi



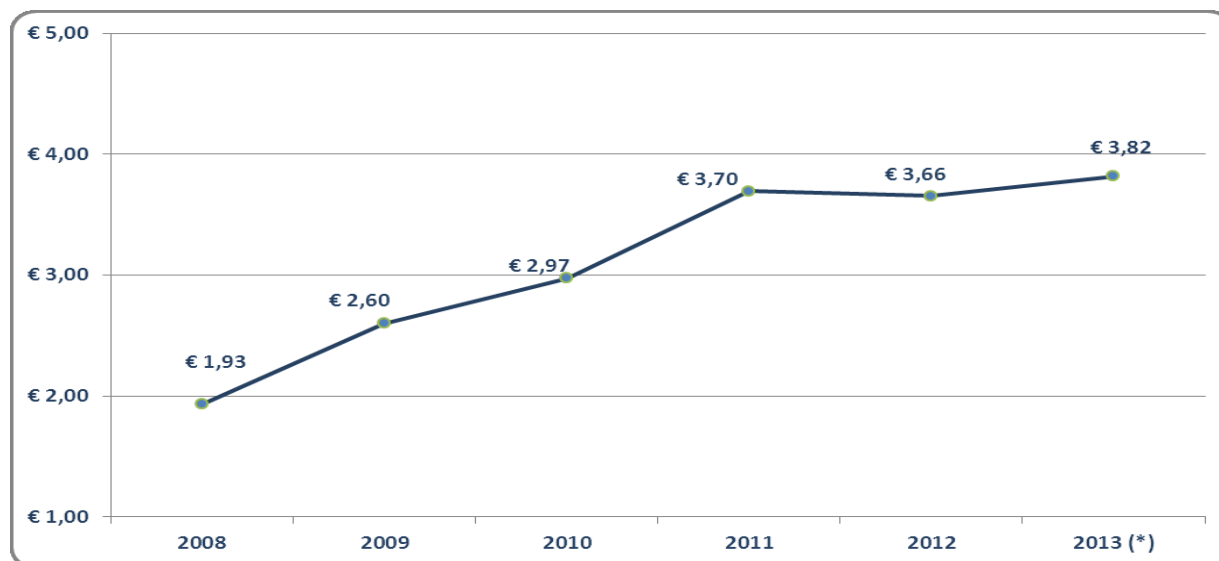
Fonte: Magister al 26 Marzo 2014

Nota: al fine di rendere omogenea la serie storica dei valori degli incassi da Gettito Spontaneo dei Tributi (tributi di competenza dell'Agenzia delle Entrate e dell'ex Territorio) si sono sommati i valori delle due strutture dal 2001.

(*) Stima al 26 Marzo 2014

Nel corso di un quinquennio, quindi, l'Agenzia si è prodigata nel contenimento dei costi e ha dato ulteriore impulso alla riscossione. Ciò ha determinato risparmi per la collettività, in particolare facendo riferimento al gettito recuperato a fronte dei costi di funzionamento dell'Agenzia. La redditività, rappresentata dal rapporto tra gli incassi complessivi da recupero dell'evasione (circa 13,1 mld nel 2013) ed il costo sostenuto a carico del bilancio dello Stato, è evidenziata in Figura n. 6.

Figura n. 6 - Redditività di Agenzia

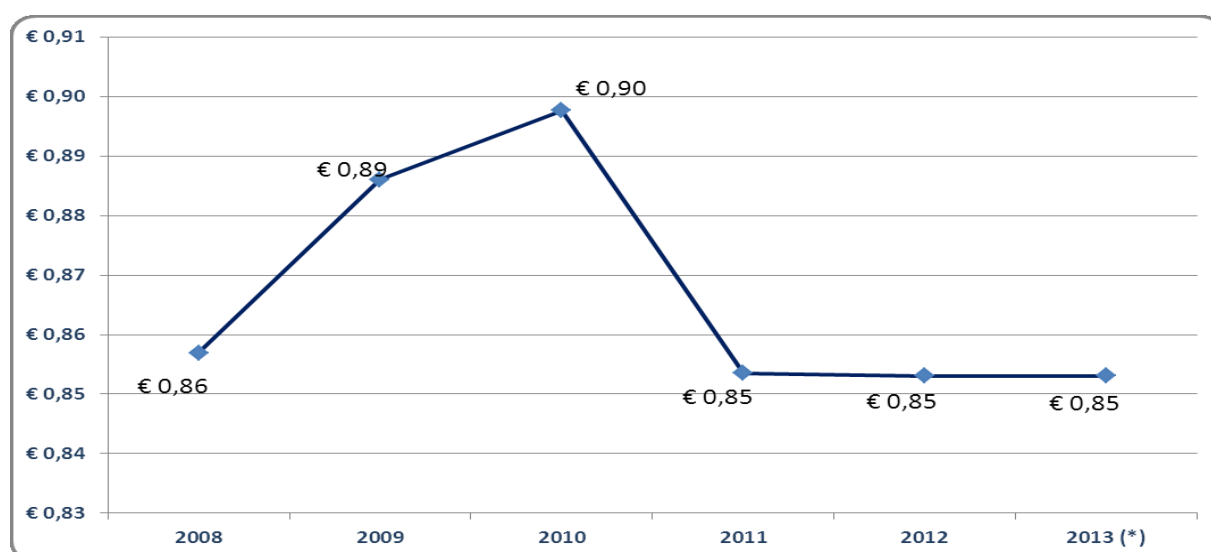


Nota: al fine di rendere omogenea la serie storica dei valori (costi dell'Agenzia delle Entrate e costi dell'ex Territorio) si sono sommati i dati rilevati dai bilanci delle due strutture dal 2008 al 2012.

(*) Stima al 17 Febbraio 2014

Si sottolinea, da ultimo, che per ogni 100 euro di gettito complessivamente incassato (sia spontaneo che da attività di accertamento e controllo), il costo sostenuto per l'Agenzia si è attestato nel triennio 2011-2013 intorno a 0,85 euro. La contrazione del G.S.T. ha condizionato la performance e la conseguente tenuta del costo è stata garantita dal contestuale incremento del gettito recuperato e dal contenimento dei costi.

Figura n. 7 - Costo di gestione ogni 100 euro di incasso



Fonte: Magister al 17 Febbraio 2014

Nota1: al fine di rendere omogenea la serie storica dei valori (costi dell'Agenzia delle Entrate e costi dell'ex Territorio) si sono sommati i dati rilevati dai bilanci delle due strutture dal 2008 al 2012.

Nota2: al fine di rendere omogenea la serie storica dei valori degli incassi da Gettito Spontaneo dei Tributi (tributi di competenza dell'Agenzia delle Entrate e dell'ex Territorio) si sono sommati i valori delle due strutture dal 2008.

(*) Stima al 17 Febbraio 2014

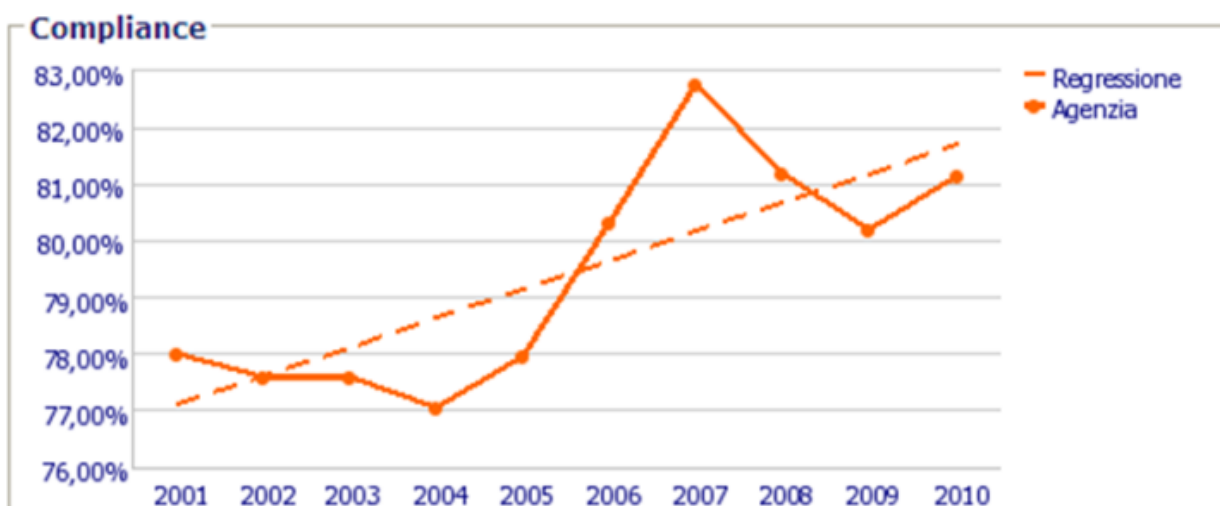
Efficacia nell'azione di prevenzione e recupero dell'evasione

Gli anni più recenti si sono caratterizzati per una fase congiunturale particolarmente difficile per il nostro Paese. In questo contesto l'Agenzia, in linea con la sua missione istituzionale, ha dato un significativo contributo per la tenuta dei conti pubblici, garantendo, oltre alle somme derivanti dall'attività di accertamento e controllo, oltre 380 miliardi di euro di gettito spontaneo, frutto delle ordinarie attività di gestione dei flussi tributari.

Fin dalla sua istituzione, l'Agenzia ha operato con crescente impegno al servizio dei cittadini e a presidio della legalità tributaria contro ogni forma di evasione, rappresentando un efficace argine contro tutti i fenomeni che influenzano negativamente le dinamiche del gettito, valutandone la portata e applicando le misure correttive disponibili.

La figura 8 evidenzia la dinamica dell'indicatore di *compliance*¹⁵ dal 2001 al 2010. Il trend crescente dell'indicatore mostra l'esistenza di una tendenza di lungo periodo alla riduzione dell'evasione. Tale tendenza è condizionata da molteplici fattori, tra questi si segnala l'effetto deterrente esercitato dalla costante azione di contrasto operata dall'Agenzia che, come effetto diretto, ha comportato gli incassi illustrati in figura 4 e, come beneficio indiretto, ha contribuito a indurre un comportamento più virtuoso dei contribuenti.

Figura n. 8 - Serie storica dell'indicatore di compliance



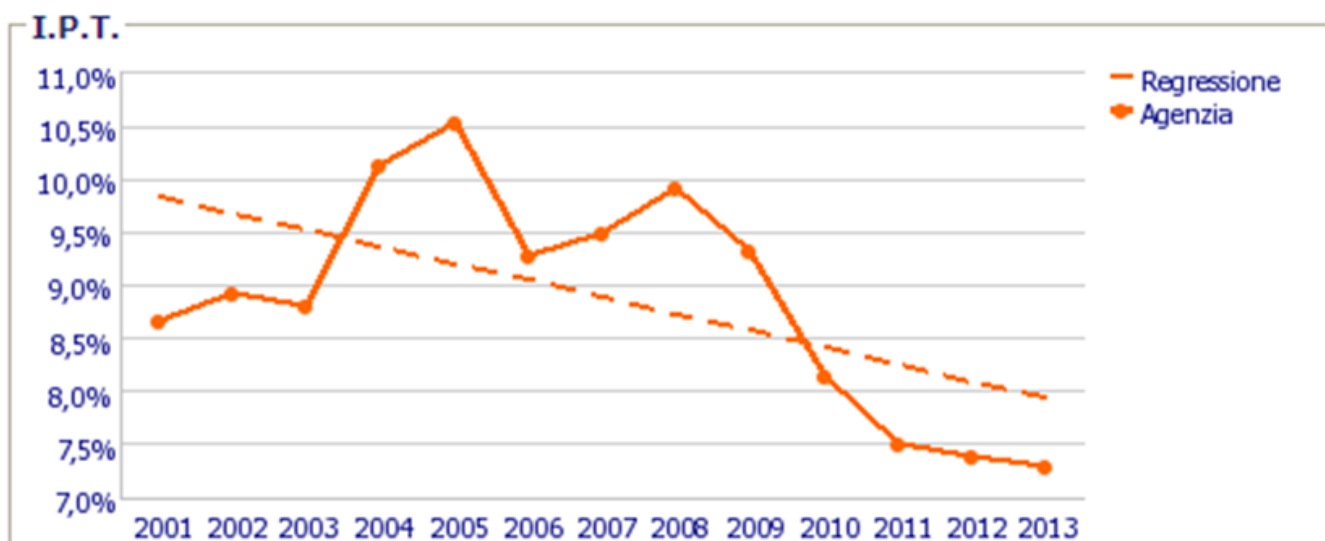
L'Agenzia ha puntato al consolidamento dell'efficacia dissuasiva, oltre che repressiva, dei controlli, attuando una strategia finalizzata all'individuazione selettiva delle situazioni a più elevato rischio di evasione e/o di elusione fiscale.

¹⁵ L'indicatore di *compliance* è uguale a 1-tax gap %.

In figura n. 9 è rappresentato il **presidio del territorio**¹⁶. La contrazione evidenziata nel grafico, non è il frutto di un indebolimento dell'attività di controllo da parte dell'Agenzia, bensì il risultato di una deliberata e ragionata scelta strategica. Infatti, le strutture hanno garantito un maggiore impegno sul fronte della qualità e dell'efficacia del controllo, pur nel quadro della costante contrazione delle risorse disponibili.

Lo sviluppo di metodologie di analisi e valutazione del rischio di evasione, nonché una maggiore consapevolezza delle peculiarità che caratterizzano ciascuna realtà territoriale ed economica (geo-referenziazione delle provincie), ha consentito di migliorare l'allocazione delle risorse (sia in termini quantitativi che qualitativi), in funzione dell'andamento e della concentrazione del rischio di evasione, e di selezionare posizioni soggettive da sottoporre a controllo, evitando di perseguire situazioni di scarsa rilevanza o mere violazioni di carattere formale.

Figura n. 9 - Presidio del territorio

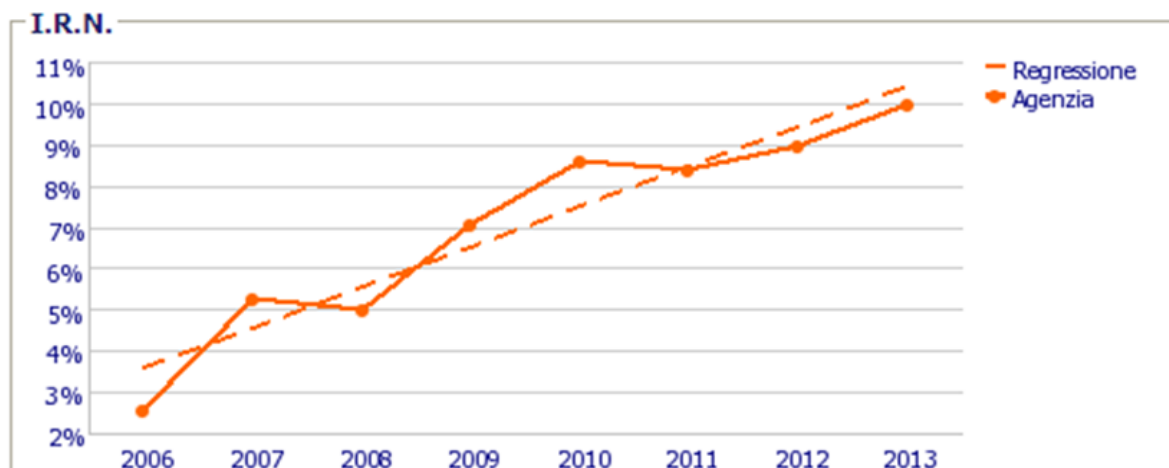


La migliorata efficacia nei controlli è ben qualificata dal “**rendimento netto dei controlli**”¹⁷. La serie storica di tale indice, denominato di rendimento netto (IRN), è rappresentata nella figura n. 10: l'attenzione posta in sede di selezione delle posizioni da sottoporre a controllo ha consentito di raddoppiare la *performance* dell'efficacia dell'azione.

¹⁶ Rapporto fra numero dei controlli (controlli fiscali, accessi, verifiche) e platea dei contribuenti.

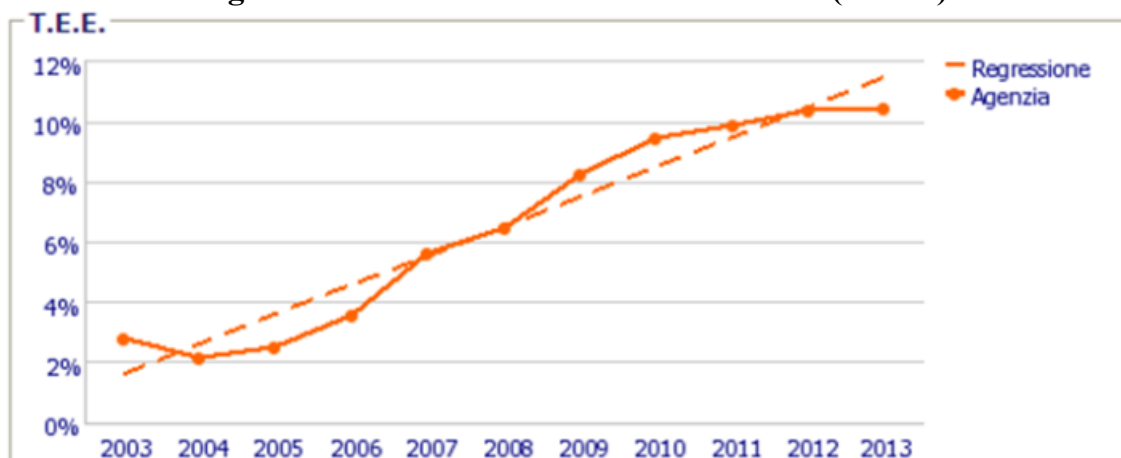
¹⁷ Esprime il rapporto tra il riscosso effettivo, al netto dei costi di struttura, e la pretesa tributaria contestata.

Figura n. 10 – Rendimento netto dei controlli (I.R.N.)



L'indicatore di **erosione dell'evaso**¹⁸ (figura 11) esprime la capacità di incidere sulle dinamiche evasive. Le scelte di qualità, già espresse in precedenza, hanno trovato conferma anche nei risultati sul piano dell'incasso, in costante miglioramento negli ultimi anni.

Figura n. 11 - Tasso di erosione dell'evaso (T.E.E.)

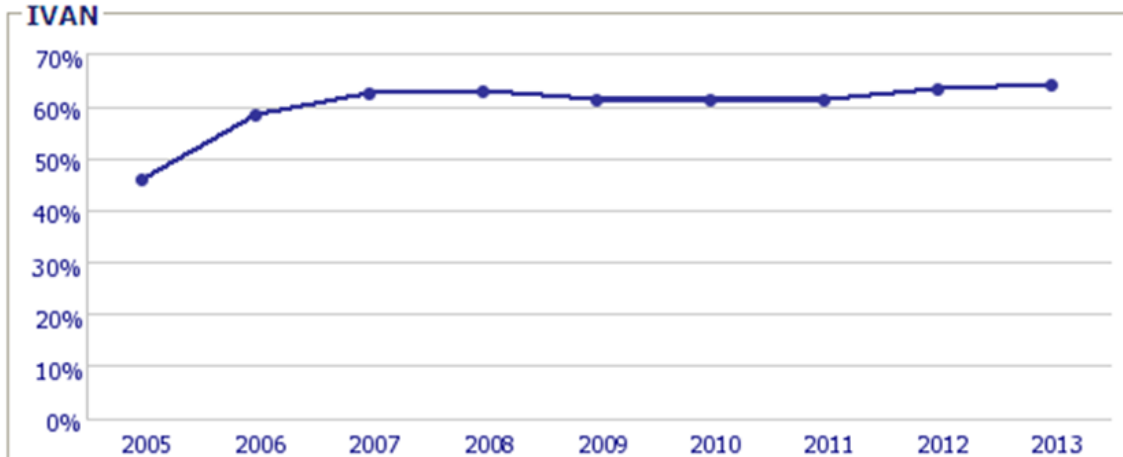


Il gettito recuperato (obiettivo di convenzione) evidenzia una dinamica fortemente significativa, poiché ad una prima fase di forte crescita, segue un consolidamento dei risultati complessivi, pur in presenza della ben nota crisi che ha afflitto il sistema Paese. Questi dati sono un'efficace sintesi dell'impegno profuso, in quanto evidenziano il contributo diretto alla tenuta della Finanza pubblica, oltre all'impulso indiretto verso l'adeguamento spontaneo.

¹⁸ È il rapporto tra il riscosso (al netto dei versamenti derivante dal controllo automatizzato delle dichiarazioni) e il tax gap.

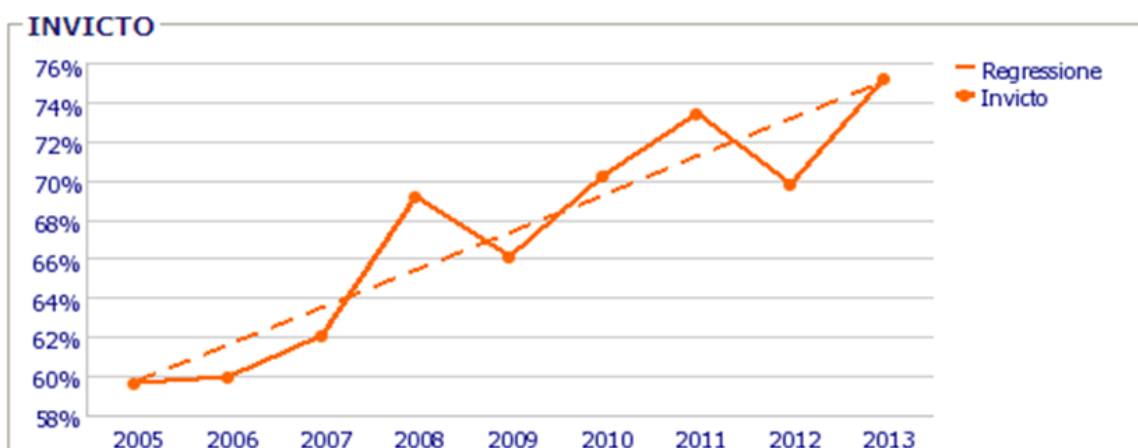
L'Agenzia ha, inoltre, dedicato particolare attenzione alla gestione del contenzioso tributario, per consolidare le posizioni espresse in sede interpretativa e di controllo.

Figura n. 12 – Indice di vittoria numerico (IVAN)



Quanto alla capacità dell'Agenzia di stare in giudizio, ed in merito alla sostenibilità in sede giurisdizionale delle ragioni dell'Agenzia (figura 12), l'indice di vittoria numerico (IVAN)¹⁹ negli ultimi anni si è stabilizzato sopra il 60%, mentre l'indice di vittoria per valore (INVICTO)²⁰ è tendenzialmente in aumento e si attesta intorno al 75% dei valori in contestazione.

Figura n. 13 – Indice di vittoria per valore (INVICTO)



¹⁹ Percentuale delle decisioni favorevoli in tutto o in parte rispetto alle decisioni divenute definitive in ciascun anno.

²⁰ Percentuale dell'importo deciso a favore dell'Agenzia in relazione all'importo complessivo oggetto delle decisioni divenute definitive in ciascun anno.

La via del controllo “dialogato”

Sempre nell’ottica di un’amministrazione fiscale orientata al cittadino, sono stati previsti diversi istituti amministrativi che consentono al contribuente di interagire con l’Agenzia e rappresentare le sue ragioni. Alcuni di questi sono finalizzati a risolvere eventuali pendenze nei confronti dell’Amministrazione finanziaria evitando di ricorrere al processo tributario (autotutela, accertamento con adesione, mediazione tributaria) ovvero di concordare soluzioni conciliatorie rispetto a liti già instaurate (conciliazione giudiziale).

Evitare di intraprendere o proseguire la strada del contenzioso comporta indubbi vantaggi, non solo per il contribuente (riduzione dei tempi necessari per risolvere la controversia e dei costi connessi) ma anche per l’amministrazione (minori costi per la collettività).

L’autotutela rappresenta lo strumento attraverso il quale l’Amministrazione riesamina la propria azione e, conseguentemente, annulla i propri atti riconosciuti illegittimi, in attuazione del principio costituzionale di imparzialità e di buon andamento dell’azione amministrativa. Con tale istituto l’Agenzia prende atto, in via del tutto autonoma o su richiesta del contribuente, dell’errore e procede alla sua correzione senza necessità di attendere la decisione di un giudice.

L’accertamento con adesione si sostanzia in un “accordo” tra contribuente e Agenzia, può avvenire sia prima che dopo la notifica di un atto impositivo, ed è volto a ridefinire le imposte dovute ed evitare l’insorgere di una lite tributaria. Il perfezionamento dell’adesione comporta una serie di agevolazioni, tra cui la riduzione delle sanzioni amministrative.

L’istituto della *mediazione tributaria*, a partire dal 2012, prevede la presentazione di un’istanza rivolta all’Amministrazione che ha la finalità di evitare il ricorso. Lo strumento, previsto per gli atti di valore non superiore a 20.000 euro, è finalizzato a ridurre i ricorsi al giudice.

La “*conciliazione giudiziale*”, esperibile in sede di giudizio di fronte alle Commissioni tributarie provinciali, consente alle parti di chiudere un contenzioso aperto con il Fisco. Il tentativo di conciliazione non è comunque vincolante: se il contribuente non raggiunge l’accordo, può sempre proseguire con il contenzioso.

Un altro esempio di rapporto dialogato con il contribuente è rappresentato dal “tutoraggio” che l’Agenzia esplica nei confronti dei soggetti di rilevanti dimensioni. L’istituto, ormai a regime, si realizza con un’attività di osservazione diretta della vita

aziendale: in tal senso, il controllo diviene preventivo, al fine di assicurare un elevato grado di correttezza dei comportamenti fiscali posti in essere.

L'implementazione di questi strumenti è il frutto dell'impegno profuso dall'Agenzia nel dialogo e nella collaborazione con il contribuente per mantenere un rapporto corretto e trasparente.

Efficacia nei servizi ai cittadini

I rimborsi

Lo sforzo chiesto all'Agenzia, nell'esercizio appena trascorso, di immettere liquidità nel Paese attraverso l'accelerazione dei rimborsi a famiglie e imprese, si è concluso con il risultato di oltre 1,5 milioni di rimborsi per un importo complessivo di circa 13,5 miliardi. Questo significativo risultato è stato ottenuto grazie all'impegno degli uffici dell'Agenzia e ai fondi messi a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

In particolare si segnalano i rimborsi:

- ✓ Iva a oltre 65.000 imprese, artigiani e professionisti, per un importo di 11,5 miliardi di euro;
- ✓ Imposte dirette – Per Irpef e Ires, a famiglie e imprese, per oltre 1,8 miliardi di euro.
- ✓ Altre imposte - Per il registro, concessioni governative e altre sono stati erogati oltre 200 milioni di euro con più di 18.000 rimborsi.

La tabella seguente sintetizza il numero dei rimborsi erogati ed il relativo importo.

Tabella n. 1 - Rimborsi erogati nel 2013

Tipologia	Numero Rimborsi	Importo TOTALE (in mln €)
Irpef	1.293.941	973
Bonus	3.434	1
Canone Rai ultra 75enni esenti	30.963	3
Iva	65.905	11.456
Ires	4.467	729
Imposte dirette da deducibilità dell'Irap	88.941	120
Altre imposte	18.128	205
Totale	1.505.779	13.487

L'Agenzia continuerà, anche per gli esercizi futuri, a reimmettere liquidità nel sistema Paese, al fine di favorire le imprese e le famiglie. Al fine di ridurre gli oneri amministrativi a carico dei contribuenti sono state recentemente introdotte rilevanti novità nello svolgimento delle attività istruttorie propedeutiche all'erogazione dei rimborsi, in particolare sono stati standardizzati e ridotti i documenti da richiedere al contribuente ed è stato effettuata una graduazione del controllo preliminare al pagamento in relazione al livello di rischio.

Il risk score è determinato sulla base di parametri predefiniti quali, la continuità aziendale, la regolarità delle dichiarazioni e dei versamenti, l'assenza di accertamenti, verifiche, frodi e violazioni penali tributarie.

I canali di comunicazione con i cittadini

L'Agenzia interpreta un ruolo determinante nelle attività dedicate al servizio e all'assistenza ai cittadini/contribuenti per agevolare il più possibile l'adempimento spontaneo, in un sistema, quale quello fiscale, che si presenta, per propria natura, alquanto complesso. E' indispensabile operare a fianco del cittadino per instaurare una interazione basata sulla stima nel rispetto dei reciproci ruoli.

L'erogazione di servizi efficienti e vicini alle esigenze del contribuente è un obiettivo primario che può essere realizzato riducendo al minimo difficoltà e ostacoli che impediscono l'agevole assolvimento degli obblighi tributari.

In tale ottica l'Agenzia ha attivato diverse iniziative volte, da un lato, ad accrescere i servizi di assistenza presso i *front-office* delle strutture territoriali, dall'altro, a promuovere lo sviluppo dei canali di comunicazione telematica, nel rispetto dei criteri di economicità e di razionale impiego delle risorse disponibili.

Il ricorso all'utilizzo del canale telematico presenta un duplice vantaggio: consente agli utenti un'immediata fruizione dei servizi senza doversi recare presso l'ufficio e libera risorse da dedicare all'assistenza agli sportelli.

Le iniziative dell'Agenzia per l'incremento dei servizi *on line* (telefonia fissa, mobile e internet) sono state rivolte dapprima ad un pubblico specialistico di professionisti e intermediari e, successivamente, estese alla generalità dei contribuenti. In particolare si fa riferimento a *Entratel*, canale telematico utilizzato dai professionisti e dalle medie e grandi imprese e *Fisconline*, dedicato agli utenti persone fisiche e alle piccole imprese. Va inoltre

menzionato il c.d. *cassetto fiscale* che consente ai cittadini anche di pagare telematicamente i tributi e consultare la propria posizione.

Le attività riconducibili alla gestione dell'Anagrafe dei beni immobiliari, infine, sono rivolte al miglioramento della qualità delle informazioni nelle banche dati, nonché alla semplificazione del loro aggiornamento e consultazione.

L'utilizzo dei servizi telematici è una caratteristica distintiva dell'Agenzia e la colloca tra gli operatori pubblici che più sono impegnati su questo fronte.

Dal 2009 è stato aperto il canale telematico *CIVIS* per consentire agli intermediari di richiedere assistenza sulle comunicazioni di irregolarità direttamente in rete attraverso il canale *Entratel*. Il buon risultato di tale operazione ha fatto sì che, nel 2010, tale opportunità sia stata estesa anche agli utenti di *Fisconline*, per poi procedere verso una progressiva integrazione con ulteriori servizi²¹.

Il sistema telematico denominato *SISTER* consente l'accesso alle banche dati catastali e ipotecarie, nonché la presentazione degli atti di aggiornamento del territorio attraverso Internet.

In particolare, il sistema consente di effettuare su tutto il territorio nazionale:

- ✓ visure catastali relative a immobili urbani o terreni
- ✓ estratti di mappa
- ✓ ispezioni ipotecarie
- ✓ trasmissione degli atti di aggiornamento della banca dati catastale e ipotecaria, quali:
 - Docfa, per le dichiarazioni di nuova costruzione e di variazione delle unità immobiliari urbane
 - Pregeo, per la presentazione degli atti di aggiornamento geometrico
 - adempimento Unico per la registrazione, trascrizione e volturazione degli atti di compravendita, corredato di titolo telematico con firma digitale del notaio.

Sempre tramite la piattaforma tecnologica *Sister*, l'Agenzia mette a disposizione dei Comuni e delle Comunità montane il "Portale dei Comuni" con funzioni di prelievo e trasmissione dati che consentono di gestire :

- ✓ Attività Comma 336 (Legge 311/2004) (Scambio dati connessi all'adempimento);

²¹ attualmente il canale *CIVIS* permette la trattazione delle comunicazioni e delle cartelle derivanti dal controllo automatizzato delle dichiarazioni fiscali ai sensi degli articoli 36-bis del D.P.R. 600/1973 e 54-bis del D.P.R. 633/1972.

- ✓ Accatastamenti e Variazioni (Legge 80/2006) (Soluzione transitoria del Modello Unico dell'Edilizia);
- ✓ Estrazione Dati Catastali (richieste di estrazione dati presso le banche dati degli "Uffici Catastali Periferici", relativamente agli archivi censuari e cartografici.);
- ✓ Fabbricati mai dichiarati (D.L.78/2010) (consente di effettuare lo scambio delle informazioni connesse alle attività di assegnazione delle rendite presunte ex D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.);
- ✓ Estrazione Dati Ipotecari (Richieste di estrazione dati presso le banche dati degli "Uffici per il Servizio di Pubblicità immobiliare", relativamente agli archivi del servizio di pubblicità immobiliare.);
- ✓ Gestione Toponomastica (Scambio dei file per la certificazione e la manutenzione degli stradari comunali e l'invio di file con proposte di aggiornamento degli indirizzi catastali delle unità immobiliari urbane).;
- ✓ Atti Pregeo telematici (Visualizzazione degli atti sottoposti a deposito presso i comuni);
- ✓ Domande di Ruralità (Scambio dei file relativi alle domande per il riconoscimento della ruralità);
- ✓ Consistenza Banca Dati Comunali (Risultati delle rilevazioni effettuate l'ultimo giorno del mese);

I *Centri di Assistenza Multicanale* dell'Agenzia (CAM) e i *Mini Call Center* sono stati istituiti per rispondere ad un'esigenza di contatto diretto e agevolato tra contribuente e Agenzia. I CAM forniscono ai contribuenti:

- ✓ informazioni di base sullo stato delle pratiche fiscali, sugli adempimenti tributari (normativa, scadenze) e sulla posizione fiscale (dichiarazioni, avvisi di irregolarità);
- ✓ assistenza sull'invio telematico delle dichiarazioni dei redditi;
- ✓ assistenza sulle più ricorrenti problematiche di natura fiscale, per la correzione delle comunicazioni di irregolarità e gli sgravi fiscali;
- ✓ la possibilità di fissare appuntamenti presso gli sportelli dell'Agenzia;
- ✓ risposte per iscritto ai quesiti.

I mini call center offrono un servizio di *assistenza telefonica* sia con modalità automatiche sia tramite operatore. Forniscono informazione e assistenza sulle materie fiscali di

competenza dell’Agenzia, in merito a scadenze e obblighi fiscali, rimborsi, iscrizioni a ruolo e avvisi di irregolarità, servizi telematici, codice fiscale e verifica della partita Iva, applicazione di studi di settore, novità fiscali e annullamento di atti illegittimi o errati.

I Centri operativi (Pescara, Venezia, Cagliari) sono di supporto alle attività dell’area servizi attraverso un criterio di specializzazione in materie che richiedono competenze specifiche (es. liquidazione di consolidati, identificazione operatori esteri, controllo automatizzato parziale delle dichiarazioni secondo criteri diversi dal lavoro dipendente). Il Centro operativo di Cagliari, attivato alla fine del 2012, è stato progettato per assorbire i picchi di domanda, consentendo agli uffici territoriali di abbattere i tempi di attesa a vantaggio dei cittadini.

La semplificazione degli adempimenti fiscali

L’Agenzia ritiene che il recupero dell’evasione fiscale vada perseguito anche con la semplicità e la trasparenza. Una normativa tributaria complessa e intricata moltiplica, infatti, le possibilità di aggirare le regole e rende più difficile i controlli.

A partire dal 2012 l’Agenzia ha condotto un’attenta analisi sugli adempimenti posti a carico dei cittadini per l’assolvimento degli obblighi fiscali, con l’intento di individuare iniziative volte alla loro semplificazione e alla riduzione degli oneri per il cittadino. Una puntuale ricognizione ha consentito di individuare quegli adempimenti abrogabili o modificabili in quanto obsoleti, superflui o non efficaci. Gli adempimenti individuati sono stati resi noti alle associazioni di categoria e agli ordini professionali, che hanno fornito un rilevante contributo con le proprie osservazioni circa le proposte di modifica trasmesse, avanzandone al contempo di nuove.

A esito di tale analisi, gli adempimenti sono stati divisi tra quelli emendabili in via normativa e quelli modificabili per via amministrativa.

Nell’Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2013-2015, l’attività deve essere concentrata *“sul presidio della centralità del rapporto con il contribuente ... attraverso la semplificazione amministrativa e la diffusione dei servizi telematici”*. In linea con l’indirizzo ricevuto, l’Agenzia sta operando un processo di semplificazione sia dei modelli delle dichiarazioni sia delle applicazioni informatiche per renderle più intuitive e agevoli.

L'attività di interpretazione delle norme

L'istituto dell'interpello e della consulenza giuridica, oltre a uniformare le interpretazioni delle norme e comportamenti degli uffici, rappresentano un servizio fornito ai contribuenti per chiarire preventivamente la propria posizione fiscale.

Con quest'attività, l'impegno dell'Agenzia nell'interpretazione delle norme tributarie ha consentito di aumentare la credibilità del sistema e di ridurre gli errori a carico dei contribuenti, rendendo più agevole l'adempimento spontaneo agli obblighi tributari.

Il controllo automatizzato massivo

La relazione fisco-contribuente deve basarsi su principi di trasparenza, equità e correttezza, per proseguire nel processo di cambiamento e rafforzamento della cultura della legalità fiscale. Il controllo automatizzato mette il contribuente in condizione di conoscere gli esiti della liquidazione entro l'inizio del periodo di presentazione delle dichiarazioni relative all'anno successivo comportando due vantaggi:

- ✓ evitare il reiterarsi di errori nella compilazione della dichiarazione;
- ✓ consentire una più rapida erogazione dei rimborsi fiscali derivanti da dichiarazione.

Al fine di assicurare il mantenimento degli *standard* raggiunti, si è migliorata l'attività di controllo preventivo di qualità delle comunicazioni di irregolarità, per intercettare errori e procedere alla loro correzione evitando, nella maggior parte dei casi, l'invio della comunicazione di irregolarità.

Comunicazione e new media

L'Agenzia ha migliorato la comunicazione sia verso gli *stakeholder* sia verso gli interlocutori interni, circa i valori che caratterizzano il proprio operato e le specificità tipiche delle attività che svolge e dei servizi che offre.

La comunicazione verso l'esterno, finalizzata a semplificare il rapporto con il cittadino utente/contribuente, avviene attraverso una variegata attività informativa che vede nei canali tradizionali i mezzi principali di divulgazione. A quest'ultimi sono stati affiancati, in anni recenti e con sempre maggiore frequenza, canali innovativi *online* – cc.dd. *new media* - che consentono di potenziare la capacità di diffusione delle informazioni.

Tra le iniziative tradizionali che hanno riscosso apprezzamento sono da menzionare la pubblicazione delle "Guide Fiscali", strumento necessario per la comprensione delle procedure da seguire per ottemperare agli obblighi fiscali e la pubblicazione della rivista

telematica “Fisco oggi”, che offre principalmente aggiornamenti sull'attività dell'Agenzia, nonché commenti sulla normativa e sulla giurisprudenza tributaria.

Vanno ricordate, inoltre, le diverse manifestazioni ed eventi, tra cui “Fisco e scuola”, “Gli spot antievasione”, “Il Fisco mette le ruote”, a cui l’Agenzia partecipa per contribuire ad accrescere la cultura della legalità. In tal senso il mondo della scuola è la destinazione naturale per svolgere tali attività. Difatti promuovere l’educazione e la convivenza civile, favorisce l’inserimento degli studenti nella vita sociale e nel mondo del lavoro. L'attività di informazione della materia fiscale, nell’ottica del ruolo dei giovani quali futuri contribuenti, risulta fondamentale per questo scopo.

Per quanto attiene l’utilizzo di canali innovativi e dei *new media* l’Agenzia, sfruttando le potenzialità della rete, ha avviato promettenti iniziative comunicative. Con il progetto “Entrate in video” - il canale *YouTube* del Fisco - viene offerto ai cittadini, attraverso semplici video, un aiuto pratico e veloce. I filmati, autoprodotti con il coinvolgimento diretto dei propri funzionari, hanno lo scopo di tenere informati, con un linguaggio semplice e chiaro, i contribuenti sui temi fiscali di maggior interesse e sulle procedure da seguire per richiedere documenti o entrare in contatto con l’Agenzia. Gli argomenti trattati nei *tutorial* sono scelti sulla base dei temi fiscali più ricercati sulla rete, come esempio recente il redditometro, la mediazione tributaria, le ristrutturazioni edilizie, i canali di assistenza, *etc.*

Con questo progetto, l’Agenzia ha avviato un percorso innovativo di comunicazione istituzionale, a vantaggio della collettività.

Alla luce del riscontro positivo avuto in tale tipo di iniziativa, l'Agenzia ha deciso di utilizzare anche il *social network Twitter*, che consente di fornire notizie, informazioni, scadenze e aggiornamenti fiscali ad una vastissima platea di utenti – *follower* - in maniera agevole e in tempo reale. Con questa nuova modalità di comunicazione si riduce al minimo la distanza che tradizionalmente separa amministrazione e cittadino, consentendo di tenersi aggiornati, anche su rete mobile, con il minimo sforzo e la massima utilità. Queste iniziative, come anche il canale *YouTube*, sono state realizzate con un notevole risparmio di tempo e costi, in modo autonomo.

Appendice

Serie storiche

Tabella 1. Personale in servizio

Anno	Numero dipendenti
2001	49.000
2002	47.900
2003	46.500
2004	47.400
2005	47.300
2006	47.300
2007	46.400
2008	45.700
2009	43.200
2010	42.600
2011	42.100
2012	41.000
2013	40.300

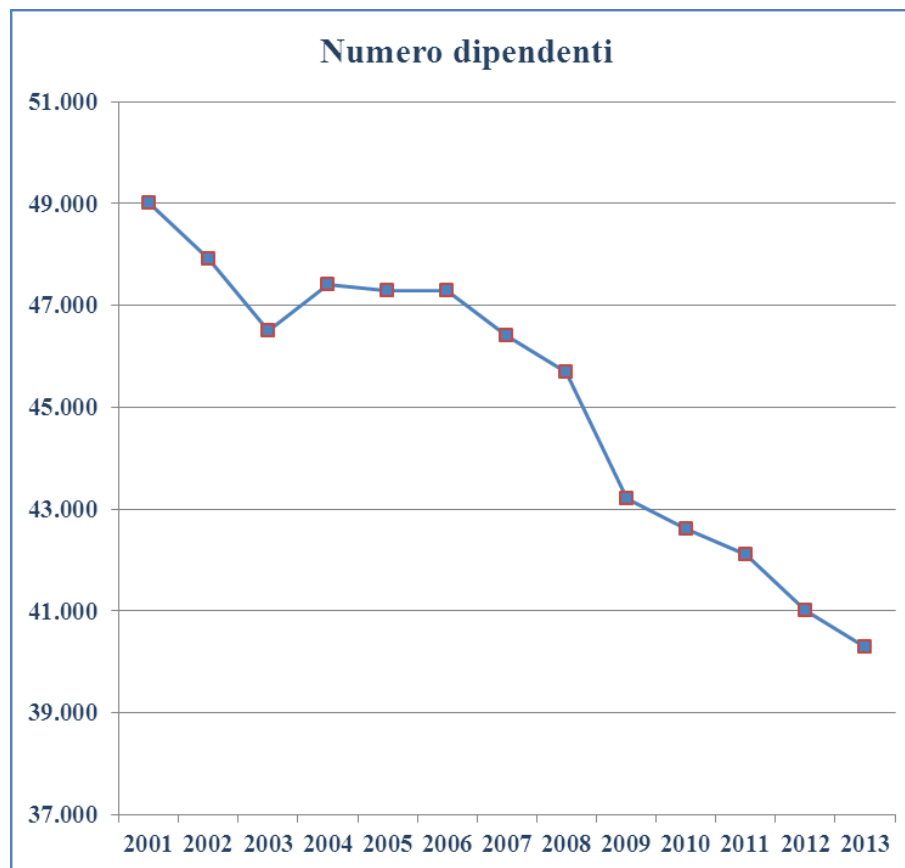


Tabella 2. Servizi allo sportello

Anno	Denunce di successione (presentate)	Registrazione atti privati	Registrazione atti pubblici	Risposte - call center
2001	485.500	1.836.000	2.979.800	1.089.400
2002	437.700	1.786.500	3.275.000	1.372.800
2003	418.000	1.792.300	2.703.100	1.525.000
2004	347.300	1.821.200	2.146.200	1.419.800
2005	375.900	1.835.100	1.894.800	1.689.100
2006	439.200	1.874.300	1.871.200	1.766.200
2007	450.000	2.123.700	785.000	1.768.800
2008	468.500	2.137.300	209.300	1.597.300
2009	481.200	2.106.000	193.600	1.810.500
2010	497.800	2.154.500	181.300	2.018.500
2011	541.900	2.146.500	177.700	1.997.200
2012	565.600	2.082.600	159.000	2.001.600
2013	584.700	1.899.900	120.600	2.253.200

Tabella 3. Servizi telematici

Anno	Dichiarazioni fiscali inviata <i>on line</i>	Dichiarazioni dei redditi inviate <i>dagli</i> <i>uffici</i>	Altre comunicazioni telematiche	Registrazione di contratti di locazione	Atti pubblici registrati telematicamente
2001	30.750.200	264.600	-	-	-
2002	32.313.300	514.200	362.400	38.700	90.500
2003	36.246.100	775.500	1.724.000	101.200	802.600
2004	36.113.900	836.000	3.817.800	82.700	1.686.000
2005	36.410.700	809.400	2.897.100	74.500	1.899.900
2006	36.521.200	710.300	3.866.300	801.800	1.987.100
2007	36.961.000	613.600	3.688.400	201.700	2.934.800
2008	38.478.200	420.200	3.991.400	173.500	3.118.400
2009	44.474.500	472.500	3.128.200	170.500	2.888.900
2010	43.165.200	455.200	2.546.900	172.700	2.877.700
2011	44.982.800	386.200	2.420.300	253.500	2.771.600
2012	44.423.900	364.800	2.434.000	411.500	2.346.600
2013	44.831.500	321.700	1.960.000 (*)	582.700	2.234.600

(*) dato 2013 provvisorio

Tabella 4. Versamenti eseguiti tramite modello F24

Anno	F24 cartaceo		F24 telematico		Totale F24	
	Modelli (mln.)	Importo (€/mln.)	Modelli (mln.)	Importo (€/mln.)	Modelli (mln.)	Importo (€/mln.)
2001	85,1	314.472	1,3	4.864	86,4	319.336
2002	83,7	318.505	1,2	6.117	84,9	324.622
2003	87,4	335.449	2,5	11.536	89,9	346.985
2004	87,1	344.871	4,2	19.445	91,3	364.316
2005	85,4	348.954	6,1	28.935	91,5	377.889
2006	81,8	298.384	14,3	121.272	96,1	419.656
2007	37,6	53.006	71,7	413.072	109,3	466.078
2008	34,4	46.486	84,2	478.367	118,6	524.853
2009	35,6	41.281	85,2	462.964	120,8	504.245
2010	36,6	38.774	87,2	471.893	123,8	510.667
2011	37,5	37.061	90,1	513.655	127,6	550.716
2012	69,2	45.977	100,2	524.605	169,4	570.582
2013	66,6	40.697	97,9	533.946	164,5	574.643

* Nel 2013, la diminuzione del numero delle operazioni di versamento effettuate tramite F24 è dovuta principalmente all'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale e sugli immobili agricoli. Tale effetto è stato mitigato dall'acquisizione dei modelli F24 per il pagamento della TARES, che, a differenza dei precedenti tributi sui rifiuti, può essere pagata anche tramite F24 (oltre che con le consuete modalità: es. bollettino, RID, MAV) per tutti i comuni del territorio nazionale

Tabella 5. L'attività per il recupero dell'evasione

Anno	Controlli formali (36-ter)	Verifiche	Accertamenti ⁽¹⁾
2001	625.300	9.400	674.100
2002	1.163.200	9.200	480.400
2003	1.652.800	11.300	291.200
2004	1.229.600	8.300	228.300
2005	1.252.800	10.800	369.400
2006	1.124.500	9.300	419.900
2007	998.700	12.400	494.400
2008	977.000	17.300	644.500
2009	705.300	9.400	591.600
2010	594.900	9.600	905.400
2011	573.700	9.900	873.900
2012	595.900	9.900	683.300
2013	532.300	9.700	661.000

⁽¹⁾ Accertamenti nei confronti di contribuenti grandi, medi, piccoli, ENC, accertamenti diversi, sintetici e 41-bis.

Tabella 6. Servizi Catastali e Cartografici

Servizi catastali e cartografici	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Atti di aggiornamento con procedura Pregeo accettati (al netto degli atti telematici inidonei per l'approvazione)	612.000	705.000	632.000	661.000	742.000	776.000	461.000
% per via telematica	8%	29%	41%	53%	61%	69%	73%
Atti di aggiornamento con procedura Docfa (UIU classate ed inserite in atti con Docfa)	2.245.000	2.274.000	2.005.000	1.988.000	2.210.000	2.134.000	1.626.000
% per via telematica	14%	31%	31%	45%	52%	60%	66%
Visure catastali	64.449.350	78.977.000	84.288.000	91.666.000	95.521.000	97.099.000	51.197.000
% per via telematica (Sister)	68%	73%	76%	78%	83%	86%	86%
Controlli su unità immobiliari urbane in fase di aggiornamento	1.060.000	1.001.000	983.000	1.023.000	852.000	913.000	1.000.000

Tabella 7. Pubblicità Immobiliare

Consultazione banche dati di pubblicità immobiliare	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ispezioni ipotecarie su canale telematico	36.315.000	40.036.524	40.542.836	42.961.256	41.792.451	38.331.263	39.344.430
Ispezioni ipotecarie informatizzate erogate in front-office	16.371.000	10.020.412	8.241.797	7.696.928	6.385.700	4.935.714	3.967.065
Ispezioni ipotecarie cartacee	3.192.000	2.683.987	2.270.937	1.949.162	1.528.758	942.239	714.649

Aggiornamento registri immobiliari	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Trascrizioni	2.572.000	1.884.665	2.224.728	2.263.404	2.268.488	2.201.555	2.101.778
Iscrizioni	1.043.000	555.943	695.732	727.545	559.638	364.634	352.706
Annotamenti	731.000	437.268	496.494	515.173	467.409	407.555	420.517
Cancellazioni ipotecarie semplificate ex art 40 bis testo unico bancario (TUB)	183.000	481.903	450.900	442.158	375.420	322.643	293.288

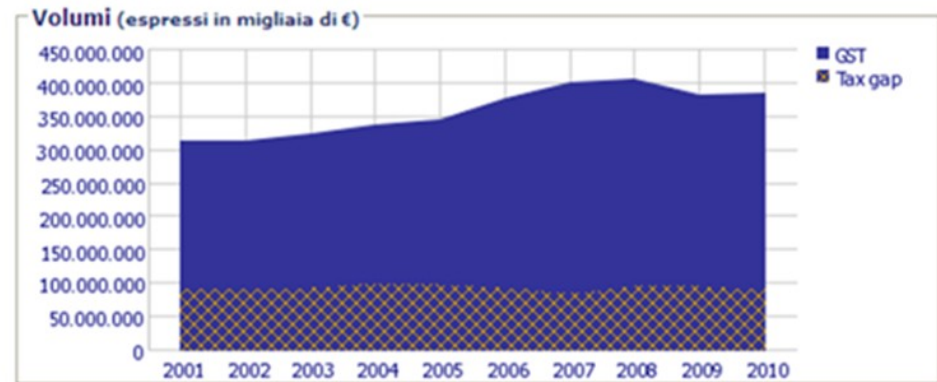
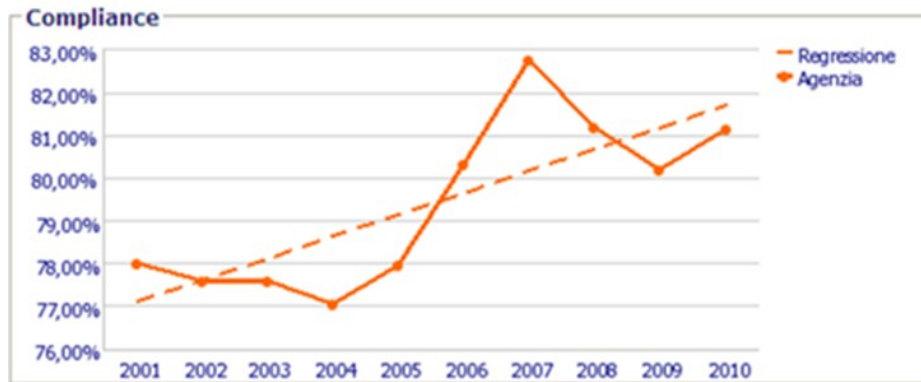
Tabella 8. Dati OMISE

Attività di valutazione immobiliare e consulenza specialistica per amministrazioni pubbliche	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Convenzioni e accordi di collaborazione (ex DL 16/2012)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	Circa 4.000	Circa 5.000
Valutazioni immobiliari eseguite per pubblica amministrazione comprese quelle richieste con Provvedimenti autoritativi emessi dalla magistratura inquirente, amministrativa e contabile;	11.202	12.081	10.791	7.913	7.213	7.700	2.956
Consulenze tecnico - specialistiche eseguite per pubblica amministrazione comprese quelle richieste con Provvedimenti autoritativi emessi dalla magistratura inquirente, amministrativa e contabile;	18.841	15.187	11.965	1.456	1.455	1.433	1.266
Valutazioni immobiliari e consulenze tecniche svolte per l'accertamento fiscale sugli immobili oggetto di trasferimento e/o di agevolazioni fiscali la casa;	14.313	15.058	19.656	12.439	15.618	17.506	19.412
Consulenze tecnico – estimative richieste dalla Guardia di Finanza;	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0	1.403	3.455

Tabella 9. Compliance

AGENZIA - Compliance

[i Matrice Strategica](#)



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Agenzia	78,00%	77,61%	77,60%	77,06%	77,96%	80,31%	82,78%	81,19%	80,21%	81,16%	n.d.	n.d.
GST	313.692.401	311.884.802	323.416.811	336.956.947	343.729.291	378.014.062	400.118.096	406.589.943	382.652.646	383.485.215	n.d.	n.d.
Tax gap	88.480.021	89.960.882	93.344.141	100.282.242	97.188.778	92.684.960	83.239.607	94.171.448	94.426.425	89.042.125	n.d.	n.d.

L'indicatore di *compliance* è uguale a $1 - \text{tax gap} \%$.