

# 1997 - 2007

L'agenzia delle entrate a dieci anni  
dagli uffici unici: bilanci e prospettive





# 1997 - 2007

L'agenzia delle entrate a dieci anni  
dagli uffici unici: bilanci e prospettive



*La speranza è un rischio da correre.*

Georges Bernanos

---



# Sommario

<b>Introduzione</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Il bilancio di dieci anni</b> .....	<b>9</b>
1.1 Gli uffici locali protagonisti del cambiamento .....	9
1.2 L'amministrazione finanziaria nel nuovo millennio: le Agenzie fiscali .....	12
1.3 L'attività dell'Agenzia nel 2006 e gli obiettivi del 2007 .....	15
<b>2. Gli obiettivi strategici</b> .....	<b>17</b>
2.1 La missione istituzionale .....	17
2.2 Area gestione tributi e servizi .....	18
2.3 Area prevenzione e contrasto .....	20
2.4 Il supporto alla missione .....	23
<b>3. Dal mantenimento all'investimento</b> .....	<b>27</b>
3.1 Il personale alla fine del 2007 .....	27
3.2 Lo scenario di mantenimento .....	27
3.3 Lo scenario di investimento .....	29
3.4 Il rendimento delle nuove assunzioni .....	29
3.5 Redistribuzione dell'organico .....	30
3.6 Le regole da cambiare .....	33
3.7 Stabilizzazione del sistema di finanziamento .....	41
3.8 Potenziamento organizzativo .....	42



# Introduzione

I dieci anni trascorsi dall'avvio dei primi uffici delle entrate costituiscono una buona occasione per fare il punto sul percorso seguito dall'Agenzia delle Entrate e per trarre indicazioni sul cammino ancora da fare. L'evoluzione dello scenario sociale ed economico, la crescente domanda di servizi qualificati da parte dell'utenza, il propagarsi di fenomeni fortemente evasivi ed elusivi, spesso in maniera fraudolenta, dell'adempimento tributario, richiedono all'Agenzia un impegno sempre più intenso nell'esercizio della propria missione.

L'Agenzia si trova perciò a un bivio: l'alternativa è tra "tirare avanti" o "ripartire di slancio". La prima opzione è quella più comoda, ma poiché "tutto ha un prezzo" essa comporterebbe il ridimensionamento delle ambizioni che erano alla base del progetto Agenzia e l'impossibilità di soddisfare le nuove esigenze.

Solo se si sceglie la seconda opzione, l'Agenzia può vincere la sfida del futuro e rilanciare la propria missione. Ma occorre allora rimuovere una serie di vincoli e condizionamenti che ostacolano il funzionamento dell'Agenzia e impediscono di realizzarne appieno le potenzialità.

Non si tratta affatto di "avere più soldi", né, tanto meno, di "avere sempre più soldi"; si tratta piuttosto di stabilizzare il sistema di finanziamento, sistema che oggi, fortemente esposto alle contingenze della legge finanziaria annuale, trascura la differenza essenziale tra l'Agenzia delle Entrate e la generalità delle amministrazioni pubbliche: l'Agenzia, più che struttura di spesa, è fondamentale struttura di entrata, dato che garantisce al bilancio dello Stato, e quindi all'intera collettività, circa l'80% di tutte le entrate tributarie.

Si tratta anche di avere la possibilità di incrementare la dotazione di personale, mediante assunzione di risorse qualificate. Su questo fronte, uno scenario di mero "mantenimento" (cioè di conferma dei risultati raggiunti) prevederebbe di rimpiazzare le oltre 3.100 unità che nel prossimo triennio lasceranno l'Agenzia, in gran parte per raggiunti limiti di età, con nuove assunzioni per 2.100 unità (500 di queste saranno assunte, con una procedura già bandita, alla fine del 2007); le nuove entrate sarebbero cioè pari a due terzi delle uscite, contando sulla maggiore preparazione professionale mediamente riscontrabile nelle persone da assumere e sul recupero di produttività e di efficienza collegabile a opportune misure di carattere organizzativo e gestionale.

Ma per un vero rilancio dell'Agenzia il mantenimento delle posizioni raggiunte non è sufficiente né soddisfacente. È pertanto auspicabile uno scenario di "investimento", che preveda l'assunzione di altre tremila unità, da destinare integralmente all'attività di contrasto all'evasione e da assegnare alle regioni del centro-nord dell'Italia, dove maggiore è la ricchezza e, per converso, meno forte la presenza del Fisco.

A questo proposito, alla luce di quanto detto in precedenza, va sottolineato che il costo del personale dell'Agenzia non è semplicemente una spesa necessaria per la fornitura di servizi pubblici (come accade per la generalità delle amministrazioni pubbliche), ma è in sé una spesa produttiva, destinata a generare (a beneficio di tutte le amministrazioni pubbliche e dei servizi che esse sono chiamate a fornire) molte più risorse finanziarie di quante non ne consumi, grazie all'incremento del gettito fiscale che anche i nuovi assunti garantiranno.

Si accennava alla necessità di misure di carattere gestionale e organizzativo. Sul primo versante sono infatti necessari strumenti che consentano all'Agenzia di valorizzare meglio le proprie risorse umane e occorre, allo stesso tempo, rivedere norme il cui abuso genera privilegi che squalificano ingiustamente, agli occhi dei cittadini, l'intera pubblica amministrazione e quanti (sono la stragrande maggioranza) vi lavorano con onestà, passione e competenza.

Sul versante organizzativo, le nuove assunzioni dovranno essere accompagnate da iniziative finalizzate a una più razionale distribuzione del personale tra le varie attività, incrementando di oltre 1.500 unità nel triennio le risorse dedicate al controllo e riducendo di altrettanto quelle destinate alle attività di servizio massive e a scarso valore aggiunto, nonché alle attività di coordinamento e supporto. Appare poi indispensabile un intervento normativo che riveda le regole, ormai datate, che disciplinano la competenza territoriale degli uffici, consentendo così una maggiore flessibilità operativa e gestionale.

GLI INTERVENTI PER LO SVILUPPO	
<b>DOTAZIONE FINANZIARIA</b>	Stabilizzare il sistema di finanziamento
<b>NUOVE ASSUNZIONI</b>	Effettuare 4.600 nuove assunzioni nel triennio (1.200 unità nel 2008 e 1.700 per ciascuno degli anni 2009 e 2010)
<b>GESTIONE DELLE RISORSE UMANE</b>	Introdurre strumenti di valorizzazione basati su meriti e capacità
	Rimuovere privilegi
<b>ORGANIZZAZIONE</b>	Potenziare la struttura organizzativa
	Razionalizzare le attività di servizio e ridistribuire il personale tra le varie funzioni

# 1. Il bilancio di dieci anni

## 1.1 Gli uffici locali protagonisti del cambiamento

La legge n. 358 del 1991, di riforma dell'amministrazione finanziaria, aveva previsto la soppressione degli uffici delle imposte dirette, dell'IVA e del registro e la loro sostituzione con uffici a competenze unificate. Il regolamento per l'individuazione dei nuovi uffici ebbe un *iter* assai laborioso e vide la luce solo all'inizio del 1997.

Il 1° luglio 1997 partivano gli uffici unici di Bologna, Rimini, Imola, Alessandria e Trapani. Il 30 dicembre 2002 sono stati inaugurati gli ultimi uffici della serie, e cioè quelli di Napoli, Siracusa e Catania. Nel mezzo, un lungo percorso che ha completamente ridisegnato il volto dell'amministrazione finanziaria.

Nell'arco di un quinquennio sono stati soppressi oltre 1.000 uffici di vecchia concezione, frammentati per tipologia di imposta, e sono stati attivati al loro posto 386 uffici locali a competenza piena. Il loro *layout* è stato reso il più possibile omogeneo, di modo che in qualunque ufficio si rechi il contribuente riporti la stessa immagine del suo interlocutore.

L'operazione non ha probabilmente precedenti nella pubblica amministrazione. Essa non si è tradotta nel mero accorpamento delle strutture, bensì nell'introduzione di un modello organizzativo assolutamente nuovo, progettato in modo da rispondere al meglio alle esigenze di una moderna amministrazione fiscale. E infatti l'attivazione delle nuove strutture è strettamente collegata alla trasformazione del sistema fiscale realizzato negli anni '90, in particolare per quanto riguarda l'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti e l'adozione di strumenti di riduzione del contenzioso, quali l'autotutela e l'accertamento con adesione.

Negli uffici locali è nuova l'organizzazione logistica dello spazio dedicato all'assistenza, dove è sparito il bancone con la vetrata blindata che simboleggiava anche fisicamente la distanza che l'amministrazione voleva tenere tra sé ed i cittadini; oggi l'area dedicata ai servizi al contribuente è dotata di apparecchiature che regolano l'afflusso, di poltroncine di attesa, di ambienti confortevoli, di postazioni che danno la possibilità di colloqui individuali col funzionario.

È nuovo il modello organizzativo, che privilegia aspetti importanti come la polifunzionalità degli operatori e il lavoro in *team*, aspetti che non solo migliorano la qualità del lavoro, ma sono anche forti stimoli alla crescita professionale degli addetti.

È nuova la possibilità di gestire "a tutto tondo" la posizione del contribuente, facilitando e rendendo più efficaci i controlli.

È nuovo il sistema informatico, che rende possibile a tutti i dipendenti di utilizzare strumenti ormai indispensabili per l'attività lavorativa quali *Intranet* e la posta elettronica.

È nuovo, infine, l'approccio con cui sono concepite e gestite le attività: non solo come *atti amministrativi*, bensì come *processi di servizio* che rispondono alle esigenze della collettività, agli obiettivi dell'amministrazione finanziaria e alle aspettative del contribuente.

Gli uffici erogano due classi di servizi fondamentali:

*Servizi al contribuente*, cioè quelli che rispondono alle necessità basilari di informazione, formalizzazione e gestione del rapporto istituzionale tra contribuente e fisco:

- informazione e assistenza;
- gestione delle dichiarazioni e degli atti;
- gestione dei rimborsi;
- rilascio di autorizzazioni e certificazioni.

*Servizi alla collettività*, cioè quelli destinati a realizzare l'equità del sistema mediante il controllo delle posizioni fiscali, la gestione della riscossione e la cura del contenzioso.

Per svolgere queste attività gli uffici locali sono stati suddivisi in due aree operative, rispettivamente denominate "area servizi e relazioni con il contribuente" e "area controllo".

Nelle grandi aree metropolitane e in alcune sedi particolarmente rilevanti dal punto di vista fiscale, sono stati previsti, per un'equilibrata distribuzione territoriale, più uffici di livello circoscrizionale (per citare solo i casi più significativi, 8 a Roma, 6 a Milano, 4 a Torino, Napoli e Bologna, 3 a Genova, Palermo e Firenze). Le città sede di uffici locali sono in tutto 347.

Per assicurare una presenza più diffusa dell'amministrazione finanziaria sul territorio, sono state previste inoltre circa 80 sezioni staccate di uffici locali. Queste strutture, funzionalmente dipendenti dall'ufficio locale competente per territorio, garantiscono ai cittadini i servizi di assistenza e informazione, mentre le attività di controllo restano a carico dell'ufficio di appartenenza.

Punti di assistenza vengono infine frequentemente attivati nei Municipi, sulla base di accordi che vengono presi in sede locale.

GLI UFFICI SOPPRESSI	NUMERO
UFFICI DELLE IMPOSTE DIRETTE	418
UFFICI DEL REGISTRO	426
UFFICI IVA	102
EX INTENDENZE DI FINANZA	95
<b>TOTALE</b>	<b>1.041</b>

GLI UFFICI LOCALI PER REGIONE	NUMERO
ABRUZZO	12
BASILICATA	5
BOLZANO (prov.)	4
CALABRIA	11
CAMPANIA	25
EMILIA - ROMAGNA	25
FRIULI - VENEZIA GIULIA	10
LAZIO	21
LIGURIA	11
LOMBARDIA	62
MARCHE	14
MOLISE	4
PIEMONTE	39
PUGLIA	19
SARDEGNA	11
SICILIA	35
TOSCANA	30
TRENTO (prov.)	7
UMBRIA	7
VALLE D'AOSTA	2
VENETO	32
<b>TOTALE</b>	<b>386</b>

IL PERSONALE NEGLI UFFICI LOCALI (situazione nell'anno 2006)	TOTALE
ABRUZZO	848
BOLZANO (prov.)	187
BASILICATA	327
CALABRIA	908
CAMPANIA	2.640
EMILIA – ROMAGNA	2.191
FRIULI - VENEZIA GIULIA	730
LAZIO	3.033
LIGURIA	1.122
LOMBARDIA	4.191
MARCHE	866
MOLISE	247
PIEMONTE	2.429
PUGLIA	1.775
SARDEGNA	842
SICILIA	2.730
TOSCANA	2.115
TRENTO (prov.)	333
UMBRIA	573
VALLE D'AOSTA	114
VENETO	2.134
<b>TOTALE ITALIA</b>	<b>30.335</b>

## 1.2 L'amministrazione finanziaria nel nuovo millennio: le Agenzie fiscali

Il processo di attivazione degli uffici locali inizia nell'ambito del Ministero delle Finanze e si conclude dopo l'avvio operativo delle Agenzie fiscali. La riorganizzazione delle strutture periferiche viene così a incardinarsi nell'ambito di una più ampia riforma strutturale che coinvolge lo stesso modello dell'amministrazione finanziaria.

Le Agenzie fiscali (Entrate, Dogane, Territorio e Demanio) sono state istituite dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e sono entrate in funzione il 1° gennaio 2001. Le Agenzie sono enti pubblici non

economici (solo quella del Demanio è, dal 2003, un ente pubblico economico) e godono di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, sotto la vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il Ministero mantiene la responsabilità di indirizzo politico, mentre alle Agenzie è attribuita la responsabilità gestionale ed operativa, in un contesto caratterizzato da un livello di autonomia molto più ampio rispetto al precedente modello ministeriale.

La contropartita dell'autonomia di gestione è la responsabilizzazione delle Agenzie su obiettivi precisi, che vengono fissati in una Convenzione con il Ministro e verificati *ex post*. La Convenzione ha durata triennale, ma viene aggiornata ogni anno.

Prima che in Italia, il modello di amministrazione fiscale per Agenzie era già stato adottato in altri Paesi (tra i più importanti: Stati Uniti, Gran Bretagna, Spagna e Svezia). Anche se le soluzioni adottate non sono uguali dappertutto, le motivazioni di fondo sono comuni e possono essere così sintetizzate:

- tracciare una netta distinzione tra politica e amministrazione della fiscalità;
- assicurare maggiore autonomia operativa, e quindi una gestione più flessibile delle risorse umane e materiali.

Adottando il modello Agenzia, si è inteso insomma superare le rigidità burocratiche e realizzare una maggiore efficienza e incisività dell'azione amministrativa. E ciò nella consapevolezza che una macchina così complessa – e alla quale sono affidati compiti che richiedono grande efficienza operativa come quello di reperire le risorse destinate al funzionamento dello Stato e al sostegno dell'economia garantendo, al tempo stesso, l'equità complessiva del sistema – non poteva più operare con i tempi e i vincoli della generalità della pubblica amministrazione. L'istituzione delle Agenzie può dunque definirsi una riforma delle regole, che ben si concilia con la riforma organizzativa rappresentata dall'unificazione degli uffici.

L'AUTONOMIA DELLE AGENZIE	
<b>ORGANIZZATIVA</b>	L'organizzazione degli uffici è fissata con atti interni
<b>GESTIONALE</b>	Le scelte strategiche e operative sono valutate in base ai risultati conseguiti e non alla verifica formale dei singoli atti di gestione
<b>CONTABILE E FINANZIARIA</b>	Il bilancio è redatto secondo i principi del codice civile, esiste un regolamento di contabilità, non ci sono controlli esterni di tipo preventivo e autorizzatorio
<b>GESTIONE DELLE RISORSE UMANE</b>	Il personale delle Agenzie è inquadrato in uno specifico comparto di contrattazione

LE CARATTERISTICHE FONDAMENTALI DEL MODELLO AGENZIA
NETTA DISTINZIONE TRA POLITICA E AMMINISTRAZIONE
FLESSIBILITA' NELLA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE E MATERIALI
SVOLGIMENTO DI FUNZIONI PUBBLICHE CON CRITERI E STRUMENTI MUTUATI DAL MONDO AZIENDALE

Per quanto riguarda specificatamente l'Agenzia delle Entrate, essa cura la gestione, l'accertamento, la riscossione e il contenzioso della maggior parte dei tributi, assicurando oltre l'80% del gettito fiscale complessivo.

L'organizzazione interna dell'Agenzia ha abbandonato la tradizionale logica burocratica della parcelizzazione specialistica delle funzioni, in favore di una logica nella quale le responsabilità sono invece collegate ad aree di risultato ben definite. La rivoluzione concettuale adottata è stata quella di rovesciare l'impostazione tradizionale che dava priorità all'assetto della struttura di comando, e su questa modellava di conseguenza l'articolazione degli uffici operativi, adottando invece una soluzione che ricostruisce la coerenza del sistema secondo una logica di sussidiarietà *bottom up*, volta cioè a ridefinire le linee di governo in funzione delle esigenze degli uffici periferici. Le strutture regionali e centrali sono pertanto articolate per funzioni: accertamento, gestione tributi, normativa e contenzioso, personale.

GLI IMPEGNI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE	
Verso i CITTADINI	Equità della pressione fiscale
	Trasparenza dell'azione amministrativa
	Erogazione di servizi di qualità
	Semplificazione degli adempimenti
Verso l'AUTORITA' POLITICA	Potenziamento dell'attività di prevenzione e contrasto all'evasione
	Incremento del gettito fiscale
	Incremento della tax compliance
Verso il PERSONALE	Valorizzazione e sviluppo delle competenze professionali
	Qualificazione degli ambienti e del clima lavorativo

I NUMERI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE	
PERSONALE	36.161 (al 31 maggio 2007)
STRUTTURE	6 Direzioni centrali
	21 Direzioni regionali
	386 uffici locali
	79 sezioni staccate degli uffici locali
	7 centri di assistenza multicanale ( <i>contact center</i> )
	2 centri operativi
RISORSE FINANZIARIE	2,8 milioni di euro (anno 2006)
SOMME RISCOSE	Oltre 300 miliardi di euro l'anno
DICHIARAZIONI GESTITE	40 milioni ( <i>tutte telematiche</i> )

### 1.3 L'attività dell'Agenzia nel 2006 e gli obiettivi del 2007

In continuità con i precedenti esercizi, anche nel 2006 l'azione dell'Agenzia si è focalizzata, da un lato, sui processi orientati al contribuente, migliorando quanto più possibile l'efficacia nella gestione dei servizi, e, dall'altro, sull'attività di prevenzione e contrasto all'evasione tributaria; entrambe concorrono in maniera sostanziale al perseguimento del massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali.

Di seguito sono esposte in modo sintetico le azioni e gli obiettivi più significativi delle aree di intervento in cui si è articolato il piano delle attività dell'Agenzia per l'esercizio 2006.

#### *Area gestione tributi e servizi*

In questa area strategica l'azione dell'Agenzia è stata orientata a conseguire un incremento del livello di adempimento spontaneo dei contribuenti, attraverso interventi finalizzati al potenziamento degli strumenti di relazione fisco/collettività.

I risultati più significativi si possono così riassumere:

- erogazione di oltre due milioni di rimborsi di imposte dirette e adozione di una serie di iniziative finalizzate a rendere più efficiente l'azione svolta;
- miglioramento e semplificazione dei rapporti con l'utenza e rilevazione del grado di soddisfazione puntando al costante miglioramento di un sistema integrato di *Citizen Relationship Management*;
- miglioramento del servizio di liquidazione e notifica degli atti e delle dichiarazioni;
- tempestiva risposta alle istanze di interpello presentate (oltre 7.400).

#### *Area prevenzione e contrasto all'evasione*

In questo ambito di intervento l'Agenzia ha condotto la propria attività in piena adesione al principio di proficuità dell'azione e in attuazione delle scelte e degli indirizzi di politica fiscale.

Le attività più significative sono state le seguenti:

- 580 verifiche nei confronti di soggetti di grandi dimensioni e circa 12.700 verifiche nei confronti di altri soggetti;
- oltre 303.000 accessi brevi;
- 1.125.000 controlli formali delle dichiarazioni (ex art. 36 *ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973);
- oltre 670 interventi nel campo delle frodi IVA per contrastare i comportamenti fraudolenti;
- 1.600 controlli a seguito di indagini finanziarie;

#### *Area attività infrastrutturali*

Le attività riguardanti quest'area sono state prevalentemente rivolte all'evoluzione del modello organizzativo e manageriale e allo sviluppo dell'infrastruttura tecnologica e informativa, con l'obiettivo di supportare adeguatamente tutte le attività previste dalle prime due aree strategiche.

In tale ambito si segnala:

- il continuo sviluppo delle competenze professionali in relazione ai processi strategici e il miglioramento di tutti i sistemi ICT per il governo della gestione;
- il costante incremento del numero di strutture territoriali dell'Agenzia che hanno conseguito la certificazione di qualità (181 uffici di cui 133 per entrambe le aree operative);
- la razionalizzazione e qualificazione del patrimonio immobiliare, tecnologico e applicativo dell'Agenzia anche attraverso un'oculata politica di gestione del rischio e della sicurezza.

Nel corso del 2007 l'Agenzia dovrà garantire, conformemente a quanto previsto dalla Convenzione, un forte incremento quali-quantitativo dei servizi al contribuente (registrazione atti, assistenza, rimborsi, ecc.) tra cui,

- 1.900.000 utenti serviti tramite la multicanalità;
- 91% di contribuenti serviti entro 10 minuti dall'orario fissato per l'appuntamento presso gli uffici;
- 90% di atti privati registrati e trasmessi in Anagrafe Tributaria entro 3 giorni;
- 100% di risposte rese alle istanze di interpello ordinario nei termini.

Relativamente alle attività dell'area contrasto all'evasione, i numeri essenziali sono questi:

- 281.000 atti di accertamento;
- 1.500 controlli nei confronti dei soggetti di grandi dimensioni e 10.500 verifiche nei confronti di altri soggetti;
- 230.000 accessi brevi;
- 950.000 controlli formali;
- 800 interventi nel campo delle frodi IVA e presso depositi IVA.
- 3.000 controlli a seguito di indagini finanziarie.

Il programma di contrasto all'evasione comprende inoltre una specifica attività relativa agli studi di settore e la reiterazione ciclica (ogni due anni) dei controlli nei confronti dei soggetti di grandi dimensioni.

## 2. Gli obiettivi strategici

### 2.1 La missione istituzionale

La missione affidata all'Agenzia delle Entrate è quella di perseguire il massimo livello di adempimento spontaneo degli obblighi fiscali (*tax compliance*).

Questa missione è ben rappresentata nella cosiddetta "piramide" della *tax compliance* riportata nella figura seguente.

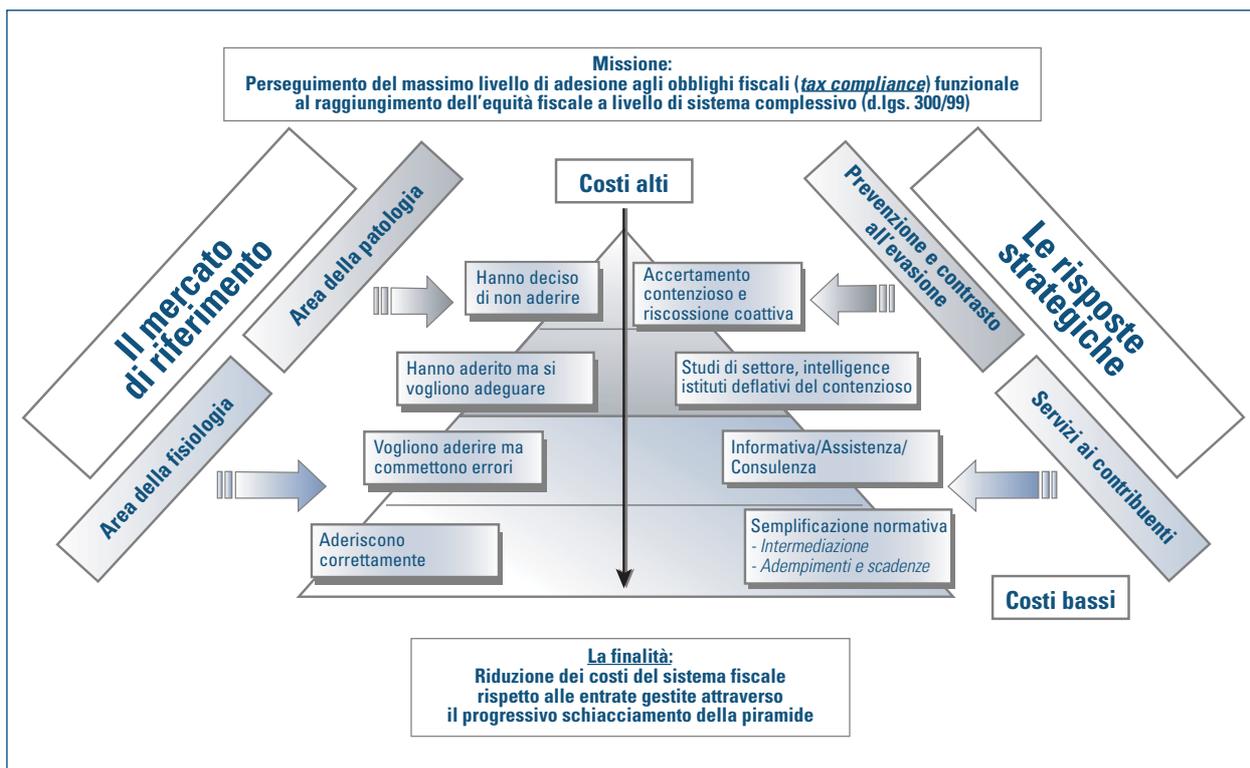


Fig. 1 - La piramide della *tax compliance*

La base della piramide rappresenta la vasta platea dei contribuenti che manifestano un atteggiamento positivo nei confronti degli adempimenti tributari (*area della fisiologia*), ai quali l'Agenzia risponde con l'assistenza, l'informazione e la semplificazione. Man mano che si sale nella piramide, ci si confronta con i contribuenti che manifestano un atteggiamento progressivamente più ostile (*area della patologia*), ai quali l'Agenzia oppone ora atteggiamenti di dissuasione e conciliazione, ora interventi di accertamento, contenzioso e riscossione coattiva.

Di seguito, in coerenza con la missione istituzionale, vengono descritti gli obiettivi strategici che l'Agenzia intende perseguire nel triennio 2008-2010. È bene precisare che le strategie delineate e i risultati attesi presuppongono che l'Agenzia venga messa in condizioni di operare nello scenario di "investimento" di cui si è fatto cenno nella introduzione e che sarà sviluppato nel successivo capitolo.

## 2.2 Area gestione tributi e servizi

Le principali linee di intervento sulle quali si focalizzerà l'azione dell'Agenzia nell'area dell'assistenza e della gestione dei tributi possono essere così sintetizzate:

### *Semplificazione*

L'Agenzia delle Entrate ha definito un sistema di *Customer Relationship Management* che, partendo dall'analisi delle esigenze del contribuente, consenta di individuare strumenti e modalità di semplificazione degli adempimenti posti a carico di quest'ultimo. A tal fine le attività di servizio saranno adeguatamente potenziate e qualificate, concentrandole su quelle a più alto valore aggiunto.

Tra le azioni da realizzare, si prevede la predisposizione e l'invio al contribuente di modelli di dichiarazione precompilati.

### *Informazione*

Sarà potenziata l'attività di informazione, al fine di diffondere la conoscenza delle norme tributarie e delle modalità di adempimento e diminuire i costi legati ad errori evitabili proprio con una corretta e chiara informazione. A tal fine si prevedono campagne e contatti personalizzati, che vedano come interlocutori sia la generalità dei contribuenti, sia determinate categorie con cui l'Agenzia, istituzionalmente, ha un rapporto costante. Particolare attenzione verrà inoltre rivolta ai cittadini/contribuenti di nazionalità estera.

I servizi informativi potranno avvalersi della sempre maggiore diffusione della telefonia mobile fra i cittadini e dell'estensione della televisione digitale terrestre, che consente l'accesso ad alcune tipologie di servizi a coloro che non hanno la possibilità di utilizzare la rete Internet. Tra i servizi personalizzati che potranno essere resi, sarà dato forte impulso a quelli riguardanti la comunicazione delle scadenze fiscali e degli importi da pagare a fronte di registrazione di contratti di locazione, canone RAI ed in genere di tutti i tributi facilmente predeterminabili.

### *Multicanalità integrata*

Annualmente negli uffici locali si registrano circa otto milioni di accessi. Per ridurre e razionalizzare l'afflusso di contribuenti e per garantire una migliore efficienza, qualità e velocità delle prestazioni, l'Agenzia intende favorire l'utilizzo del servizio su prenotazione e sviluppare nuove funzionalità, anche grazie allo sviluppo delle tecnologie VoIP, che consentono l'integrazione fra telefono e rete Internet e che pertanto possono costituire la "chiave di volta" per una più efficace fruibilità dei vari canali.

Verrà realizzato un *contact center* virtuale unico multicanale in sostituzione dell'attuale infrastruttura dei *contact center* territoriali, con un significativo aumento dell'efficienza nell'erogazione del servizio. Si prevede di aumentare gradualmente il livello di risposta, fino a tre milioni di contatti nel 2011. Il raggiungimento di tale obiettivo consentirà un'organizzazione unitaria in rete dei servizi di sportello, ottimizzando l'utilizzo delle risorse disponibili sul territorio e garantendo un significativo contenimento dei costi di esercizio.

### *Telematica*

Lo strumento telematico, che consente di assolvere gli obblighi fiscali in modo agile, rapido e sicuro, va ulteriormente sviluppato, per introdurre una maggiore e più trasparente interazione con il cittadino in tutte le fasi del suo rapporto con l'amministrazione fiscale, dall'erogazione delle informazioni fino al pagamento del tributo. Sarà pertanto perseguita una strategia che favorisca l'aumento degli utenti registrati al sito Internet ed abilitati all'utilizzo dei servizi telematici, con conseguente incremento delle operazioni *online* nella misura del 5% nel biennio 2008-2009 e del 10% per il biennio 2010-2011.

Notevole impulso sarà dato anche alla diffusione ed evoluzione del "Cassetto fiscale" al fine di ampliare la platea di contribuenti che utilizzano questo servizio telematico, molto utile per consultare, in tutta sicurezza, le proprie informazioni e per mettere a disposizione dell'Agenzia la propria documentazione fiscale. Si prevede un incremento degli accessi a 2,5 milioni nel 2008 (con un aumento del 20% rispetto al 2007) e a 3,5 milioni a partire dal 2009, anno di diffusione di nuove funzionalità.

In tale ambito, l'Agenzia si propone l'obiettivo di una organizzazione unitaria, in rete, dei servizi, con la finalità di realizzare uno "sportello virtuale" – evoluzione delle tradizionali postazioni di lavoro – con l'erogazione del servizio in modalità multicanale integrata.

Si intende infine incentivare l'utilizzo dei mezzi di pagamento telematici anche per i contribuenti che non vi sono obbligati per legge; il pagamento telematico ottimizza infatti la qualità e la tempestività delle informazioni, indispensabili per un efficace ed efficiente controllo dei pagamenti eseguiti. L'obiettivo è quello di acquisire circa 200.000 versamenti *online* dagli utenti non obbligati per legge.

Il crescente utilizzo degli strumenti telematici e della multicanalità genererà un positivo deflusso di utenti dagli uffici, con una graduale diminuzione fino al 10 % annuo nel 2011.

### *Liquidazione e rimborsi*

Un ulteriore impegno dell'Agenzia è quello di migliorare l'efficienza dell'attività di liquidazione delle dichiarazioni presentate dai contribuenti, anche al fine di assicurare la tempestiva erogazione dei rimborsi e di assicurare il tempestivo recupero delle imposte non versate, nonché di evitare la reiterazione degli errori da parte dei contribuenti.

Saranno inoltre potenziati – con un incremento del 15% nel triennio, per un totale di circa un milione di posizioni – i controlli preventivi sull'esito della liquidazione automatizzata, al fine di intercettare eventuali anomalie e ridurre al minimo fisiologico l'invio di comunicazioni non corrette ai contribuenti.

Sarà così possibile anche ridurre negli uffici l'afflusso di utenza che chiede assistenza su tali comunicazioni.

Per quanto riguarda i rimborsi, si intende eliminare lo *stock* arretrato e, nel contempo, soddisfare tempestivamente le nuove richieste. L'obiettivo, nel triennio, è quello di erogare i rimborsi chiesti con le dichiarazioni contestualmente alla comunicazione che fornisce l'esito dei controlli.

### *Consulenza giuridica*

L'Agenzia parteciperà alle riunioni e ai tavoli di lavoro indetti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e da altre istituzioni, per la formulazione di provvedimenti legislativi e regolamentari su materie di propria competenza. Garantirà inoltre la consulenza giuridica alle associazioni di categoria, agli ordini professionali e agli uffici finanziari, anche mediante la tempestiva risposta alle istanze di interpello.

## 2.3 Area prevenzione e contrasto

Le principali linee di intervento sulle quali si focalizzerà l'azione dell'Agenzia nell'area della prevenzione e del contrasto all'evasione possono essere così sintetizzate:

### a) Il controllo

#### *Lo scenario*

Il "bacino di controllo" (il cosiddetto "mercato") si articola nelle seguenti categorie di soggetti interessanti ai fini dell'accertamento:

- soggetti con volume d'affari superiore a 5.154.568 euro (circa 54.600 imprese): nel 2006 l'Agenzia ha svolto nei loro confronti circa 11.000 atti di accertamento;
- soggetti con volume d'affari fino a 5.154.568 euro; si tratta di circa 5,75 milioni di soggetti, suddivisi in quattro macro categorie ai fini degli studi di settore:
  - servizi;
  - professionisti;
  - commercio;
  - manifatturiero.

Le categorie sono elencate secondo un ordine che rispecchia la loro propensione decrescente all'evasione, come emerge tra l'altro dagli studi effettuati e dalle analisi sui dati di attività di controllo precedentemente svolte; la propensione all'evasione è tanto maggiore quanto più i soggetti hanno come clienti i cosiddetti "consumatori finali", scarsamente interessati al rilascio di giustificativi fiscali.

- soggetti che presentano marcati elementi di pericolosità fiscale indipendentemente dal possesso di partita IVA o dal livello di volume d'affari dichiarato.

Si riporta di seguito la tabella riepilogativa relativa alla platea dei contribuenti.

Settore	Soggetti con volume d'affari fino a euro 5.164.568	Soggetti con volume d'affari superiore a euro 5.164.568
Attività non soggetta a studi o assente	882.634	54.625
Attività soggetta a Studio di settore:	4.866.833	
Commercio	1.009.122	
Manifatture	543.161	
Professionisti	822.653	
Servizi	2.491.897	
<b>TOTALE</b>	<b>5.749.467</b>	<b>54.625</b>
PLATEA complessiva	5.804.092	

I dati si riferiscono al periodo di imposta 2004

### *Le azioni da intraprendere*

L'attenzione sarà focalizzata, principalmente, sull'attività di controllo sostanziale, escluse cioè altre attività di controllo quali gli accertamenti parziali automatizzati, gli atti di contestazione e i controlli formali delle dichiarazioni.

	SITUAZIONE ATTUALE (2006)		SITUAZIONE A REGIME (2011)	
	ACCERTAMENTI	FREQUENZA	ACCERTAMENTI	FREQUENZA
Soggetti con volume affari superiore a euro 5.154.568	11.000	0,2 ogni 5 anni	20.000	0,37 ogni 3 anni
Soggetti con volume affari fino a euro 5.154.568 di specifico interesse fiscale	292.000	0,10 ogni 10 anni	440.000	0,15 ogni 6,5 anni

La frequenza del controllo passa da 10 a 6,5 anni per i soggetti con volume d'affari fino a 5.154.568 euro in quanto il numero degli accertamenti, in virtù di una preventiva attenta analisi delle posizioni da controllare, viene rapportato non all'intera platea dei soggetti, ma solo a quella parte (circa il 50% del totale) caratterizzata da una maggiore propensione ad evadere.

### *I risultati attesi*

1. *Incremento del gettito diretto* derivante dall'azione di accertamento: per il triennio 2008-2010 si prevede che le somme riscosse a fronte di ruoli, istituti deflativi e controlli formali (esclusi quelli automatizzati) passino dai 2,6 miliardi di euro previsti per il 2007 a oltre 4 miliardi di euro a regime (anno 2011); l'incremento è pari al 50% (1,6 miliardi di euro).

L'aumento, nel triennio, non sarà proporzionale all'incremento previsto per le attività di accertamento, dal momento che il principale effetto atteso da queste ultime è soprattutto quello di incidere favorevolmente sul tasso di *compliance*.

*2. Riduzione del tasso di evasione:* l'illegalità fiscale, come è noto, è un fenomeno che registra una diffusione ampia e genera un'evasione elevata, superiore a quella registrata negli altri paesi industrializzati. L'ISTAT stima l'economia sommersa tra il 16,6% e il 17,7% del PIL. L'Ufficio Studi dell'Agenzia valuta la base imponibile IVA sottratta a tassazione in 270 miliardi. Di fronte a uno scenario di tale tipo, l'obiettivo dell'Agenzia nei prossimi tre anni è di ridurre la base imponibile evasa di circa 1,5% del PIL, pari a oltre 20 miliardi. Un obiettivo che si pensa di perseguire grazie all'effetto deterrenza indotto dall'aumento del numero e della qualità dei controlli.

*3. Recupero della legalità negli adempimenti:* altri effetti indiretti che possono essere indotti dall'incremento dei controlli consistono nella riduzione delle richieste di rimborso e di compensazione, nella maggiore propensione all'adeguamento spontaneo agli studi di settore, nella riduzione nell'utilizzo di perdite fiscali nelle dichiarazioni, ecc.

## **b) La riscossione**

Con l'istituzione, nel 2006, di Equitalia s.p.a., di cui l'Agenzia è socio maggioritario, è stata ristrutturata l'organizzazione preposta alla riscossione, ora coordinata da un unico soggetto a livello nazionale.

Il nuovo sistema consente di gestire la riscossione coattiva secondo un modello omogeneo su tutto il territorio nazionale. L'attenta analisi della situazione del debitore, la possibilità di utilizzare nuovi strumenti previsti dal legislatore e la riduzione dei tempi che contraddistinguono le diverse fasi della riscossione coattiva hanno lo scopo di tutelare al meglio la pretesa erariale e garantire la celerità delle riscossioni, assicurando un significativo aumento del flusso delle entrate e riducendo allo stesso tempo i costi delle procedure esecutive.

L'incremento delle entrate da riscossione sarà garantito anche dalla maggiore proficuità dell'attività di accertamento, sia in termini qualitativi che quantitativi.

## **c) Il contenzioso**

Il miglioramento del livello qualitativo degli accertamenti consentirà anche una più efficace difesa della pretesa erariale davanti ai giudici tributari.

Nello specifico settore del contenzioso, l'Agenzia intende completare l'automatizzazione dei flussi informativi e documentali tra gli attori coinvolti (giudici tributari, segreterie delle Commissioni tributarie e parti in giudizio) e l'integrazione tra le banche dati degli uffici dell'Agenzia e le Commissioni tributarie; in tale ambito è già stata realizzata l'accessibilità via *web* del sistema informatico del contenzioso tributario ed è prevista la trasmissione per via telematica di comunicazioni e notifiche di atti dalle Commissioni tributarie ai soggetti coinvolti.

Verrà inoltre svolta un'attenta opera di monitoraggio dell'andamento del contenzioso, con riferimento soprattutto al livello di soccombenza nei giudizi innanzi alle Commissioni tributarie e alla tempestività delle costituzioni in giudizio, riservando particolare attenzione ai ricorsi di valore più elevato.

Si prevede infine il potenziamento delle funzionalità di ausilio alla gestione dell'azione civile dell'Agenzia nel processo penale, nelle sue varie fasi (redazione dei processi verbali di constatazione, accertamento, udienza preliminare, udienza dibattimentale, costituzione di parte civile, fino all'esito del processo).

## 2.4 Il supporto alla missione

Per assicurare il buon esito delle azioni da intraprendere nelle due aree strategiche di missione, e dunque il raggiungimento dei risultati previsti, sono necessarie anche una serie di misure di carattere strutturale e organizzativo.

Rinviando al capitolo terzo gli aspetti riguardanti il personale, vengono di seguito esposte le misure che si intendono adottare per potenziare le infrastrutture, il patrimonio delle applicazioni informatiche e i sistemi di governo e gestione.

### 2.4.1 Gli immobili

La gestione del patrimonio immobiliare nel prossimo triennio sarà volta alla qualificazione delle strutture dal punto di vista dimensionale e distributivo, con conseguenti ricadute favorevoli sui costi di locazione – ridefinendo alle scadenze le opportune volumetrie e i relativi contratti – e di gestione operativa; in tal senso si farà riferimento anche alla continua adozione delle moderne tecnologie nel campo dell'*office automation* e al miglioramento delle relative caratteristiche che garantiscano una migliore funzionalità delle postazioni di lavoro a un minor costo, rendendo più efficace la gestione dei processi lavorativi.

Si prevede di intraprendere anche opportune iniziative per migliorare la qualità dei luoghi di lavoro garantendone, altresì, la sicurezza. Il piano di messa in sicurezza, attivato anche mediante apposite convenzioni a livello locale con i competenti organi, sarà sviluppato in maniera incisiva nel corso del triennio. In base alla valutazione degli esiti, saranno previste indagini specifiche dirette a monitorare la qualità dei risultati ottenuti, anche mediante il monitoraggio dello stato di benessere del personale all'interno delle diverse sedi di lavoro.

### 2.4.2 L'informatica

Sul versante operativo, si garantirà il presidio delle attività investitorie mediante progetti mirati al potenziamento del patrimonio delle applicazioni funzionali alle diverse aree gestionali; in tale ambito sarà sistematicamente perseguita l'economicità delle singole realizzazioni, anche in termini di ricaduta sul costo di gestione corrente delle applicazioni in uso.

Sul versante più squisitamente innovativo, numerose sono le iniziative in cantiere sul fronte della razionalizzazione del patrimonio applicativo; le più significative riguardano: la progressiva revisione/integrazione delle basi dati gestionali, la graduale introduzione di architetture informatiche orientate ai servizi (SOA), il completamento dell'installazione presso le 400 Aree Operative Omogenee

di Agenzia del prodotto “protocollo ASP” per la razionalizzazione dei flussi documentali. La qualità delle applicazioni e servizi informatici sarà costantemente monitorata mediante un modello di rilevazione della soddisfazione degli utenti interni nei confronti dei servizi/applicazioni in uso.

### 2.4.3 I sistemi di governo e gestione

La gestione dei processi di pianificazione, *budget* e controllo sarà resa sempre più effettiva, anche all'interno degli uffici locali, grazie ad una azione di stimolo e supporto a favore del management coinvolto, nonché mediante la diffusione di una idonea reportistica. In tal modo sarà assicurata una continua analisi degli scostamenti fra dati di pianificazione e consuntivi periodici che, evidenziando sistematicamente le eventuali criticità, favorirà l'adozione di azioni correttive a beneficio del pieno raggiungimento degli obiettivi – sia di tipo operativo che strategico – definiti *ex ante*.

Sempre in tale ambito nel prossimo triennio si procederà alla revisione del modello logico e delle caratteristiche di alimentazione e funzionamento del sistema di contabilità analitica, al fine di promuovere una maggiore consapevolezza delle analisi dei costi sostenuti per ciascun ambito di attività.

Sul fronte delle capacità di investimento, l'Agenzia intende nel triennio mantenere inalterato, in termini quantitativi, il proprio impulso, incrementando al contempo il livello dei risultati conseguiti: in tale contesto sarà rivista la categorizzazione dei progetti di investimento, anche al fine di calibrare le relative tecniche gestionali in funzione della loro effettiva portata strategica.

Sul tema del funzionamento interno, è stata recentemente avviata un'attività finalizzata ad aggiornare la descrizione dei processi dell'Agenzia che consentirà, a regime, di uniformare il comportamento degli uffici sul territorio. La descrizione dei processi aziendali, l'individuazione dei connessi rischi e dei necessari presidi da realizzare, avverrà con la partecipazione di tutte le strutture dell'Agenzia e consentirà l'armonizzazione e semplificazione delle diverse competenze.

Infine, sempre sul versante dell'affinamento dei sistemi di governo e gestione, anche alla luce dell'esperienza maturata in questi ultimi anni, sarà orientata con rinnovata efficacia la leva dei controlli interni (Audit) sia nella logica di rafforzare l'attività di analisi e valutazione preventiva dei rischi aziendali (*risk assessment*), sia in quella di garantire il presidio delle indagini *ex post* con idonei e progressivi adattamenti della metodologia e delle strumentazioni adottate.

Il tutto per evidenziare ai vertici aziendali i processi/attività caratterizzati da rischi elevati, per fornire un supporto oggettivo sull'adeguatezza dei controlli esistenti e per identificare eventuali aree di miglioramento, anche nell'ottica di contribuire alla divulgazione della cultura etica all'interno dell'Agenzia e di assicurare una corretta attribuzione delle responsabilità, evitando potenziali conflitti di interesse.

In tale logica sono stati già attivati riscontri sulla regolarità amministrativo-contabile mediante *audit di conformità* utili sia a valutare l'efficacia dei profili di prevenzione attivati dalle diverse strutture organizzative, sia a verificare la rispondenza delle prassi gestionali con le normative interne ed esterne. Tali attività saranno perseguite nel triennio con rinnovato impulso nella consapevolezza dell'impossi-

bilità di “proceduralizzare” ogni comportamento, e nella volontà di rafforzare l’attenzione nei confronti degli uomini e delle loro professionalità, patrimonio irrinunciabile della nostra Agenzia.

#### 2.4.4 La comunicazione istituzionale

L’Agenzia, nel triennio di riferimento, si propone di perseguire una significativa azione di comunicazione con i contribuenti e, più in generale, con tutti i portatori di interesse, al fine di rappresentare correttamente il principio del dovere di ogni cittadino di contribuire al soddisfacimento dei bisogni della collettività.

Le iniziative previste si concentreranno nell’ampliamento del sistema di relazioni con la platea degli organi di informazione per accreditare ulteriormente il ruolo e la funzione dell’Agenzia come interlocutore primario nel sistema della fiscalità e rappresentare in maniera sempre più trasparente, corretta e tempestiva la propria attività nei confronti degli altri interlocutori.

In tal senso sarà ampliata la platea dei soggetti cui riferire il flusso di comunicazione istituzionale operando su due fronti: da una parte grazie alla divulgazione di comunicati tempestivi e “accreditati” a cura dell’ufficio stampa, dall’altra, mediante il continuo aggiornamento, nel corso delle 24 ore, della pubblicazione *Fisco oggi* – il giornale *on line*: tale strumento dovrà divenire, per autorevolezza e per immediatezza nella comunicazione delle novità rilevanti, un punto stabile di riferimento per tutti gli interessati.

In aggiunta a tali azioni dirette, è allo studio la possibilità di avviare iniziative strutturate con prestigiosi istituti di ricerca per condividere analisi, studi e ricerche e poi curarne la presentazione degli esiti. Particolare attenzione sarà rivolta alla promozione della legalità fiscale.



## 3. Dal mantenimento all'investimento

### 3.1 Il personale alla fine del 2007

Dal 1° gennaio 2001, data di avvio dell'Agenzia, sono stati assunti tramite contratti a tempo determinato, tirocini e contratti di formazione lavoro circa 4.600 giovani laureati.

Inoltre, sempre dal 2001, è entrato in Agenzia un contingente di personale (circa 1.200 unità) a seguito di trasferimenti da altre pubbliche amministrazioni e di assunzioni riservate a categorie protette. La composizione qualitativa di questo contingente è quindi piuttosto variegata.

Di contro, dal 2001 ad oggi sono cessati dal servizio quasi 6.800 impiegati (esclusi i dirigenti) che presumibilmente saranno, prima della fine dell'anno, quasi 7.400.

C'è da aggiungere che una frazione cospicua dei migliori funzionari dell'Agenzia (sono ormai più di 500) sostituisce, in posizione di reggenza, i dirigenti che sono via via cessati dal servizio e che non è possibile rimpiazzare dato il blocco dei concorsi di accesso alla dirigenza. Questo significa che nell'organico dell'Agenzia vi sono di fatto 500 funzionari in meno di quelli che sulla carta sembrerebbero esservi.

Complessivamente, fra entrate e uscite c'è un saldo finale negativo di poco più di 2.000 unità.

### 3.2 Lo scenario di mantenimento

La data del 31 dicembre 2007 può essere considerata quella del conseguimento, da parte dell'Agenzia, del punto di equilibrio tra un volume di programmi e obiettivi realmente sfidanti e le risorse umane necessarie per il loro effettivo conseguimento.

Il *mantenimento* di questo punto di equilibrio dipende da tre elementi:

- la quantità e la qualità delle nuove assunzioni;
- la diminuzione della forza lavoro prevista nei prossimi anni;
- l'entità del "rimpiazzo" di risorse necessarie a compensare le future cessazioni dal servizio.

Per quanto riguarda il primo elemento, l'Agenzia ha prestato in questi anni molta cura nell'assunzione dei nuovi funzionari, utilizzando procedure innovative volte a verificare sul campo il possesso delle conoscenze e delle capacità necessarie per operare efficacemente negli uffici dell'Agenzia.

I nuovi funzionari assunti a partire dal 2001 (4.600 unità, destinate principalmente a colmare le carenze di organico degli uffici del centro-nord) hanno queste caratteristiche:

- sono dotati di elevato livello culturale e di solida preparazione;
- hanno mostrato, dopo il periodo di inserimento, un'ottima capacità di apprendimento professionale e operativo (diversi di essi hanno frequentato master, stage, percorsi professionali, ecc.);
- appartengono a una generazione che ha una forte predisposizione per l'informatica e le sue applicazioni.

Per quanto riguarda il secondo elemento, occorre stimare quale possa essere l'impatto, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, della diminuzione della forza lavoro nel triennio 2008-2010. Basandosi sul *trend* storico, e senza tener conto di probabili incrementi di uscite collegati a eventuali provvedimenti legislativi, si può prevedere che nel triennio considerato cesseranno dal servizio 3.131 unità.

La questione (e siamo al terzo elemento) è quale debba essere l'*entità del rimpiazzo*. A questo proposito gli elementi principali da considerare sono:

- la produttività del personale che lascia il servizio è da ritenere, per quanto apprezzabile, mediamente inferiore, seppure in misura non esattamente quantificabile, a quella dei nuovi assunti (fatta eccezione per il loro primo periodo di inserimento), trattandosi di giovani laureati dotati, come già detto, di preparazione specialistica e con spiccata propensione all'utilizzo delle procedure informatiche;
- lo sviluppo e il miglioramento nei prossimi anni delle procedure informatiche, telematiche e di reingegnerizzazione del servizio consentiranno di ridurre l'afflusso di utenza nel *front office* degli uffici, consentendo la graduale diminuzione delle risorse in tale settore;
- l'auspicata revisione di alcune regole gestionali, di cui si dirà dettagliatamente più avanti, pur avendo come obiettivo principale quello dell'affermazione del valore e della "reputazione" dei dipendenti pubblici, potrà consentire anche un recupero di produttività e di efficienza.

Alla luce di tali considerazioni, appare ragionevole ritenere che il tasso di ricambio necessario per assicurare nel triennio 2008-2010 il mantenimento dell'equilibrio risorse-risultati possa attestarsi intorno al 67%. Complessivamente quindi, per assicurare in futuro, in una logica di puro "mantenimento", risultati analoghi a quelli dell'anno 2007, alle 3.131 unità che cesseranno dal servizio nel triennio dovranno corrispondere – in relazione al tasso di sostituzione indicato – 2.100 nuove assunzioni di funzionari (di cui, come già detto nell'introduzione, 500 saranno assunti alla fine del 2007, 200 nel 2008 e 700 in ciascuno degli anni 2009 e 2010).

La sostituzione comporterebbe un risparmio complessivo, in termini di minori retribuzioni, pari a circa 61 milioni di euro: in definitiva, la prospettiva del mantenimento si traduce, sotto il profilo della spesa di personale, in un disinvestimento.

Qualora non si procedesse nemmeno alla reintegrazione delle risorse venute meno, la conseguenza sarebbe il costante e progressivo scostamento dal punto di equilibrio di partenza (risultati e risorse 2007). Di conseguenza gradatamente e inevitabilmente si verificherebbero scompensi e anomalie sia sul piano dei servizi al cittadino che su quello del presidio del territorio e dell'efficacia dell'attività di contrasto, a detrimento generale della *tax compliance*.

### 3.3 Lo scenario di investimento

La strategia più conveniente è invece quella di operare in una prospettiva di investimento, che ha come elemento cardine l'assunzione di unità aggiuntive a quelle da reclutare in una logica di solo mantenimento.

A tal fine si ritiene congrua l'assunzione nel triennio di 3.000 nuovi funzionari, in ragione di 1.000 per ciascun anno. Queste unità si aggiungerebbero a quelle da reclutare in un'ottica di puro mantenimento. Si tratterebbe di un'operazione adeguatamente remunerativa in termini di rendimento, come sarà mostrato più avanti.

La caratteristica fondamentale di tali assunzioni – e di qui la loro valenza significativa ai fini dell'investimento – è che esse dovranno essere destinate esclusivamente all'area di contrasto all'evasione. I nuovi assunti saranno assegnati a quelle regioni (e conseguentemente a quegli uffici locali) che presentano – a fronte del ridotto numero di funzionari in servizio – i più forti indici di frequenza di imprese, di valore aggiunto, di pericolosità e altri significativi indicatori.

Al riguardo, l'Agenzia utilizzerà le tecniche di *geomarketing* per stabilire, sulla base dei criteri appena citati, l'ottimale collocazione territoriale del personale di nuova assunzione.

### 3.4 Il rendimento delle nuove assunzioni

Di seguito si espone la valutazione degli effetti, in termini di costi e benefici, delle nuove assunzioni.

Una stima ragionevole si può basare sul raffronto tra i costi derivanti dall'assunzione dei funzionari e le maggiori entrate connesse alla loro attività. Tali entrate sono individuabili, per un verso, nel recupero di gettito derivante direttamente dall'azione di contrasto all'evasione calcolata a valori *standard*, per l'altro, nell'aumento di gettito conseguente all'azione di deterrenza riconducibile all'incremento del numero di accertamenti.

La quantificazione del rendimento dei nuovi assunti in termini economici è del tutto prudente, poiché tiene conto solo degli *standard* attualmente rilevabili (nelle regioni dell'area centro settentrionale, dove in larga misura i nuovi assunti dovranno essere destinati); inoltre non sono stati considerati gli incrementi di produttività, efficienza e qualità (e quindi di risultato), che è lecito attendersi, dopo il primo periodo di inserimento, da parte di personale giovane che ha alle spalle un significativo percorso di studi e di formazione (laurea e spesso anche *master* e specializzazioni varie) e che ha in genere un'elevata motivazione professionale, essendo all'inizio della carriera.

Per la quantificazione del maggior gettito derivante direttamente dall'attività di controllo, possono essere di aiuto i dati relativi al consuntivo delle attività svolte nell'anno 2006, sui due versanti degli accertamenti che sono stati "definiti" per adesione o acquiescenza da parte del contribuente e di quelli che sono stati invece impugnati presso gli organi del contenzioso tributario dal contribuente che non ha condiviso le motivazioni del Fisco.

Sul primo versante, sulla base dei dati storici disponibili, si avrebbe un potenziale maggior gettito di **euro 143.760.000** per ogni mille assunti.

Sul secondo versante, il recupero dell'importo in contestazione, comprese le relative sanzioni, può essere stimato – sempre per mille unità ed una volta definito l'iter del contenzioso – in **euro 235.500.000**.

In conclusione, l'apporto di 1.000 funzionari nuovi assunti alla complessiva attività di controllo sostanziale sarebbe quantificabile, in termini di recupero diretto a valori 2006, in **euro 379.260.000** (143.760.000 + 235.500.000).

Tali cifre si riferiscono all'attività svolta dai nuovi assunti nell'arco di un anno, una volta acquisita la necessaria professionalità, ma evidentemente i benefici in termini di gettito si manifesteranno in più anni, trattandosi di attività che si perfezionano in un arco di tempo più o meno lungo.

Quanto all'apporto fornito dai nuovi funzionari in termini di deterrenza e di conseguente diminuzione dell'evasione, si può stimare in via prudenziale un maggior gettito di circa 105 milioni per ogni mille nuovi assunti.

Il totale dei "ricavi" per 1.000 unità ammonta perciò a 484,3 milioni l'anno.

Il costo annuale omnicomprensivo per singolo addetto è stimato pari a 44.638 euro.

In conclusione, il "bilancio" rapportato ad anno dell'assunzione di 1.000 nuovi addetti – una volta che essi abbiano acquisito un normale livello di produttività – può essere così sintetizzato:

"Ricavi" da controllo	379 mln euro
"Ricavi" da deterrenza	105 mln euro
<b>TOTALE "RICAVI"</b>	<b>484 mln euro</b>
Totale Costi	45 mln euro
<b>"UTILE NETTO"</b>	<b>439 mln euro</b>

Ne deriva quindi, in maniera abbastanza evidente, che il costo dell'investimento viene ripagato circa 10 volte.

### 3.5 Redistribuzione dell'organico

Lo scenario di investimento appena descritto va integrato in una complessiva azione di redistribuzione del personale tra i vari settori di attività, redistribuzione sintetizzata nella tabella che segue.

AMBITO DI ATTIVITÀ	TIPOLOGI UFFICI	Dati 2007*		Dati 2010*	
PREVENZIONE E CONTRASTO	DIREZIONI/UFFICI CENTRALI	240		210	
	DIREZIONI REGIONALI	980		800	
	UFFICI LOCALI	15.290		20.320	
<b>PREVENZIONE E CONTRASTO Totale</b>		<b>16.510</b>	<b>48,30%</b>	<b>21.330</b>	<b>59,00%</b>
GESTIONE TRIBUTI E SERVIZI	DIREZIONI/UFFICI CENTRALI	140		110	
	DIREZIONI REGIONALI	270		190	
	CENTRI DI ASSISTENZA E OPERATIVI	910		900	
	UFFICI LOCALI	10.050		8.280	
<b>GESTIONE TRIBUTI E SERVIZI Totale</b>		<b>11.370</b>	<b>33,27%</b>	<b>9.480</b>	<b>26,22%</b>
AREA CONSULENZA	DIREZIONI/UFFICI CENTRALI	180		160	
	DIREZIONI REGIONALI	200		180	
<b>AREA CONSULENZA Totale</b>		<b>380</b>	<b>1,11%</b>	<b>340</b>	<b>0,94%</b>
GOVERNO E SUPPORTO	DIREZIONI/UFFICI CENTRALI	690		540	
	DIREZIONI REGIONALI	1.620		1.260	
	UFFICI LOCALI	3.610		3.200	
<b>GOVERNO E SUPPORTO Totale</b>		<b>5.920</b>	<b>17,32%</b>	<b>5.000</b>	<b>13,83%</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>		<b>34.180</b>	<b>100%</b>	<b>36.150</b>	<b>100%</b>

TIPOLOGIA UFFICI	Dati 2007*		Dati 2010*	
DIREZIONI/UFFICI CENTRALI	1.250	3,66%	1.020	2,82%
DIREZIONI REGIONALI	3.070	8,98%	2.430	6,72%
CENTRI DI ASSISTENZA E OPERATIVI	910	2,66%	900	2,49%
UFFICI LOCALI	28.950	84,70%	31.800	87,97%
<b>TOTALE</b>	<b>34.180</b>	<b>100%</b>	<b>36.150</b>	<b>100%</b>

\* La proiezione non tiene conto dei dirigenti e dei regenti

Di seguito si forniscono i criteri di lettura della tabella:

- le 3.131 unità che lasceranno il servizio nel prossimo triennio sono state sottratte dalla consistenza di tutte le strutture di Agenzia, in proporzione alle rispettive dotazioni di personale;
- le unità da assumere ogni anno per assicurare il “mantenimento”, secondo la scansione indicata a pag. 28, sono assegnate all’area controllo e all’area servizi degli uffici locali in ragione di circa l’80% e il 20% rispettivamente, per garantire comunque ad entrambe le aree (seppure in maniera differenziata) il parziale reintegro delle risorse in uscita;
- le ulteriori 1.000 unità da assumere ogni anno nello scenario di “investimento” sono assegnate tutte all’attività di accertamento;
- 500 unità prima operanti nell’area servizi sono assegnate ogni anno all’area controllo;
- 300 unità provenienti dalle strutture di indirizzo e coordinamento (Direzioni Centrali – escluse quelle “tecniche”: Accertamento, Servizi ai Contribuenti, Normativa e Contenzioso – e Direzioni Regionali) sono assegnate, nel corso del triennio, all’area controllo e all’area servizi degli uffici locali, nella misura dell’80% e del 20% rispettivamente.

Tali interventi consentiranno di conseguire alcuni fondamentali obiettivi:

a) dal punto di vista funzionale:

- accrescere la capacità operativa dell’area Accertamento, che dal 41,8% relativa all’anno 2007 giunge al 52,8% nell’anno 2010. Se a questo si aggiunge la componente “Contenzioso” il valore, per il totale dell’area Prevenzione e Contrasto passa dall’attuale 48,3% al 59% al termine del triennio;
- razionalizzare e qualificare, a livelli tecnico-professionali più elevati, le attività dell’area Gestione Tributi e Servizi che vedrà attestare la consistenza del proprio personale dall’attuale 33,3% al 26,2% al termine del triennio;
- recuperare efficienza nelle attività di Governo e Supporto riducendo l’incidenza del relativo personale dal 17,3% al 13,8%;
- confermare nella sostanza l’organico in carico alle aree Contenzioso e Consulenza giuridica;

b) dal punto di vista organizzativo:

- recuperare capacità operativa presso le strutture periferiche, che – pur riducendo di quasi due punti gli addetti alle attività di supporto – vedono aumentare la propria consistenza complessiva dall’87,4% a oltre il 90% al termine del triennio;
- contenere gli organici delle Direzioni Centrali e Regionali, che non solo non vedono reintegrate le naturali messe a riposo ma cedono circa 350 unità complessive agli uffici locali; mediante tale misure l’incidenza del complesso del personale impiegato presso le Direzioni Centrali e Regionali scenderà, nel corso del triennio, dall’attuale 12,6% ben al di sotto della soglia del 10% rispetto al totale delle risorse di Agenzia.

## 3.6 Le regole da cambiare

### 3.6.1 Il problema

*“Laddove la qualità della Pubblica Amministrazione è più elevata, la propensione ad evadere risulta più bassa”.* È la conclusione di una ricerca dell'Ufficio Studi della Banca d'Italia, pubblicata nel febbraio di quest'anno, che evidenzia appunto una “significativa correlazione” tra la propensione a evadere e la qualità della pubblica amministrazione. Ipotizzando che quest'ultima passi da un livello basso a un livello alto, si ridurrebbe di oltre il 60% l'indice della propensione all'evasione fiscale. Tra le variabili ambientali l'indice di qualità della PA viene indicato come quello che maggiormente influenza il valore dell'indice della propensione a evadere.

Se il pagamento delle imposte è l'elemento cardine del patto sociale, è evidente che il patto regge se gli interessati percepiscono che il costo delle imposte pagate trova corrispondenza nel beneficio dei servizi pubblici ottenuti in cambio. È noto che in Italia questo equilibrio è reso ancora più critico dalla circostanza che una parte considerevole del gettito non va in realtà a finanziare servizi alla collettività, bensì il servizio del debito pubblico. Questo fatto, però, invece che costituire per le organizzazioni pubbliche un'attenuante, dovrebbe essere avvertito come un'aggravante. In altri termini, proprio perché l'esistenza di un debito enorme tende di per sé a sbilanciare il rapporto tra peso delle imposte e beneficio dei servizi pubblici, è necessario moltiplicare gli sforzi per rendere quanto più accettabile possibile la qualità di tali servizi ed evitare così che lo squilibrio finisca per apparire intollerabile.

Il costo dei servizi pubblici è però in misura preponderante il costo del personale addetto a quei servizi, sicché la percezione di un cattivo servizio pubblico si ribalta subito nella percezione di un utilizzo perverso del denaro dei contribuenti, che andrebbe a garantire le rendite di posizione di impiegati pubblici inefficienti e improduttivi. È evidente che la polemica sui fannulloni nel pubblico impiego non sarebbe divenuta così accesa, se avesse solo connotazioni astrattamente morali e non anche una chiara cifra economica per l'impatto che il fenomeno concretamente ha o si ritiene abbia.

È secondario chiedersi se tale percezione sia giusta o sbagliata. Il punto decisivo è un altro: chiusure corporative e proclamazioni di bravura, tutte autoreferenziali, non serviranno a restituire dignità e orgoglio al lavoro pubblico – che poi è ciò che più sta a cuore a chi fa con passione questo lavoro – ma varranno solo ad alimentare le peggiori accuse da sempre rivolte ai lavoratori pubblici di questo Paese. Che dovrebbero perciò aver interesse a far propria questa massima molto semplice: dimostrare nei propri confronti, e nei confronti dei propri colleghi, lo stesso rigore di giudizio che tendono in genere a esprimere, come cittadini e utenti, nei confronti del personale di altre amministrazioni pubbliche.

Ebbene, proprio perché l'Agenzia delle Entrate è, tra le amministrazioni pubbliche, quella che più direttamente, per la sua missione istituzionale, deve farsi carico dell'onere di favorire la *tax compliance*, essa per prima deve porsi il problema se non sia venuto il momento di cominciare a cambiare, intanto

al proprio interno, regole che molto hanno contribuito a danneggiare la reputazione del lavoro pubblico per i comportamenti deteriori che hanno favorito e per gli effetti negativi che ne sono scaturiti sull'efficienza dei servizi. Il riferimento è a fenomeni quali l'abuso del *part time*, le abnormi assenze per malattia, l'abuso di norme previste a tutela di gravi disagi personali e familiari, l'impossibilità di licenziare immediatamente i corrotti, l'utilizzo dello strumento del distacco sindacale al fine di ottenere trasferimenti dal nord al sud.

È inutile nascondere che l'attuazione delle misure che verranno di seguito proposte non sarebbe priva di reazioni, andando a incidere su prassi e abitudini purtroppo radicate nelle pubbliche amministrazioni. Sarebbe però un segnale di serietà, che è atteso anzitutto dai tanti che vorrebbero veder restituiti orgoglio e dignità al proprio lavoro nelle istituzioni pubbliche. Oltre al recupero di produttività conseguente alla diminuzione delle assenze pretestuose, vi sarebbe un ritorno su almeno due fronti: quello della "reputazione interna" (cioè l'effetto positivo che avrebbe, per la stragrande maggioranza del personale, la percezione che comportamenti opportunistici non hanno più facile corso) e quello della "reputazione esterna" (cioè il miglioramento dell'immagine dell'Agenzia agli occhi dei cittadini).

L'eliminazione di privilegi ingiustificati andrebbe accompagnata dall'introduzione di regole di valorizzazione professionale tipiche del lavoro privato, nell'ottica di una vera unificazione delle regole del lavoro pubblico e di quello privato, raccogliendo il lascito di quella che fu l'ultima opera cui dedicò il suo ingegno Massimo D'Antona. Meno privilegi e più diritti potrebbe essere la parola d'ordine di questo programma.

### 3.6.2 Le soluzioni

#### *Il fenomeno dell'assenteismo*

L'assenteismo è da sempre considerato uno dei fenomeni che più hanno contribuito a minare la reputazione del lavoro pubblico. La sua rilevanza è dimostrata anche dal fatto che, con una certa ricorrenza, è oggetto di analisi da parte degli organi di stampa e dei *media* in generale. Le conclusioni di queste inchieste giornalistiche sono però distorte dal fatto che vengono aggregate tipologie di assenza del tutto eterogenee, quali le ferie, i congedi parentali per la tutela della maternità e della paternità, i permessi retribuiti per l'esercizio del diritto allo studio, ecc. L'analisi va invece focalizzata sulle assenze per malattia, in quanto esse, ove presentino tassi di incidenza individuabili come anomali, stanno verosimilmente a denotare scarso attaccamento al lavoro e comportamenti assimilabili a quelli che, nell'analisi economica delle organizzazioni, vengono solitamente ricondotti alla categoria del *free riding*.

Dalla disamina delle assenze per malattia effettuate dal personale dell'Agenzia delle Entrate nell'anno 2006, è emerso che tali assenze incidono mediamente quasi 13 giorni lavorativi all'anno (esattamente 12,4) per dipendente (su 249 totali), con un tasso di assenteismo pari al 5%.

La tabella seguente mostra i giorni di assenza nelle singole regioni.

Area geografica	Regione	Giorni di assenza pro capite	Tasso di assenteismo
<b>NORD</b>	ALTO-ADIGE	9	3.60%
	EMILIA-ROMAGNA	10	4.00%
	FRIULI-VENEZIA GIULIA	10	4.00%
	LIGURIA	12	4.80%
	LOMBARDIA	10	4.00%
	PIEMONTE	9	3.60%
	TRENTINO	8	3.20%
	VALLE D'AOSTA	12	4.80%
	VENETO	10	4.00%
<b>CENTRO</b>	ABRUZZO	14	5.60%
	LAZIO	16	6.40%
	MARCHE	10	4.00%
	SARDEGNA	11	4.40%
	TOSCANA	11	4.40%
	UMBRIA	13	5.20%
<b>SUD</b>	BASILICATA	10	4.00%
	CALABRIA	17	6.80%
	CAMPANIA	15	6.00%
	MOLISE	14	5.60%
	PUGLIA	13	5.20%
	SICILIA	16	6.40%

Raggruppando per grandi aree geografiche la distribuzione regionale, appare chiaro che nelle regioni del sud il tasso di assenteismo è sensibilmente superiore a quello delle regioni del nord:

Area geografica	Giorni di assenza pro capite	Tasso di assenteismo
<b>Nord</b>	10,0	4,0%
<b>Centro</b>	13,6	5,5%
<b>Sud</b>	14,7	5,9%
<b>Totale</b>	12,4	5,0%

Nel corso del 2006 il 34% dei dipendenti (circa 12.500 unità) non ha usufruito neppure di un giorno di assenza per malattia, mentre un altro 36% (circa 13.200 persone) si è assentato per un numero di giorni inferiore, e spesso molto inferiore, alla media (pari, come già detto, a 12,4 giorni). Il restante 30% (circa 10.700 persone) ha invece usufruito di un numero di giorni superiore alla media nazionale, e anzi per lo più assai superiore a tale media: 2/3 di quest'ultimo gruppo (cioè più di 7.100 persone) ha fatto più di 20 giorni di assenza per malattia nel 2006 e 1/6 (circa 1.800 persone) è stato assente per malattia più di 50 giorni. La metà delle persone appartenenti al gruppo più assenteista (circa 5.300) facevano parte dello stesso gruppo anche nell'anno prima.

Un'ulteriore analisi delle assenze per malattia è stata condotta in base alla loro durata. Sono state individuate tre classi di lunghezza della malattia:

- da 1 a 3 giorni;
- da 4 a 14 giorni;
- 15 giorni e oltre.

Le assenze uguali o superiori a 15 giorni sono il 53% delle assenze per malattia.

È plausibile che la maggiore incidenza delle malattie uguali o superiori a 15 giorni vada attribuita al fatto che l'art. 49, comma 7, lett. a), del CCNL del personale del comparto Agenzie fiscali stabilisce che in caso di malattia di durata inferiore a quindici giorni l'indennità di amministrazione è decurtata in misura proporzionale ai giorni di assenza per malattia (per gli altri comparti esistono norme analoghe). La norma richiamata è stata introdotta proprio per cercare di disincentivare il fenomeno del microassenteismo, ma ha in sé un forte (e inconsulto) incentivo alla dilatazione artificiosa del macroassenteismo, a causa del congegno tutto-niente su cui si basa. In altri termini, chi si assenta per meno di 15 giorni si vede detratta tutta l'indennità di agenzia di quel periodo (quasi 230 euro), ma non appena varca quella soglia, non solo si vede pagata l'indennità di agenzia per ogni giorno di assenza oltre i fatidici 14 giorni, ma ottiene anche il pagamento di tutta l'indennità di agenzia che gli sarebbe stata altrimenti detratta per quel periodo.

Occorre ricalibrare la norma con l'introduzione di un meccanismo scalare di riduzione dell'indennità di amministrazione. In buona sostanza, bisogna prevedere la mancata corresponsione dell'intera indennità di amministrazione solo per i primi giorni di malattia (ad esempio i primi due o tre giorni) e poi scalare progressivamente la misura della riduzione fino a 14 giorni. Se l'assenza si protraesse ancora, l'indennità andrebbe attribuita integralmente, ma senza più corrispondere l'indennità trattenuta per i primi 14 giorni.

### *Permessi retribuiti*

Sono numerosi i casi di dipendenti che dichiarano di prestare assistenza a più familiari portatori di *handicap* chiedendo, per ciascun assistito, il diritto a ottenere i tre giorni di permesso mensile previsti dalla legge n. 104/92. Spesso la richiesta di assistenza è per persone che risiedono in regioni lontane da quella ove presta servizio il dipendente.

Nell'anno 2006 hanno usufruito di tale tipologia di permessi 3.200 unità di personale, pari al 9% della forza lavoro disponibile, per oltre 79.000 giorni di assenza. In sostanza è come se l'Agenzia non

avesse potuto contare l'anno scorso su 370 unità di personale. Al nord le assenze per permesso ai sensi della legge n. 104/92 sono state effettuate in media dal 6% del personale mentre al sud dal 12%.

La tabella riporta in dettaglio la situazione regionale dei permessi per la legge n. 104/92 per l'anno 2006.

AREA GEOGRAFICA	REGIONE	Personale con permessi L. 104	Personale mediamente presente	% personale con permessi L. 104
NORD	ALTO ADIGE	10	230	4%
	EMILIA-ROMAGNA	134	2.431	6%
	FRIULI-VENEZIA GIULIA	58	854	7%
	LIGURIA	131	1.308	10%
	LOMBARDIA	249	4.487	6%
	PIEMONTE	151	2.780	5%
	TRENTINO	20	408	5%
	VALLE D'AOSTA	8	145	6%
	VENETO	129	2.567	5%
	<b>TOTALE</b>	<b>890</b>	<b>15.210</b>	<b>6%</b>
CENTRO	ABRUZZO	127	1.235	10%
	LAZIO	510	4.888	10%
	MARCHE	98	1.008	10%
	SARDEGNA	84	1.047	8%
	TOSCANA	163	2.333	7%
	UMBRIA	93	650	14%
	<b>TOTALE</b>	<b>1.075</b>	<b>11.165</b>	<b>10%</b>
SUD	BASILICATA	35	403	9%
	CALABRIA	125	1.026	12%
	CAMPANIA	438	3.138	14%
	MOLISE	30	304	10%
	PUGLIA	234	2.110	11%
	SICILIA	371	3.044	12%
	<b>TOTALE</b>	<b>1.233</b>	<b>10.025</b>	<b>12%</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>		<b>3.198</b>	<b>36.400</b>	<b>9%</b>

Ancora più marcate sono le variazioni dei dati se si analizza il fenomeno dei permessi in questione negli uffici di alcune grandi città:

UFFICI LOCALI	Personale con permessi L. 104	Personale mediamente presente nel 2006	% personale con permessi L. 104
BARI	35	412	8%
BOLOGNA	25	470	5%
FIRENZE	28	410	7%
MILANO	65	1.130	6%
NAPOLI	129	773	17%
PALERMO	69	475	15%
ROMA	198	1.880	11%
TORINO	42	600	7%

Sarebbe auspicabile un intervento normativo che tuteli le situazioni effettive di grave disagio personale e familiare, evitando gli abusi.

### *Prerogative sindacali*

Nel corso del 2006 presso l'Agenzia delle Entrate sono mediamente 140 i dipendenti che hanno usufruito di distacchi sindacali (110) o aspettative sindacali (30). Il semplice dato numerico può sembrare poco significativo, ma offre spunto per alcune considerazioni di un qualche rilievo. Esiste un'incongruenza fra questa cifra e la tabella riassuntiva del numero di dipendenti che possono essere distaccati dal loro impegno di lavoratori pubblici per esercitare attività sindacale. Per l'intero complesso delle agenzie fiscali il numero di dipendenti in distacco sindacale può essere al massimo 21. Volendo fare una proporzione rispetto al numero complessivo dei dipendenti, la quota virtuale di distacchi sindacali per l'Agenzia delle Entrate sarebbe di 11 impiegati. Senonchè un coacervo di operazioni orizzontali e trasversali di travaso e scambio di prerogative ha generato per la sola Agenzia delle Entrate il singolare effetto di essere teatro, a tutt'oggi, di un numero di distacchi sindacali (circa 110 unità come sopra evidenziato), evidentemente di gran lunga superiore alle 21 unità che costituirebbero teoricamente il tetto massimo per l'intero complesso delle Agenzie fiscali e alle 11 unità che rappresenterebbero la quota virtualmente riferibile all'Agenzia delle Entrate (il rapporto è, in questo secondo raffronto, più di 10 a 1).

Negli ultimi cinque anni, poi, si contano nell'Agenzia delle Entrate 43 dipendenti che hanno beneficiato del trasferimento di sede dopo aver svolto per un anno attività sindacale in posizione di distacco o di aspettativa. La criticità sta nel fatto che i trasferimenti riguardano per la quasi totalità dei casi dipendenti in organico in sedi del nord che vengono trasferiti presso sedi del sud.

Inoltre circa 1500 dipendenti usufruiscono di permessi sindacali (retribuiti e non retribuiti) per un totale di 50 anni persona. Anche in questo caso si tratta di un numero assai superiore (nella fattispecie 3 volte di più) rispetto al *plafond* idealmente riferibile all'Agenzia in base al personale in servizio.

Da quanto sopra descritto emerge la necessità di rivedere criteri e parametri delle norme vigenti non per comprimere i giusti spazi di libertà sindacale, ma per arginare una deriva di malcostume le cui sperequazioni in termini di disparità di trattamento (di pochi lavoratori a fronte di molti che per diverse ragioni chiedono di essere trasferiti) non appaiono coerenti con le finalità di equità e pari dignità di tutti i lavoratori che persegue ogni organizzazione sindacale.

### *Disciplina del part time*

La normativa del *part time* ha lo scopo di consentire al personale in servizio di adempiere meglio, grazie a una maggiore flessibilità della prestazione di lavoro, a incombenze derivanti da problemi personali o familiari, nonché di dedicarsi a qualche altro impiego non incompatibile con le attività svolte alle dipendenze di una pubblica amministrazione.

Così come congegnata, questa normativa si è però rivelata fonte di disservizi e di inefficienze amministrative. Ciò in quanto la trasformazione del rapporto di lavoro è concepita dalla legge come un meccanismo di accesso automatico al *part time* che risponde solo agli interessi individuali di chiunque ne faccia richiesta per qualsivoglia motivo. L'automatismo è condizionato solamente da una blanda facoltà, da parte dell'amministrazione, di differire, per motivate esigenze organizzative, l'inizio del *part time* per un massimo di sei mesi dalla richiesta dell'interessato.

Presso l'Agenzia delle Entrate si registrano numerosissimi casi di *part time*, circa 3.100 all'anno; di questi, 2.500 sono modulati con percentuali di riduzione della prestazione lavorativa inferiori alla soglia del 50% che consentirebbe agli interessati di intraprendere legittimamente qualche altra attività.

Per la particolare organizzazione e per la complessità delle attività svolte presso le Agenzie fiscali, e in specie presso quella delle Entrate (attività caratterizzate da lavoro in *team*, verifiche esterne, rigorosa programmazione e necessità di un assoluto rispetto dei termini di decadenza e prescrizione fissati dalla legge per i procedimenti tributari) la presenza di un elevato contingente di personale in *part time* che articola l'orario di lavoro secondo esigenze esclusivamente personali viene di fatto a limitare l'impiego di tale personale anche quando è in servizio, con l'effetto di ridurre l'efficacia della prestazione in misura più che proporzionale rispetto alla percentuale nominale di riduzione dell'orario lavorativo.

In un momento in cui il potenziamento del controllo fiscale è al centro dell'azione del Governo, occorrerebbe interrompere questo circuito negativo di disfunzioni e inefficienza, limitando per le Agenzie fiscali l'applicazione della disciplina del *part time* alle sole ipotesi di rilevante necessità assistenziale.

### *Rapporto fra procedimento disciplinare e penale*

In un'organizzazione che si occupa del prelievo delle imposte, bisogna mettere in conto gravi l'eventualità di gravi violazioni dei doveri di onestà e integrità professionale. In casi come questi ci si aspetterebbe la possibilità di un immediato licenziamento – nel rispetto di tutte le forme e le garanzie del procedimento disciplinare – come accade per qualunque dipendente privato che abbia dato prova di grave infedeltà nei confronti del proprio datore di lavoro. Invece non è così: per i dipendenti

pubblici vige la cosiddetta “pregiudiziale penale”, in base alla quale l'azione disciplinare non può avere corso e deve essere invece sospesa quando essa si riferisca a illeciti per i quali penda un procedimento penale.

L'azione penale – per sua natura, e per le esigenze di garanzia che le sono proprie, in quanto va a ricadere sul bene della libertà personale – ha modalità complesse di svolgimento e tempi spesso lunghi, che eccedono in genere il periodo massimo consentito per la misura cautelare della sospensione dal servizio (cinque anni), con l'indesiderato effetto per l'amministrazione di dover riammettere in servizio il dipendente e di dovere necessariamente attendere, per l'irrogazione di sanzioni disciplinari (ivi compreso il licenziamento), la conclusione del procedimento penale.

Ciò comporta che l'azione disciplinare può spesso riprendere solo a distanza di molti anni dalla commissione del fatto illecito, senza peraltro che il procedimento penale abbia potuto sovente trovare la sua fisiologica conclusione (sentenza di proscioglimento o di condanna), in quanto sfocia frequentemente nella prescrizione del reato. Questa situazione, specie quando si tratti ad esempio di reati contro la pubblica amministrazione, come la corruzione e la concussione, e quindi di fattispecie che caratterizzano la patologia estrema delle funzioni più delicate attribuite ai dipendenti degli uffici tributari, è destinata a gettare grave discredito sull'amministrazione finanziaria e sulla sua capacità di far rispettare con tempestiva determinazione le regole delle quali il funzionario che opera alle sue dipendenze dovrebbe essere il garante. Rischia così di uscirne indebolito, nella coscienza sociale, il rispetto per l'istituzione fiscale, dal quale pure dipende, e in misura verosimilmente significativa, il livello di adesione spontanea agli obblighi tributari.

L'intervento normativo che si auspica dovrebbe pertanto prevedere che laddove il dipendente abbia commesso gravi illeciti per i quali il contratto collettivo contempra la sanzione del licenziamento, le Agenzie fiscali possano avviare e condurre a termine l'azione disciplinare anche in pendenza di un eventuale procedimento penale.

### *Valorizzazione professionale*

Come detto, le misure sopra descritte dovrebbero accompagnarsi con l'inserimento di regole che agevolino, sulla falsariga di quanto avviene nel mondo del lavoro privato, la valorizzazione delle risorse umane e delle professionalità valutate sul campo secondo criteri meritocratici.

Si dovrebbe prevedere nell'Agenzia la possibilità del “reinquadramento per sviluppo professionale”, attuando in sede contrattuale il principio stabilito al riguardo dall'art. 52, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Per la valorizzazione delle alte professionalità sarà necessario prevedere, nell'ambito del prossimo CCNL del personale delle Agenzie fiscali, l'istituzione dell'area degli esperti (cosiddetti *professional*). Nell'area dovrebbe confluire il personale inquadrato nella terza area funzionale in possesso di specifici requisiti di esperienza e competenza. Con l'istituzione della nuova area si introdurrebbe in Agenzia il modello della doppia carriera dei *manager* e dei *professional*, proprio delle moderne organizzazioni aziendali.

### 3.7 Stabilizzazione del sistema di finanziamento

L'attuale sistema di finanziamento dell'Agenzia presenta un'evidente contraddizione di fondo. Da un lato, l'Agenzia, sulla base di una convenzione triennale, assume precise obbligazioni di risultato nei confronti del proprio *principal*, rappresentato dall'autorità di Governo, e a fronte di queste obbligazioni vengono ad essa assegnate, per il triennio di riferimento, determinate risorse finanziarie. Dall'altro lato, però, l'esigibilità di queste risorse non è affatto assicurata – come sarebbe in qualunque rapporto obbligatorio giuridicamente perfetto – ma può essere sempre revocata dalla parte politica in relazione ai tagli disposti annualmente dalla legge finanziaria o dai provvedimenti di contenimento della spesa pubblica.

Le disposizioni attualmente vigenti (art. 2, comma 37, legge n. 312 del 2004) prevedono che le risorse destinate all'Agenzia sono stanziare annualmente e con esse l'Agenzia fa fronte alle esigenze di copertura degli oneri di gestione, degli investimenti e della quota incentivante da destinare al personale. La struttura dei costi è sostanzialmente rigida, anche in conseguenza di una costante politica volta a rendere efficiente la spesa. Più in dettaglio, la gran parte delle spese riguarda il personale (oltre il 51%); un'altra rilevante componente della spesa concerne i servizi (quasi il 31%), che si riferiscono prevalentemente ai compensi di intermediazione e supporto all'accertamento (essenzialmente spese per F23, F24 e altre relative al diretto conseguimento delle riscossioni) nonché ai costi informatici.

L'andamento storico rilevabile dai bilanci dell'Agenzia evidenzia una necessità di risorse che si attesta mediamente intorno a 2,8 miliardi di euro annui.

Tale situazione finanziaria subisce pesanti condizionamenti per via dei tagli e degli accantonamenti che il bilancio dell'Agenzia ha subito e continua a subire in conseguenza delle manovre di finanza pubblica, non solo per l'esercizio in corso ma anche per gli esercizi 2008-2009 (a titolo di esempio si ricorda: nel 2005 oltre 44 milioni di euro ai sensi del decreto legge n. 211 del 2005, nel 2006 circa 14 milioni di euro ai sensi dell'art. 22, comma 1, del decreto legge n. 223 del 2006, nel 2007 oltre 29 milioni di euro ai sensi dell'art. 22, comma 2, del medesimo decreto legge e, ancora nel 2007, accantonamenti di oltre 312 milioni di euro in applicazione del comma 507 della legge n. 296 del 2006).

Come si è già avuto modo di sottolineare, l'Agenzia, più che struttura di spesa, è fondamentalmente struttura di entrata. Una lucida considerazione dell'interesse generale dovrebbe quindi portare alla conclusione che è indispensabile garantire all'Agenzia stessa risorse finanziarie certe per conseguire gli obiettivi sempre più elevati posti dall'autorità politica e dal Paese in generale.

Per le ragioni evidenziate, è di vitale importanza pervenire a un sistema di finanziamento il più possibile "sganciato" dalle logiche contingenti di equilibrio della finanza pubblica, che garantisca la disponibilità giuridica delle risorse in modo coerente con il carattere triennale della Convenzione pur in presenza di un opportuno sistema di controllo strategico, di gestione e operativo.

In siffatto scenario appare indispensabile collegare in modo chiaro e scevro da condizionamenti le regole di finanziamento dell'Agenzia a quelle che sono le sue alte finalità, per assicurare, da un lato, alla collettività le risorse necessarie a garantire servizi pubblici efficienti e, dall'altro, all'Agenzia stessa le risorse essenziali per il perseguimento della propria missione istituzionale nell'interesse del sistema Paese.

La soluzione più utile e praticabile sembra quella di prevedere uno stanziamento triennale con legge di bilancio, predeterminato in base ai compiti e agli obiettivi dell'Agenzia che discendono dall'insieme dei documenti programmatici (DPEF, Atto di indirizzo).

Questo sistema dovrebbe portare all'assegnazione di un "plafond di base" per ognuno degli anni del triennio e di un ulteriore "bonus di risultato" previa fissazione di un livello massimo, saldamente ancorato al raggiungimento di obiettivi agevolmente misurabili (esempio: somme riscosse in più, numero di controlli di particolare difficoltà portati a termine positivamente con determinate soglie di incasso, ecc.).

Rispetto al suddetto stanziamento, che rappresenta un efficace compromesso tra la necessità di pianificare con la dovuta prospettiva triennale e l'esigenza di poter fare affidamento su risorse certe, andrebbe però espressamente prevista l'assoluta "blindatura" nei confronti di ogni intervento volto al contenimento della spesa pubblica. Tale blindatura rappresenta un irrinunciabile presupposto per mettere al riparo l'azione amministrativa dell'Agenzia da successivi e imprevisi interventi di riduzione degli stanziamenti, che finirebbero per influire negativamente sugli effetti quali-quantitativi della sua attività.

A tale riguardo si può citare l'esempio di un Paese europeo, la Spagna, che nel proprio ordinamento prevede espressamente che le dotazioni finanziarie assegnate alla propria Agenzia tributaria (*Agencia Estatal de Administración Tributaria*) rientrano nel novero di quelle spese rispetto alle quali nessun intervento successivo di finanza pubblica può avere effetto, atteso il ruolo cruciale svolto dall'*Agencia* nell'interesse primario della collettività.

### 3.8 Potenziamento organizzativo

Di seguito si espongono le principali iniziative di carattere organizzativo previste nel triennio per potenziare il funzionamento degli uffici. A dieci anni dall'attivazione dei primi uffici locali, infatti, appare necessario adeguare il loro modello organizzativo alle nuove esigenze nel frattempo sopravvenute, al fine di potenziare l'attività di controllo fiscale e razionalizzare quella di servizio all'utenza.

#### *Prevenzione e contrasto*

Per l'area Prevenzione e contrasto si ipotizza una modifica alle vigenti disposizioni normative in materia di competenza territoriale degli uffici finanziari, individuando soluzioni alternative che, mantenendo fermi i principi che sono alla base del modello dell'ufficio locale, diano però a tale modello maggiore flessibilità operativa. In pratica, si tratterebbe di prevedere circoscrizioni territoriali coincidenti con l'ambito provinciale, nell'ambito delle quali continuerebbero ad operare gli attuali uffici. Il Direttore regionale distribuirebbe i carichi di lavoro tra gli uffici della circoscrizione provinciale tenendo conto delle professionalità esistenti in ciascuna sede, della maggiore o minore disponibilità di personale nei vari uffici e di altre considerazioni di natura organizzativa o strategica.

Sarebbe così possibile ovviare ad una serie di criticità strutturali dell'amministrazione finanziaria, non risolvibili con semplici interventi di natura organizzativa: la grave e persistente carenza di personale che caratterizza in particolare le sedi più disagiate del nord; l'eccessiva dispersione delle professionalità più qualificate, che in quanto tali sono anche quelle più scarse; i rischi di condizionamento

ambientale che nelle realtà più piccole risultano accresciuti a causa delle frequenti situazioni di conoscenza personale diretta tra i funzionari dell'ufficio e i contribuenti da sottoporre a controllo.

In tale quadro si prevede, inoltre, di dare impulso alle già avviate iniziative di delocalizzazione delle attività di controllo dalle sedi carenti a quelle che hanno una significativa dotazione di personale.

### *Gestione tributi*

Per l'area gestione tributi le azioni di carattere organizzativo puntano a supportare le iniziative precedentemente descritte, concernenti la riduzione dell'afflusso di utenza, minimizzando la produzione e l'invio di avvisi, comunicazioni e altre criticità e affidando a soggetti terzi alcuni servizi standardizzati e a scarso valore aggiunto. Ulteriore impulso andrà dato infine all'utilizzo dei servizi telematici da parte dei contribuenti.

In tal modo sarà possibile valorizzare l'attività di servizio e nello stesso tempo assicurare l'adeguata dotazione di personale alle attività di accertamento. Contemporaneamente, andrà prevista l'estensione generalizzata dei servizi su appuntamento, ottimizzando così i tempi di erogazione dei servizi.

### *Formazione*

La formazione rappresenta lo strumento indispensabile per accrescere le professionalità e le competenze del personale. Fino ad ora gran parte dell'attività di formazione è stata esternalizzata (in particolare ricorrendo all'attività della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze); nel contempo l'Agenzia ha sviluppato al proprio interno professionalità in grado di progettare ed erogare quelle iniziative didattiche che rispondono ai bisogni più significativi, in particolare per quanto riguarda la formazione "di base", cioè quella destinata a supportare la quotidiana attività lavorativa degli operatori. È pertanto intenzione dell'Agenzia, nel corso del prossimo triennio, ricondurre al proprio interno la formazione di base, che verrebbe gestita da personale della stessa Agenzia; solo le iniziative di natura specialistica continuerebbero ad essere affidate a istituti esterni di formazione.

**Progetto grafico** Stazione Grafica - Agenzia delle Entrate  
**Stampa** Tipografia Orlandi - Roma

