

**COMMISSIONE VI  
FINANZE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO  
AUDIZIONE**

**2.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 6 GIUGNO 2013**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DANIELE CAPEZZONE**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Colaninno Matteo (PD) .....	16
Capezzone Daniele, <i>Presidente</i> .....	3	De Menech Roger (PD) .....	17
<b>Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate, sulle tematiche relative all'operatività dell'Agenzia (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):</b>		Gutgeld Itzhak Yoram (PD) .....	12
Capezzone Daniele, <i>Presidente</i> .....	3, 11, 13, 17, 21, 24	Pagano Alessandro (PdL) .....	14, 23
Befera Attilio, <i>Direttore dell'Agenzia delle entrate</i> .....	3, 17, 20, 21, 23	Paglia Giovanni (SEL) .....	15
Cancelleri Azzurra Pia Maria (M5S) .....	15	Pelillo Michele (PD) .....	11
Causi Marco (PD) .....	12, 20	Pesco Daniele (M5S) .....	13
		Ruocco Carla (M5S) .....	13
		Villarosa Alessio Mattia (M5S) .....	17, 23
		<i>ALLEGATO: Documentazione consegnata dal Direttore dell'Agenzia delle entrate</i> .....	25

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: PdL; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie: LNA; Fratelli d'Italia: FdI; Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.**

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DANIELE CAPEZZONE

**La seduta comincia alle 14.40.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate, sulle tematiche relative all'operatività dell'Agenzia.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate sulle tematiche relative all'operatività dell'Agenzia.

Saluto e ringrazio il Direttore dell'Agenzia delle entrate, dottor Attilio Befera, ed i suoi collaboratori il dottor Di Capua, il dottor Doderò e la dottoressa Gorret. La Commissione Finanze accoglie il dottor Befera con un risultato positivo appena raggiunto ed un altro in cantiere. Il primo è una risoluzione elaborata, sottoscritta e votata all'unanimità, quindi con un concorso davvero positivo di tutte le forze politiche, che, fermi restando gli obiettivi di efficacia e di efficienza del sistema, impegna il Governo, che si è detto a sua volta assolutamente favorevole, a introdurre elementi, attesi dai cittadini, di rispetto e di civiltà per i contribuenti.

Credo che ciò possa aiutare il Paese a ritrovare fiducia nei mezzi a cui lo Stato fa ricorso per l'attività di riscossione. Siamo, dunque, fiduciosi, poiché tutto è pronto, che quel *corpus* di indicazioni politiche acquisti forza normativa.

Inoltre, per la prossima settimana abbiamo già programmato un'altra iniziativa che ritengo davvero molto utile, anche in questo caso con un concorso larghissimo delle forze politiche, ossia una risoluzione sulla riscossione degli enti locali, al fine di integrare il lavoro che si è svolto nell'altro ramo del Parlamento e per evitare che vi siano vuoti o soluzioni di continuità.

Cedo quindi la parola al dottor Befera per la sua relazione.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Signor Presidente, signori deputati, vi ringrazio per l'opportunità che mi viene concessa di illustrare le attività svolte dall'Agenzia delle entrate negli esercizi passati e l'andamento per l'anno in corso, nonché per rappresentarvi alcune riflessioni sulla legge delega per la riforma del sistema fiscale nazionale.

Gli ultimi anni, come è noto, sono stati particolarmente difficili per l'economia del nostro Paese. In questo contesto l'Agenzia, in linea con la sua missione istituzionale e attraverso l'azione di *compliance* e di contrasto all'evasione fiscale, ha offerto un significativo contributo per la tenuta dei conti pubblici. Tra i tanti, voglio citare il dato che, a mio giudizio, riveste un significato particolare: le riscossioni complessive derivanti dall'attività di accertamento e controllo hanno raggiunto, nel corso del 2012, i 12,5 miliardi di euro. Questo risultato è in linea con quello dell'anno precedente e ha fatto registrare una crescita costante fino al 2011; elemento di grande rilievo se lo si contestualizza nel

periodo difficile che il Paese sta attraversando negli ultimi anni.

Non va, inoltre, dimenticato che, grazie all'impegno e alla professionalità di tutto il personale dell'Agenzia, oltre alle somme derivanti dall'attività di accertamento e controllo, nel 2012 sono stati riscossi oltre 385 miliardi di euro a seguito delle ordinarie attività di gestione dei tributi. Dato, quest'ultimo, sostanzialmente in linea con quello degli anni precedenti.

Ma se molto è stato fatto nel campo del contrasto all'evasione fiscale, molto resta ancora da fare. Ecco perché i risultati ottenuti non rappresentano per l'Agenzia un punto di arrivo, ma costituiscono piuttosto un forte stimolo a proseguire sulla stessa strada, nella consapevolezza che l'azione nei prossimi anni dovrà, ancor più che in passato, coniugare rigore e giustizia sociale, accogliendo le istanze che provengono dai ceti sociali più svantaggiati.

Sul finire dell'esercizio 2012, come sapete, l'Agenzia si è trovata ad affrontare un nuovo e significativo cambiamento organizzativo. Il decreto-legge n. 95 del 2012 ha, infatti, previsto che, a partire dal 1° dicembre 2012, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia del territorio costituissero una realtà unica.

L'accorpamento delle due agenzie fiscali è finalizzato ad accrescere l'efficienza delle strutture e a soddisfare la pressante esigenza di riduzione della spesa pubblica, particolarmente forte nel nostro Paese per la situazione critica della finanza statale, che sta imponendo un utilizzo sempre più razionale ed efficiente delle risorse disponibili. Si tratta di un'operazione complessa, la cui effettiva realizzazione è prevista nel medio periodo mediante la riorganizzazione delle strutture centrali e periferiche e la reingegnerizzazione dei processi lavorativi.

Come previsto dal Ministro *pro tempore* nella sua relazione al Parlamento, l'integrazione dei processi *no core* (amministrazione, gestione del personale, *audit*, comunicazione, nonché quelli relativi all'attività di programmazione, indirizzo, coordina-

mento e controllo), sarà completata entro il corrente anno; quella dei processi *core* entro la fine del 2015.

Una volta ultimato, il processo di razionalizzazione degli uffici permetterà di concretizzare lo snellimento dell'amministrazione, favorendo la redistribuzione del personale e la migliore organizzazione del lavoro, in accordo con i criteri individuati dal decreto-legge n. 95 del 2012.

Già dalla fine del 2012 l'Agenzia ha avviato la prima fase del processo di riorganizzazione che, in base alle disposizioni della *spending review*, porterà, entro la fine dell'anno, alla riduzione di circa 180 posizioni dirigenziali e, a regime, di ulteriori 180, per un totale di 360 posizioni dirigenziali, sostituite da nuove figure organizzative di livello non dirigenziale.

Nel nuovo contesto organizzativo, l'Agenzia si impegna a cogliere le opportunità legate all'incorporazione per consolidare i risultati finora conseguiti dalle due strutture e tendere al loro miglioramento. 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 migliore sintesi di questo risultato è rappresentata dalle somme riscosse, cui ho già fatto cenno e che dimostrano, al di là di tutti gli altri dati che qualificano l'operato dell'Agenzia, l'efficacia dell'azione realizzata e il contributo diretto che ne deriva alla finanza pubblica, oltre a quello indiretto in termini di adeguamento spontaneo dei contribuenti a seguito dell'azione di prevenzione posta in essere.

Per il 2012, l'Agenzia aveva un obiettivo di riscossione complessiva di 10 miliardi di euro. Questo obiettivo comprende tutte le riscossioni complessivamente realizzate nell'anno (erariali e non erariali) derivanti dall'attività di accertamento, di controllo formale e di liquidazione automatizzata delle dichiarazioni, con riguardo sia ai versamenti diretti, sia ai ruoli. A fine

esercizio, come ho già detto, il risultato complessivo raggiunto è stato pari a circa 12,5 miliardi di euro, in aumento rispetto all'obiettivo prefissato per l'intero anno.

In materia di riscossione non posso non ricordare come, a partire dal 1° ottobre 2006, l'attività di riscossione nazionale dei tributi sia stata attribuita *ex lege* all'Agenzia delle entrate, che la esercita per mezzo di Equitalia SpA, una società a totale capitale pubblico, i cui soci sono l'Agenzia delle entrate, per il 51 per cento, e l'INPS, per il 49 per cento. Con questa riforma si è passati dal precedente sistema, basato su 36 società concessionarie private e due rami di banche, che determinava disomogeneità in termini di modelli e approcci operativi, a quello attuale composto dalla capogruppo e da tre agenti della riscossione: Equitalia Nord SpA, Equitalia Centro SpA ed Equitalia Sud SpA.

Il processo di riorganizzazione, oltre ad aumentare l'efficacia della riscossione, ne ha significativamente diminuito i costi a carico dello Stato, azzerando la cosiddetta « indennità di presidio ».

In particolare, desidero sottolineare che, da quando l'attività di riscossione coattiva è stata ricondotta in ambito pubblico, si è passati dai 3,8 miliardi di euro incassati nel 2005 agli oltre 7,5 del 2012.

Tutto ciò cercando sempre di contemperare l'interesse degli enti impositori con le esigenze dei cittadini e delle imprese — soprattutto nell'attuale congiuntura — affiancando al recupero delle somme dovute un lavoro di valutazione delle singole fattispecie per mettere il contribuente in condizione di pagare il proprio debito, limitando, di fatto, il ricorso a procedure esecutive solo in casi di persistente morosità.

È indubbio, tuttavia, come l'attività di riscossione coattiva dei tributi portata avanti da Equitalia sia stata oggettivamente influenzata dal susseguirsi di novità normative che hanno finito per indebolirne la relativa azione. Il decremento che si registra negli incassi da ruoli erariali nel 2012 è comunque contenuto nella misura del 5 per cento rispetto all'anno precedente.

Tale contrazione può essere spiegata anche sulla base del fenomeno di rateazione delle cartelle di pagamento, che rappresenta un concreto aiuto per tutti quei contribuenti che si trovano in difficoltà. Dal 2008 sono state concesse da Equitalia oltre 1 milione e 900 mila rateazioni, per un importo totale superiore a 22 miliardi di euro. Nell'area della prevenzione e del contrasto all'evasione va evidenziato come nel 2012 l'Agenzia abbia 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.

Ciò è testimoniato dal numero degli accertamenti che, dopo aver subito negli anni 2003 e 2004, gli effetti del condono, è in costante crescita fino al 2010. Da quest'ultimo anno l'Agenzia ha richiesto alle proprie strutture maggiore impegno sul fronte della qualità e dell'efficacia del controllo, anche a fronte di una diminuzione dei volumi e tenuto anche conto della costante contrazione delle risorse disponibili.

Ne consegue che gli accertamenti, grazie alla selezione dei soggetti effettuata sulla base dell'analisi del rischio per ciascuna tipologia di contribuente e al forte utilizzo delle banche dati a disposizione dell'Agenzia, stanno diventando sempre più mirati, al punto che, a fronte di un minor numero di accertamenti, si registra un incremento dell'imposta recuperata.

Per ciascuna macrotipologia di contribuenti, sono state attivate specifiche linee operative che tengono conto delle caratteristiche proprie di ognuna di esse.

Per i grandi contribuenti, l'istituto del tutoraggio è ormai a regime e si esplica attraverso un'attività di analisi dei rischi, nonché nel controllo, per alcuni aspetti preventivo, volto ad assicurare un elevato grado di correttezza dei comportamenti fiscali posti in essere da questa particolare e significativa platea di contribuenti.

Per le imprese di medie dimensioni, per quelle di minori dimensioni e per i lavoratori autonomi, sono stati realizzati presidi specifici e appositi piani di controllo,

anch'essi basati sulla valutazione approfondita del rischio di evasione nonché, con particolare riguardo alle imprese di minori dimensioni e ai lavoratori autonomi, sull'utilizzo mirato degli strumenti presuntivi di ricostruzione delle basi imponibili.

Per le persone fisiche sono stati attuati piani di controllo basati sull'accertamento sintetico del reddito complessivo mediante l'utilizzo di elementi che segnalano la capacità contributiva del nucleo familiare convivente, anche sulla base di precise disposizioni normative.

Con riferimento agli enti non commerciali, al fine di migliorare qualitativamente i risultati dell'attività di controllo, sono state adottate le iniziative idonee per individuare tutte le forme di abuso nella fruizione dei regimi agevolativi.

Accanto a queste specifiche iniziative è stato assicurato il rafforzamento dell'azione di contrasto ai fenomeni aventi connotazione fraudolenta e il più ampio utilizzo possibile degli istituti deflatori.

Tutte queste iniziative sono state affiancate da forme di collaborazione con i principali soggetti istituzionali coinvolti non solo in ambito nazionale (ad esempio: la Guardia di finanza, l'INPS, i comuni), ma anche in ambito internazionale, attraverso proficui scambi di informazioni con le strutture degli altri Stati membri dell'Unione europea, nonché con quelle dei Paesi terzi interessati, nel campo della fiscalità diretta e indiretta.

Le suddette strategie e le proficue sinergie operative di cui ho appena parlato hanno concorso alla buona *performance* di risultati realizzata nello scorso esercizio e nei primi mesi di quello in corso.

L'attività di accertamento ai fini delle imposte dirette, dell'IVA, dell'IRAP e del Registro ha prodotto nel 2012 oltre 400 mila controlli sostanziali, a fronte dei quali sono state accertate complessivamente maggiori imposte per oltre 28 miliardi di euro.

Gli interventi esterni hanno dato luogo a 9.900 verifiche e controlli mirati, con risultati soddisfacenti, sia in termini maggiore imposta IVA accertata, pari a oltre 750 milioni di euro, sia di rilievi constatati

ai fini delle imposte dirette e dell'IRAP, pari, rispettivamente, a 8,1 miliardi di euro e a 6,2 miliardi di euro.

Per quanto riguarda le attività volte a reprimere i fenomeni di frode in materia di IVA, gli interventi realizzati dall'Ufficio centrale antifrode e dagli uffici regionali sono stati oltre 520. È stata constatata, complessivamente, una maggiore imposta IVA per oltre 800 milioni di euro, mentre i rilievi constatati ai fini delle imposte dirette e dell'IRAP superano, rispettivamente, 1,6 miliardi di euro e 1,3 miliardi di euro.

Di particolare rilevanza, infine, è stato l'utilizzo degli istituti deflattivi del contenzioso. Oltre 245 mila accertamenti (compresi gli accertamenti parziali automatizzati) sono stati definiti per adesione e per acquiescenza, con una maggiore imposta definita di oltre 3,6 miliardi di euro.

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

A decorrere dal 1° aprile 2012, è stato introdotto l'istituto della mediazione obbligatoria, che prevede la presentazione di una istanza, che anticipa il contenuto del ricorso, per tutti gli atti dell'Agenzia notificati di valore non superiore a 20 mila euro. L'introduzione della mediazione evita le lungaggini e i costi del contenzioso, consentendo di alleggerire il lavoro delle commissioni tributarie.

Il buon andamento dell'istituto è testimoniato dal fatto che, delle 23.395 istanze esaminate nel merito al 31 dicembre 2012 (a fronte delle 47.740 presentate), ne sono state definite 11.658, pari a quasi il 50 per cento di quelle esaminate.

In materia di servizi ai contribuenti e alla collettività, nel 2012 sono state attivate diverse iniziative volte ad agevolare e semplificare gli adempimenti richiesti ai contribuenti. L'Agenzia, infatti, 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 anche più difficili i controlli.

In quest'ottica, le attività finalizzate alla semplificazione dei rapporti con i contribuenti rappresentano un importante fattore di successo per il conseguimento del massimo livello di adesione spontanea agli adempimenti tributari.

È per questo che voglio subito ricordare come nel 2012 sia stato costituito un gruppo di lavoro con l'intento di individuare gli adempimenti posti a carico dei cittadini per l'assolvimento degli obblighi fiscali e di valutarne la relativa onerosità. Scopo del gruppo di lavoro è quello di suggerire iniziative di normazione primaria e secondaria volte alla semplificazione degli adempimenti e alla riduzione degli oneri per il cittadino, attraverso l'eliminazione di quegli adempimenti che non danno valore aggiunto all'amministrazione.

Per quanto riguarda i servizi resi direttamente ai cittadini, nel 2012 ne sono stati erogati quasi 9,5 milioni presso gli sportelli degli uffici territoriali dell'Agenzia. Tra le varie tipologie di servizi erogati, quelli più rilevanti in termini numerici hanno riguardato la registrazione di atti e denunce di successione, che sono stati oltre 2,8 milioni.

L'Agenzia, oltre a garantire un'elevata qualità dei livelli di assistenza presso i *front office*, ha intrapreso iniziative finalizzate al potenziamento dell'assistenza *online*, che contribuisce alla diminuzione della richiesta di assistenza diretta presso gli uffici e, quindi, a una maggiore fruibilità dei servizi che devono necessariamente essere erogati presso i *front office*.

L'offerta di servizi telematici rappresenta da sempre un obiettivo prioritario per l'Agenzia. Grazie alla tecnologia, nel corso del tempo, si è proceduto non solo alla progressiva dematerializzazione di tutte le dichiarazioni fiscali, ma i contribuenti sono stati posti anche in grado di pagare telematicamente i tributi e di consultare *online* la propria posizione.

Questa scelta ha prodotto concreti vantaggi, sia per l'Agenzia, sia per l'utenza. Il

recupero di capacità operativa rende, infatti, più efficiente la macchina fiscale, consentendo il perseguimento di un miglior livello di servizio. Per tutti gli utenti, invece, il vantaggio più evidente è la riduzione dei tempi di attesa e di erogazione, nonché la semplificazione dell'accesso al servizio.

In tema di assistenza *online*, voglio ricordare il canale telematico Civis, che è stato ulteriormente rafforzato nel 2012, anno in cui si è continuato a registrare un incremento delle richieste di assistenza, che sono passate dalle 270 mila del 2010 alle 410 mila del 2011, fino alle oltre 440 mila del 2012.

Questa crescita evidenzia il buon livello di soddisfazione dell'utenza verso questo strumento che, nato nel 2009 per consentire agli intermediari di richiedere assistenza sulle comunicazioni di irregolarità direttamente in rete attraverso il canale Entratel, nel 2010 è stata estesa anche agli utenti di *Fiscoonline*. Dal 2011 gli utenti possono richiedere assistenza anche per le cartelle di pagamento che scaturiscono dal controllo automatizzato delle dichiarazioni.

Anche l'attività di gestione dei tributi, con particolare riferimento ai controlli automatizzati delle dichiarazioni e dei versamenti eseguiti, è stata costantemente migliorata. Nell'esercizio 2012 la liquidazione delle dichiarazioni ha interessato quelle relative all'anno d'imposta 2010, ossia quelle presentate nel 2011, e, in parte, quelle - presentate nello stesso 2012 - relative all'anno d'imposta immediatamente precedente, ossia il 2011.

Questo risultato assume un rilevante significato, perché permette ai contribuenti di conoscere gli esiti della liquidazione entro l'inizio del periodo di presentazione delle dichiarazioni relative all'anno successivo e consente di assicurare una più rapida erogazione dei rimborsi fiscali.

Al riguardo segnalo che, con l'introduzione dei controlli preventivi sulle compensazioni dei crediti IVA, le operazioni illecite si sono sensibilmente ridotte e l'ammontare delle suddette compensazioni

è passato da 18,7 miliardi di euro nel 2009 a circa 13 miliardi di euro nel 2010 e nel 2011.

Nel 2012 sono stati erogati, per imposte dirette e indirette, rimborsi per complessivi 16,5 miliardi di euro e sono state effettuate compensazioni per oltre 23 miliardi di euro, di cui IVA per circa 14 miliardi.

A questo proposito, desidero ricordare che nell'anno in corso l'Agenzia, tenendo conto delle istanze che pervengono dagli operatori economici, i quali lamentano forti difficoltà finanziarie, ha promosso un'accelerazione delle attività di rimborso. Nei primi 5 mesi dell'anno sono stati erogati in conto fiscale a circa 19.500 imprese oltre 4,8 miliardi di euro ed entro la fine dell'anno saranno rimborsati tutti i crediti d'imposta richiesti fino al 31 dicembre 2012.

I Centri di assistenza multicanale dell'Agenzia hanno gestito oltre 2 milioni di telefonate e hanno fornito più di 80 mila risposte in forma scritta (sms e web mail). Anche questo tipo di servizio, dopo anni di crescita costante, ha consolidato la propria *performance*, offre assistenza sulle più ricorrenti problematiche di natura fiscale per la correzione delle comunicazioni di irregolarità e gli sgravi fiscali e consente di fissare appuntamenti presso gli sportelli dell'Agenzia.

L'Agenzia contribuisce al miglioramento del rapporto tra Fisco e contribuenti, anche attraverso l'attività di interpretazione delle norme, in un'ottica di sempre maggiore certezza e trasparenza reciproche. Con l'istituto dell'interpello si è impresso un forte impulso a tale attività, che risponde non solo all'esigenza di affermare la legalità dell'azione amministrativa, ma anche all'obiettivo di incrementare il livello di *compliance*. Per l'Agenzia, l'interpretazione delle norme rappresenta una fase importante nell'attività degli uffici, sempre più coinvolti nell'assistere il contribuente nell'applicazione delle norme tributarie.

Anche nello scorso esercizio l'Agenzia ha proseguito nell'attuazione di politiche di *cost saving*, contenendo i costi di fun-

zionamento, continuando a investire in tecnologia e ponendosi quale agente del cambiamento culturale che identifica nell'evasione fiscale un danno per la collettività e per il Paese. In particolare, è proseguito il progetto «Fisco e scuola», che diffonde tra le nuove generazioni la cultura della legalità fiscale, rendendole consapevoli del loro ruolo di futuri cittadini e contribuenti.

Nella consapevolezza del difficile momento che il nostro Paese sta attraversando e della complessità del sistema fiscale, la delega per la riforma del sistema fiscale può rappresentare una concreta occasione di cambiamento. Già in una precedente occasione di incontro, proprio sul tema del disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale, ho espresso il mio apprezzamento per il progetto di riformare in maniera significativa l'attuale sistema fiscale, frutto, come è noto, del sovrapporsi e dello stratificarsi di ripetuti interventi normativi che lo hanno ridisegnato pesantemente rispetto all'assetto originario.

Ho già avuto modo di sostenere che la legge delega per la revisione del sistema fiscale costituisce una nuova e strategica tappa del lungo percorso volto a costruire un rapporto leale e sereno tra Fisco e contribuenti, che conduca a quello che continuo a ritenere un obiettivo imprescindibile, ossia la conquista di una cultura della legalità fiscale che troppo spesso è mancata nel nostro Paese fino a questo momento.

Proprio alla luce delle riflessioni che si è già avuto modo di riservare al tema, non intendo soffermarmi oltre sulle motivazioni di fondo e sullo spirito che anima i progetti di legge in materia e che ha guidato intensi lavori di revisione dell'originario testo, quanto dedicare qualche breve riflessione a quanto resta da fare in questo auspicato percorso di costruzione di un rapporto leale di trasparenza, prendendo spunto dalla mia esperienza alla guida dell'amministrazione più coinvolta da questo ambizioso progetto di riforma.

È mia intenzione soffermarmi su tre punti nevralgici che dovrebbero integrare

gli attuali contenuti della delega. Parlo della riforma delle sanzioni amministrative, che già il legislatore della delega ha individuato come uno degli obiettivi essenziali di questo progetto di riforma; della tanto sospirata attuazione dell'abuso di diritto, che va guidata e curata prestando particolare attenzione ad analoghi progetti a livello comunitario; infine, della revisione del testo unico delle imposte sui redditi.

L'articolo 8 dell'originario testo del disegno di legge delega prevede, quale criterio guida per la revisione del sistema sanzionatorio, il principio di proporzionalità della sanzione rispetto all'effettiva gravità dei comportamenti, con l'intento di ridurre il carico sanzionatorio nei casi di inadempimenti di minore gravità. L'idea di fondo, nell'ottica più generale del deflazionamento della misura penale, è quella di riservare il trattamento sanzionatorio punitivo per eccellenza, quello penale, ai casi connotati da un particolare disvalore giuridico, oltre che etico e sociale, più in particolare in presenza di comportamenti artificiosi, fraudolenti, simulatori, come la creazione e l'utilizzazione di documenti falsi.

Se tutto questo è patrimonio acquisito e condiviso, vorrei invece dedicare solo qualche breve riflessione agli ulteriori sviluppi cui induce, a mio giudizio, l'analisi del principio della proporzionalità nel contesto della riforma dell'impianto sanzionatorio amministrativo. Due premesse sono doverose, l'una di carattere sostanziale e l'altra di carattere apparentemente redazionale, ma finalizzata pur sempre alla chiarezza del sistema normativo. Sotto un profilo sostanziale, mi pare che sia importante spingere nella direzione di concentrare l'attenzione sulle sanzioni propriamente dette, evitando, in particolare, di utilizzare le regole di determinazione della base imponibile con finalità punitive. Mi riferisco, nello specifico, al problema delle cosiddette «sanzioni improprie», ossia di tutte quelle misure in genere *sub specie* di indeducibilità di componenti negativi, che non sottendono tanto

l'irrilevanza reddituale del componente, ma rispondono all'esigenza di punire determinate condotte.

Vero è che, negli ultimi anni, l'evoluzione normativa è andata proprio in questa direzione. Prova ne è il caso dei costi derivanti da operazioni intercorse con Paesi *black list* non indicati in dichiarazione, originariamente indeducibili e che, invece, oggi sono rilevanti ai fini della determinazione della base imponibile, ma soggetti all'applicazione di una specifica sanzione. È anche il caso delle minusvalenze di ingente importo non comunicate all'amministrazione finanziaria, che in origine erano ugualmente non deducibili. Ritengo, tuttavia, che, in un momento di così decisivo cambiamento, sia opportuno tenere bene a mente la distinzione tra sanzioni proprie e improprie, evitando di individuare sulle seconde il trattamento punitivo.

La seconda premessa, quella che ho definito di carattere redazionale, attiene alla circostanza che un nuovo intervento legislativo sulla disciplina delle sanzioni non può prescindere dallo sforzo di ricondurre a unità, possibilmente in una sorta di testo unico delle sanzioni amministrative, tutte quelle che oggi restano ancora fuori dal quadro tracciato dai decreti legislativi nn. 471 e 473 del 1997, con i quali pur si era tentato di costruire un sistema tendenzialmente unitario delle violazioni in materia di imposte dirette, di IVA, di imposte in materia di tributi sugli affari, sulla produzione e sui consumi, nonché di altri tributi indiretti.

Questa riconduzione a unità equivale a certezza e chiarezza del diritto, in quanto significa, oltre che agevole reperimento di tutte le fattispecie incriminatrici in un unico testo, condivisione di principi generali e regole, ad esempio quelle di determinazione delle sanzioni, quelle relative ai procedimenti di irrogazione, quelle concernenti la possibilità di ravvedimento o il cumulo giuridico, che non possono che essere unitari.

C'è anche di più nell'attuazione del principio di proporzionalità cui la delega ha pensato: l'attuale decreto legislativo

n. 472 del 1997, che in tempi non troppo lontani ha già provveduto a un primo, significativo riordino dei principi generali sulle sanzioni amministrative tributarie, contiene alcune regole che costituiscono importanti corollari del principio di proporzionalità tra sanzione e condotta, come la non punibilità delle violazioni meramente formali, la conseguente distinzione tra violazioni che arrecano pregiudizio all'azione di controllo e quelle che incidono sulla determinazione della base imponibile o dell'imposta, o che incidono sul versamento del tributo, ai criteri di determinazione delle sanzioni, i quali contemplano necessariamente la gravità della violazione, desunta anche dalla condotta dell'agente, e prevedono la possibilità che la sanzione sia ridotta in situazioni eccezionali di manifesta sproporzione tra l'entità del tributo cui la violazione si riferisce e la sanzione applicabile.

Credo che, in linea di assoluta continuità rispetto a questo impianto, il nuovo legislatore della delega debba esplorare meglio i riflessi dell'attuazione del principio di proporzionalità, imponendo un ridimensionamento delle sanzioni collegate a violazioni di inadempimenti formali che non arrecano, se non in misura limitata, un danno all'erario. L'idea del danno effettivo o della condotta simulata o artificiosa, elaborata in prima battuta per una ridefinizione dei rapporti tra sanzioni penali e sanzioni amministrative, può rappresentare un utilissimo criterio di modulazione dell'entità delle stesse sanzioni amministrative.

Solo per citare qualche esempio, ritengo che l'entità della sanzione debba essere ben diversa tra la condotta di occultamento dei ricavi, che impone una complessa e faticosa attività di accertamento e ricostruzione della capacità economica del soggetto, anche e soprattutto attraverso dati esterni, e l'esposizione di costi privi del requisito di inerenza, che, trovando esplicita evidenza in dichiarazione, sono più agevolmente controllabili nella loro consistenza ed esistenza.

Inoltre, credo sia necessaria un'attenta riflessione sul trattamento sanzionatorio

degli errori derivanti dall'applicazione del principio di competenza che, nei limitati spazi a disposizione dell'interprete, è stato già ridimensionato, a cominciare dalle indicazioni contenute nella nostra circolare n. 23/E del 2010, ma che troppo spesso rischia di condurre, se interpretato in maniera eccessivamente rigorosa e formalistica, all'applicazione di sanzioni sproporzionate rispetto all'effettivo danno allo Stato.

Come ho detto a proposito delle sanzioni amministrative, anche l'abuso del diritto è un tema non nuovo della delega per la riforma del sistema fiscale. Preceduto da un vivacissimo dibattito non ancora sopito sulla sua utilità, l'abuso, che è entrato ormai a pieno titolo nel nostro ordinamento, ancora prima della sua codificazione, è oggi più che mai un istituto in attesa di esplicito riconoscimento e, soprattutto, di regolamentazione.

Non mi soffermerò a definire la condotta abusiva, che mi pare sostanzialmente connotata da due elementi, lo scopo prevalente di conseguire vantaggi indebiti e la mancanza di ragioni extrafiscali sostanziali, né ripeterò quanto ormai ritengo posizione consolidata dell'amministrazione, e cioè che della codificazione c'è assoluto bisogno, tanto per dare certezza alle scelte comportamentali dei privati, quanto per attribuire fondamento incontestabile ai rilievi dell'amministrazione finanziaria. A distanza, però, di qualche mese dall'ultima occasione di dibattito sul tema in sede di Commissione Finanze alla Camera dei deputati, intendo soffermarmi su quegli elementi sopravvenuti che, a mio giudizio, rendono quanto mai indispensabile un'integrazione dei criteri della delega in materia di abuso del diritto.

Mi riferisco, in particolare, alle recenti iniziative assunte in ambito internazionale, tanto da parte dell'OCSE, quanto da parte della Commissione europea, che ci danno fin da subito l'idea di come l'abuso del diritto non sia un problema solo italiano e, come tale, non possa essere gestito e affrontato in un'ottica squisitamente nazionale.

Il 6 dicembre 2012, la Commissione europea ha pubblicato un piano di azione per il contrasto alle frodi e all'evasione fiscale nell'ambito dell'Unione europea e nei rapporti con i Paesi terzi, facendo seguito all'invito del Consiglio europeo del 2 marzo 2012 a lavorare in tal senso. Come parte di questa iniziativa, la Commissione ha rivolto una Raccomandazione agli Stati membri affinché adottino specifiche misure volte al contrasto delle forme di pianificazione fiscale aggressiva. A tal fine, gli Stati membri sono stati invitati a introdurre nei propri ordinamenti una norma generale antiabuso nel settore delle imposte dirette, applicabile sia ai rapporti nazionali, sia a quelli transnazionali.

Lo schema di questa norma è contenuto nella medesima Raccomandazione e, nella sua articolazione, costituisce espressione di come la Commissione europea guardi all'abuso del diritto. La *ratio* dello schema di norma proposto dalla Commissione europea è quella tipica delle norme antiabuso di carattere generale: evitare formulazioni che possano rivelarsi *a posteriori* inadeguate al manifestarsi di sempre nuove forme di pianificazione fiscale e garantire che, attraverso un'adozione uniforme, si scongiuri il rischio di arbitraggi connessi all'assenza di norme antiabuso negli Stati membri, tanto con riferimento alle operazioni domestiche, quanto a quelle transfrontaliere.

Si tratta di due moniti, dunque, di cui fare assolutamente tesoro in questo momento di costruzione della norma: elasticità della fattispecie e tendenziale allineamento al modello comunitario di clausola antiabuso, in modo da garantire unità di risposta da parte di tutti gli Stati membri di fronte alle condotte abusive.

Infine, per quanto riguarda la revisione della disciplina del testo unico delle imposte sui redditi, mi preme segnalare come l'evoluzione della disciplina fiscale e il sovrapporsi di interventi normativi dal momento dell'entrata in vigore dell'ultima riforma rendano necessario apportare delle modifiche muovendosi su tre parole d'ordine: semplificazione, eliminare cioè complessità superflue, semplificando il te-

sto normativo e le modalità di applicazione delle disposizioni in esso contenute; ordine e coerenza, attraverso l'eliminazione di quelle disposizioni che presentano profili di incoerenza rispetto ai principi che hanno orientato la redazione del testo del TUIR e, come per le sanzioni, unicità, al fine di ricondurre nel predetto testo unico le disposizioni sulle imposte dei redditi contenute attualmente in altri provvedimenti legislativi.

Quest'ultimo tema, come ho già detto, è a me molto caro, perché solo in questo modo le altre linee direttrici (semplificazione, ordine e coerenza) possono trovare una compiuta attuazione. Unicità significa condivisione dei principi generali delle modalità applicative, maggiore conoscibilità delle regole, fondamento certo alle scelte dei privati e all'operato dell'amministrazione.

In conclusione, voglio esprimervi il mio convincimento che, pur perdurando una fase congiunturale così difficile per la nostra economia, l'Agenzia continuerà come sempre a sostenere il Paese, contrastando con vigore l'evasione fiscale, che continua a rappresentare un fattore di ostacolo alla leale concorrenza e alla competitività delle imprese. Sotto quest'aspetto, contrastare l'evasione significa, oltre che dare un sostegno indispensabile alla tenuta del bilancio pubblico, tutelare le imprese sane e contribuire al rilancio economico del Paese. Grazie per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie a lei per questa relazione.

Do ora la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MICHELE PELILLO. Ringrazio il Direttore per la sua interessante relazione.

Voglio soffermarmi su un argomento in particolare: nelle ultime due legislature la normativa è stata altalenante per quanto riguarda gli strumenti di contrasto all'evasione. Questo è un momento in cui è necessario fare il punto su tale argomento, perché la congiuntura economica ce lo

impone. Oltretutto, come ha giustamente ricordato, siamo alla vigilia della nuova discussione del progetto di legge recante una delega al Governo per riformare il sistema fiscale e quindi è importante fare il punto della situazione.

Sulla scorta dell'esperienza di questi ultimi sette anni — limitandoci alle ultime due legislature — quali spunti dall'esperienza avuta sul campo può trasmetterci per operare al meglio? In particolare, le pongo un quesito su alcune questioni, riferendomi anche alle recenti conclusioni della Corte dei conti su questo argomento: ritiene ancora necessario, per esempio, l'obbligo di comunicazione dei dati dei consumatori finali oltre i 3.600 euro? Inoltre, gli strumenti della mediazione fiscale e l'attenuazione del sistema sanzionatorio in materia di acquiescenza e adesione all'accertamento sono ben calibrati o hanno ridotto la deterrenza per quanto riguarda l'adempimento spontaneo?

ITZHAK YORAM GUTGELD. Ringrazio il Direttore per la sua relazione. Riprenderò anch'io il tema dell'evasione fiscale. Faccio un calcolo rapido che, francamente, mi sarei aspettato facesse lei. Se leggo bene i numeri contenuti nel rapporto allegato, tra gettito spontaneo e incassi da recupero di evasione, tra il 2009 e il 2012, avete aumentato il gettito complessivo di circa il 2 per cento, ossia circa 6 miliardi di euro.

In questo periodo il PIL nominale è aumentato del 2 per cento, ma è stato aumentato in misura rilevante il carico fiscale attraverso l'aumento dell'IMU, dell'IRPEF e dell'IVA. Non ho fatto il calcolo — non sono in grado di farlo in tempo reale — per sapere a quanto ammonti tale aumento, ma a mio avviso si tratta almeno del 5 per cento. Mettendo a confronto questi due valori, deduco che, a parità del resto, l'evasione fiscale è aumentata in questi anni e in misura anche consistente. I calcoli andrebbero fatti in modo molto più approfondito ma, sulla base di questa affermazione, sorge la domanda su cosa bisogna fare per combattere in modo più efficace l'evasione, sia dal punto di vista

normativo *pro futuro* — mi riferisco anche alle osservazioni della Corte dei conti che avrà letto — sia, ovviamente, in riferimento alla normativa attuale. Cosa può fare l'Agenzia per contrastare questo fenomeno?

MARCO CAUSI. Anch'io ringrazio il Direttore. Come sempre le sue audizioni sono delle miniere che andrebbero poi esplorate con molta attenzione, anche se non credo che oggi riusciremo ad affrontare tutti i temi sollevati.

Il dottor Befera ha giustamente affrontato di petto il tema della delega fiscale, quindi avremo modo di approfondirlo anche con lui nelle prossime settimane, poiché la Commissione Finanze intende incardinare nuovamente la discussione della proposta di legge in materia, appena avrà ultimato l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge sull'IMU.

Vorrei porre quattro domande molto sintetiche. In primo luogo: qual è il *report* che può fornirci sul nuovo assetto organizzativo a seguito della riunificazione tra Agenzia delle entrate e Agenzia del territorio, anche in merito alle problematiche che stanno sorgendo? Vorrei sapere se continua a ritenere che questa unificazione non metta a rischio la riforma dei valori catastali, perché il fatto che la stessa Agenzia sia l'ente che definisce la base imponibile e che poi accerta quella base imponibile potrebbe forse, a proposito di delega fiscale, inserire una sorta di candelotto di dinamite pronto a esplodere sotto il processo di riforma del catasto.

In secondo luogo — vengo a un punto che è già stato sollevato — abbiamo letto con molto interesse negli ultimi giorni l'analisi che la Corte dei conti fa nel Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica e vorremmo un suo parere in proposito. Infatti, ci pare di capire che nell'opinione della Corte dei conti emerga che alcuni degli strumenti di accertamento induttivo di tipo statistico siano criticati, mentre si sollecita il legislatore a concentrarsi maggiormente sugli strumenti legati alla fatturazione elettronica, alla tracciabilità e così via. Vorrei

sollecitare, pertanto, un suo parere in merito a questo.

La terza domanda è la seguente: a che punto siamo con le banche dati antievasione che la più recente legislazione ha messo nelle mani dell'Agenzia delle entrate, in particolare per quanto riguarda le movimentazioni bancarie? Qualche giorno fa, in Commissione Finanze, abbiamo interrogato il Governo con un apposito *question time* e la sua risposta in tale occasione è stata molto insoddisfacente. Visto che abbiamo direttamente lei qui presente, le chiedo se possa fornirci qualche indicazione, anche perché questa Commissione esaminerà il nuovo decreto sull'ISEE e ci segnalano che uno dei problemi sarà, oltre che il potenziamento dei controlli, quello di sciogliere pienamente le questioni di interoperabilità tra banche dati ISEE e banche dati dell'Agenzia delle entrate ai fini del controllo dell'ISEE.

Infine, l'ultima domanda riguarda Equitalia. Non voglio riaprire la questione relativa ad Equitalia, ma pongo un'unica questione, dato che dovremo discutere una risoluzione apposita: lei ritiene, anche sulla base dei *pro* e dei *contro* dell'esperienza di questi anni, che sia possibile rivedere le procedure organizzative e le modalità - adesso non ho in mente le norme - per la riscossione dei crediti di piccolo importo? Alla fine sono giunto alla convinzione che la questione relativa agli enti locali sia legata al fatto che i processi organizzativi sono molto diversi se si deve riscuotere un piccolo importo rispetto a una grande cifra.

Sul piccolo importo, come fanno, ad esempio, i gestori telefonici o qualsiasi gestore di servizi, potrebbe funzionare il fare una telefonata? Si immagini, ad esempio, che qualcuno mi chiami, non essendo pervenuto il pagamento dell'ultima bolletta di un'utenza, per avvertirmi di ciò prima che mi venga staccata la corrente, in modo che io possa pagarla. Un ripensamento anche organizzativo e procedurale, poi necessariamente anche normativo, sulla riscossione dei crediti di

piccolo importo potrebbe aiutarci anche a uscire dalle secche di una problematica molto pesante.

CARLA RUOCCO. Vorrei rivolgere una domanda relativamente all'IMU e all'aggiornamento delle rendite catastali. Lei ha parlato di 5 anni come arco temporale utile per la revisione delle rendite catastali: poiché la riforma dell'IMU è, appunto, scottante, anche per le coperture, ed è un problema molto sentito da questo Governo, ritiene che, nelle more, si possano utilizzare, ad esempio, i valori dell'Osservatorio del mercato immobiliare e una valutazione catastale, eventualmente anche basata sulla differenziazione della localizzazione degli immobili? Un immobile che si trova in una grande città potrebbe essere considerato, ovviamente, come una base imponibile differente rispetto a uno situato in un piccolo centro.

Un'altra questione riguarda le categorie di contribuenti da controllare. È lampante la sfiducia dei cittadini nei confronti della classe politica attuale. A volte questo è anche dovuto al fatto che si ha l'impressione che alcune forme di controllo si concentrino sempre sui soliti noti, non coinvolgendo alcune categorie particolari. Lancio una sfida che sicuramente potrà essere raccolta: si potrebbero concentrare i controlli fiscali sulla classe politica, non tanto per polemizzare o controllare con vigore una classe piuttosto che l'altra, ma semplicemente per fare riacquisire proprio questo rapporto di fiducia ai cittadini?

PRESIDENTE. Immagino che lei parli sia di candidati, sia di non candidati.

DANIELE PESCO. Avrei da porre due domande, una delle quali sui rapporti con l'estero. So che non siete voi a siglare le norme dei Trattati internazionali, ma vorrei chiedervi se, a vostro giudizio, sia ancora alta la fetta di tasse evase attraverso i capitali o i dividendi che vengono portati all'estero. Mi riferisco, in particolare, a una Convenzione che andremo a ratificare la settimana prossima, con la quale a un italiano che vorrà eludere il

fisco basterà aprire una società a San Marino e portare i propri dividendi in tale società per pagare lo zero per cento di tasse. Siamo abbastanza preoccupati al riguardo. In sintesi, è stato « mercanteggiato » un *delta* di informazioni in più sui trasferimenti bancari con queste norme che, a nostro avviso, vanno contro una giusta distribuzione delle imposte.

Un'altra questione che vorrei sollevare riguarda le false fatturazioni: ritenete che ci sia ancora molto da fare in merito ad esse? Secondo noi sono uno strumento ancora molto in voga, ma che forse penalizza in modo irrisorio chi lo utilizza.

ALESSANDRO PAGANO. Ringrazio il Direttore. Il suo è stato un intervento, come sempre, qualificante e qualificato. Le mie domande saranno poche, ma per forza di cose devo fare alcune brevi premesse, altrimenti si cade in una sorta di *Rischiatutto* e questo non va bene. Il tema che voglio affrontare è quello del crollo delle entrate registrate nell'ultimo periodo: 21 miliardi in meno, frutto del tracollo della produzione, e quindi del gettito. Sollevo la questione, Direttore, perché possiamo dire di prendere, nonché prendere, tutte le iniziative che vogliamo, percorrere la strada del rigore e della giustizia sociale, come è giusto che sia, ma alla fine — mi collego anche alla domanda di uno stimato collega — purtroppo, talvolta l'evasione è fisiologica.

Quando la pressione fiscale raggiunge livelli inauditi non possiamo pensare — ovviamente, non mi rivolgo al Direttore, che applica le leggi — che le imprese marginali ce la facciano. O chiudono o evadono. È ormai sistemica l'evasione che dobbiamo continuare a combattere. L'Agenzia fa bene il suo lavoro e dobbiamo rivolgervi i nostri complimenti per il *management* veramente straordinario, per i numeri, che parlano per voi, e per le incredibili capacità di recupero. Tuttavia, il problema non è in capo alle buone *performance* dell'Agenzia delle entrate, ma al fatto che il sistema è improntato ad una pressione fiscale insostenibile.

Quindi, partendo dal presupposto che bisogna sicuramente lavorare su questo tipo di scelte, che sono di ordine culturale, perché la conquista della legalità fiscale, per citare le parole del Direttore, va costruita anche su sistemi sostenibili, cosa di cui sicuramente oggi non possiamo vantarci, vorrei arrivare invece agli elementi di critica che attengono ad un tema da lei trattato poc'anzi come l'abuso del diritto.

Direttore, mi trovo assolutamente in disaccordo con la sua impostazione. All'idea stessa indicata dalla sua autorevole fonte, che bisogna regolamentare questa fattispecie, con la giustificazione che si tratterebbe di un problema europeo, non mi emoziono per niente, come mi accade ormai con riferimento a tutto ciò che ha a che fare con l'Europa, poiché si tratta di un sistema rigido, persecutorio, legato alle formalità, attento più alle dimensioni del cetriolo (come dicevamo l'altro giorno a mo' di battuta) che non alla sostanza e alla difesa del cittadino.

Sono terrorizzato, quindi, che altri margini di libertà siano eliminati in tale contesto. L'abuso del diritto o è esercizio di un diritto o non lo è. Spetta al legislatore codificare e dire come stanno le cose, dopodiché il contribuente, all'interno di questo binario stabilito dalla legge, ci deve stare e deve starci interamente. Non mi emoziona per niente il fatto che ci dobbiamo allineare, come asserisce nella sua relazione, a modelli comunitari perché, lo ribadisco, non ho più fiducia e soprattutto, sono convinto che, nel caso specifico, i risultati andrebbero a decremento ulteriore della nostra produzione e, di conseguenza, del gettito fiscale.

Sul principio di proporzionalità, invece, devo convenire che le sue osservazioni sono pertinenti e, secondo il mio modesto parere, questo Parlamento e questa Commissione hanno l'esigenza e il dovere di farle proprie. La punibilità delle violazioni meramente formali deve essere eliminata, perché sono una perdita di tempo per voi.

D'altronde, ha dimostrato con funzionalità ed efficacia davvero non indifferenti che svolgete bene il vostro lavoro. I numeri forniti non possono che essere l'antica-

mera della prossima frontiera, ossia la necessaria eliminazione di ulteriori perdite di tempo da parte vostra. Sulla non punibilità, dunque, condivido pienamente la sua posizione e sicuramente il gruppo del PdL sposerà questa logica. La conseguente distinzione tra violazioni che recano reale pregiudizio e quelle che, invece, non lo fanno, è buonsenso, prima ancora che diritto, quindi mi fa piacere che si faccia questo tipo di considerazioni.

C'è, tuttavia, un elemento ulteriore che induce a leggere il suo intervento in termini di *governance*: i dirigenti territoriali, che devo ammettere sono bravi ed hanno stipendi non indifferenti rispetto alle medie attuali, devono entrare nella logica di assumersi anche responsabilità ben precise a fronte di casi conclamati di esagerazione da parte della macchina burocratica.

Cito l'esempio che feci nel corso di un convegno a Palermo, del quale le inviai anche il testo, arrivando a formulare la mia domanda, che è molto concreta: la legge ci consente di rateizzare le somme quando il contribuente capisce di essere rimasto indietro nei suoi adempimenti. Secondo la legge, inoltre, anche un solo giorno di ritardo rispetto alla prima rata produce la perdita di tale diritto, ma la macchina burocratica lo scopre, nel caso specifico — sarà accaduto migliaia di volte —, ben nove mesi dopo che il soggetto ha pagato la rata con un giorno di ritardo, con la conseguente applicazione di sanzioni, interessi e, chi più ne ha, più ne metta.

Secondo il buonsenso, oggi un *manager* vero che agisce sul territorio, e con lo stipendio che guadagna, deve per forza intervenire, per cui chiediamo, oltre che una legge che vada in questa direzione, anche l'assunzione delle responsabilità da parte degli uffici a livello territoriale. I casi devono essere risolti attraverso l'intervento diretto della direzione locale. Vorrei conoscere il suo parere in tal senso, che sarebbe di conforto nella nostra attività legislativa.

AZZURRA PIA MARIA CANCELLERI. In realtà i contenuti del mio intervento sono già stati esplicitati da altri colleghi, ma ne approfitto per scendere un po' più nel particolare. Mi ricollego all'intervento dell'onorevole Causi, quando faceva riferimento al Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti, che evidenzia come alcune iniziative della passata legislatura abbiano fatto aumentare gli adempimenti, e quindi i costi a carico dei contribuenti, aumentando la loro propensione al nero. Scendendo più nello specifico, vorrei fare riferimento allo spesometro e chiederle se le informazioni che avete ottenuto da questo strumento abbiano fornito risultati concreti per le operazioni di controllo e se, in linea più generale, ritenete che la strategia degli ultimi cinque anni vada ripensata ed, eventualmente, come.

GIOVANNI PAGLIA. Innanzitutto vorrei ringraziare il Direttore per l'utile contributo, che credo ci permetterà anche di approfondire ulteriormente il lavoro che dovremo svolgere nei prossimi mesi. Mi permetterete di partire da una nota metodologica: credo che in questa sede si debba sempre tenere presente che né la crisi economica, né l'eccesso di pressione fiscale potranno mai diventare in alcun modo un alibi per pratiche di evasione o di elusione.

A mio avviso, il nostro patrimonio diffuso di consapevolezza deve essere il fatto che proprio la lotta all'evasione può diventare l'unico strumento efficace per abbassare la base imponibile. È dal recupero dell'evasione che si trovano le risorse per un'equa redistribuzione del sistema fiscale, e non viceversa. Diversamente, resteremo in un campo opaco, che non consentirà mai a questo Paese di avere un sistema fiscale equo e razionale.

Oltretutto, abbiamo approvato, proprio in questa Commissione e anche con il nostro voto, una risoluzione che impegna il Governo a procedere a un alleggerimento delle procedure di riscossione e ad una dilazione dei tempi. Credo che il provvedimento che il Governo sicuramente

prenderà, raccogliendo l'indirizzo della Commissione, dovrà viaggiare di pari passo con la delega fiscale che appoveremo.

Mi spiego: anche in virtù del rapporto della Corte dei conti - che mette in guardia rispetto al rischio, forse già verificatosi, di un allentamento rispetto alle capacità di produrre risultati nella lotta all'evasione fiscale - noi possiamo continuare ad alleggerire da quel punto di vista solo se, contemporaneamente, diamo maggiori strumenti e rafforziamo molto la lotta preventiva all'evasione fiscale. Nel momento in cui rafforziamo la possibilità che non si produca, possiamo anche, in parallelo, andare ad alleggerire la pressione sulla riscossione in caso di eventuali irregolarità. Se non facessimo questo faremmo un grave errore e sicuramente non ci potrebbe essere la nostra collaborazione.

Formulo le due domande che volevo porre e che sono le seguenti: in primo luogo, rispetto alla prassi diffusa, e in aumento, della rateizzazione dei pagamenti, qual è lo stato di effettivo recupero? La rateizzazione favorisce un maggior recupero effettivo, maggiori incassi, o è invece uno strumento che produce un'immediata dilazione, ma in realtà si interrompe rapidamente nei pagamenti e diventa, di fatto, un altro credito incagliato per lo Stato?

In secondo luogo, possiamo ragionare anche sull'introduzione di strumenti più forti, anche all'interno del ragionamento che condurremo sulla delega fiscale, per avvicinare i termini di accertamento a quelli di recupero effettivo?

MATTEO COLANINNO. Ringrazio e saluto il Direttore nell'Agenzia, dottor Befera. Vorrei fare una considerazione e, al termine di questa, una domanda.

Il quadro di fronte al quale ci troviamo è ben noto a tutti, ma vorrei puntualizzarlo nuovamente per fare un ragionamento: da una parte, vi sono la caduta del PIL, il tasso di disoccupazione e l'indice di fallibilità delle imprese, che pongono, quindi, la questione relativa alla situazione

economica, produttiva e finanziaria del Paese; dall'altra, vi sono lo *stock* di debito, la questione della credibilità del nostro Paese, e le derivate di tutto questo, ossia le limitazioni e il basso margine che abbiamo con la finanza pubblica.

Inoltre, c'è il livello della pressione fiscale, come è stato ricordato e, dall'altra parte, un dato stridente, ancora molto pesante, ossia un ordine di grandezza dell'evasione fiscale e dell'imposta netta evasa che, purtroppo, è una piaga pesantissima per il nostro Paese, sia per il bilancio, sia per la necessaria ripresa di una totale credibilità della nostra azione politica e di affidabilità anche verso i nostri *partner* internazionali.

Giustamente ha ricordato, in termini di numeri, i risultati del suo lavoro e delle persone che qui rappresenta, ha sottolineato che questi risultati sono arrivati anche a fronte di una diminuzione dei volumi e a una contrazione delle risorse disponibili, ed ha sottolineato che è avvenuta una selezione dei soggetti in base ad analisi di rischio per ciascuna tipologia, con controlli che stanno diventando sempre più mirati.

Mi chiedo questo: il buon lavoro che avete svolto necessariamente dovrà continuare, sia in termini di numeri e di volumi, ma, mi permetto di dire, anche in termini di costruzione di una diversa coscienza di lealtà fiscale dei concittadini italiani. Dietro ai numeri che avete presentato ed al lavoro che state effettuando, infatti, c'è anche una progressiva ricaduta positiva, in termini di conquista di una maggiore lealtà, e una maggiore disponibilità alla coscienza fiscale del Paese.

Ora, di fronte ai numeri che ho brutalmente ricordato, alla crisi, a un modello diverso che lei stesso ha qui rappresentato (minori risorse, maggiore efficacia, quindi controlli più selettivi), come intendete proseguire nel lavoro, operando, da una parte, una maggiore aggressione di questa massa incredibile di evasione fiscale e, dall'altra, assicurando - mi perdoni il termine - che i tanti contribuenti onesti e leali di questo

Paese possano considerarsi non disturbabili? Questa è, infatti, l'altra faccia della medaglia.

Avete un compito straordinario in termini di recupero e di contrasto all'evasione e, d'altro canto, anche quello di costruire - è questa la parte più difficile e complicata, ma io l'ho percepita, da cittadino italiano - una diversa coscienza fiscale. Non si può non essere leali col Fisco e, d'altro canto, il cittadino dovrà essere sempre più consapevole che la sua lealtà troverà uno Stato e i suoi rappresentanti che si occupano di questo - in questo senso, lei è la persona con le maggiori responsabilità - dovrà sentirsi tranquillo e avere la certezza di non essere disturbato.

ALESSIO MATTIA VILLAROSA. Vista l'enorme dimensione economia delle operazioni *online* (*Amazon, Facebook, Google* e quant'altro, solo per fare alcuni esempi), vorrei chiedere se avete informazioni riguardo all'evasione o elusione fiscale che questi attori operano nel mercato.

Inoltre, è recente la notizia che negli Stati Uniti *Apple* ha eluso il fisco per circa 9 miliardi di dollari in un anno. Si tratta di cifre davvero spaventose, senza parlare di *Amazon, e-Bay* ed altri. So che incontrate grossi problemi nel contrasto a questo tipo di elusione, quindi quello che vi chiedo è se sia possibile avere informazioni sulla entità di questo fenomeno e come possiamo mettere in campo iniziative legislative che possano aiutarvi nel contrastare tali tipologie di fenomeni.

ROGER DE MENECH. Inizio da una considerazione per arrivare a chiedere un parere al Direttore, che ringrazio. Nell'ampia riorganizzazione dell'Agenzia, con la fusione con l'Agenzia del territorio, state di fatto imprimendo una impronta anche organizzativa alla macchina che conducete e sempre più sono presenti canali di rapporti molto stretti con le autonomie locali. Non ritiene opportuna una maggiore codifica, un maggior rapporto di stretta collaborazione tra l'Agenzia e le amministrazioni locali?

Dico questo perché un altro dato interessante rispetto a quanto detto dai colleghi in precedenza, è che, chiaramente, più le imposte, le tasse e le tariffe vengono avvicinate al territorio, più il cittadino ha l'impressione che queste siano, da una parte, giustificate e, dall'altra, controllate, e minore è l'evasione fiscale e l'evasione delle tariffe. Questo è un dato ormai consolidato.

Su questo fronte si tratta di una richiesta di prospettiva organizzativa dell'Agenzia rispetto al rapporto con gli enti locali, e quindi al rapporto, anche molto forte, rispetto alle attività di riscossione (mi riferisco ad Equitalia). È evidente, infatti, che in un momento in cui, da una parte, dobbiamo combattere l'evasione fiscale e, dall'altra, abbiamo, di fatto, delle emergenze sociali forti, un'attenzione particolare rispetto alla vera evasione fiscale e alla vera emergenza sociale possa essere realizzata solo con enti e istituzioni vicini al territorio.

Vorrei allora conoscere il parere del Direttore, perché questo non è ininfluente rispetto all'attività di riorganizzazione generale che state conducendo sul territorio, anche nella prospettiva che questa possa comprendere una parte attiva degli enti locali a tutto tondo, non soltanto quindi i comuni, ma tutti gli enti che lavorano sul territorio.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i colleghi.

Do la parola al Direttore Befera per la replica.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Per quanto riguarda l'obbligo di comunicazione delle informazioni per il cosiddetto spesometro per spese superiori a 3.600 euro, ogni volta che l'Agenzia delle entrate promuove qualche azione o che c'è una norma innovativa in termini di lotta all'evasione, ovviamente ci sono i *pro* e i *contro*, chi è favorevole e chi è contrario.

Questa norma ci offre, però, la possibilità di avere una serie di informazioni importanti - per le spese superiori ai 3600

euro - ai fini dell'accertamento sintetico, che stiamo rilevando sia attraverso lo spesometro, sia attraverso azioni di recupero delle informazioni o dalle nostre banche dati, che sono ricchissime. Pertanto, molte delle informazioni sulle spese sostenute dai cittadini sono reperite dalle banche dati o attraverso azioni di ricognizione che facciamo sul territorio.

Si è detto che questa disposizione indurrebbe al nero. Io direi che forse bisogna ripensarla in relazione alla tracciabilità del contante sopra i 1.000 euro. Forse è più la tracciabilità, se vogliamo parlare di spese, a spingere verso il nero. Siamo un po' incoerenti quando diciamo che segnalare la spesa superiore a 3.600 euro favorisce il nero, mentre ciò non avviene con l'impossibilità di spendere in contanti più di 1.000 euro.

Credo che il nero in Italia esista: 120 miliardi di euro di economia sommersa - l'Unione europea ha parlato recentemente di 180 miliardi - e vi sono numerosi strumenti che spingono a una maggiore fedeltà fiscale. Lo spesometro, l'accertamento sintetico ed altri svolgono un'azione preventiva, non sono una forma di repressione. Si tratta, cioè di strumenti che avvertono del controllo nel caso di determinate azioni e quindi, ribadisco che sono assolutamente più di prevenzione che di repressione. In effetti, su questo qualche dubbio personalmente lo nutro.

Per quanto riguarda la mediazione fiscale, essa è un istituto che esiste in tutti i Paesi occidentali. Noi siamo gli ultimi ad averla introdotta. Oltretutto, nella maggior parte di questi Paesi, la mediazione fiscale opera all'interno dell'amministrazione finanziaria, così come prevista dal legislatore ed applicata da noi. Il suo vantaggio è dato dal fatto di chiudere controversie e contenziosi di importo non particolarmente rilevante, che intasano inutilmente le aule delle commissioni tributarie e addirittura anche della Cassazione. Si può, infatti, arrivare a trovare, anche attraverso l'economicità dell'azione amministrativa, quindi anche attraverso il vantaggio che lo Stato ha nella mediazione, un punto di consolidamento.

Ma quello che all'Agenzia - interessa molto è sgonfiare il contenzioso tributario e con la mediazione tributaria si vedono i primi risultati. Dopo non più di un anno la riduzione è nell'ordine di 50 mila contenziosi presso le commissioni tributarie. Questo risultato, credo - offra la possibilità al legislatore di intervenire sul processo tributario, che presenta problemi molto rilevanti in questo momento, dovuti proprio a un intasamento delle commissioni, con giudici non professionisti. Forse riportare il livello delle controversie nella media europea - siamo abbondantemente sopra - potrebbe dare la possibilità di ripensare le commissioni tributarie, che potrebbero occuparsi, soltanto di controversie di valore significativo.

Per quanto riguarda l'attivazione del sistema sanzionatorio dovuto agli istituti deflattivi, abbiamo, in effetti, un sistema - ne ho parlato in merito alla legge delega - che va assolutamente rivisto. Personalmente, però, mi permetto di sostenere che forse andrebbero rivisti anche gli istituti deflattivi del contenzioso. Vi sono, infatti: l'acquiescenza, l'adesione al verbale, l'accertamento con adesione, la conciliazione giudiziale, la mediazione. Si tratta di - una serie di strumenti che forse andrebbero ricondotti a unità e che dovrebbero avere una graduazione del sistema sanzionatorio in relazione al momento in cui si accetta l'istituto definitorio, in una logica per cui se lo si fa subito si paga di meno e, se lo si fa più tardi, si paga di più, assicurando coerenza tra il sistema sanzionatorio dell'istituto definitorio e il sistema sanzionatorio in base alla proporzionalità in generale.

Per quanto riguarda l'evasione fiscale, ho qui dati di vario tipo: l'Agenzia delle entrate misura da qualche anno l'evasione fiscale e lo fa, sostanzialmente, sull'IVA, perché è l'imposta che reagisce subito all'evasione. Dal 1980 al 2010 - ma il 2011 ha lo stesso andamento del 2010 - il *tax gap* dell'IVA ha avuto un andamento di *trend* (quello che noi misuriamo) in diminuzione. Nel 1980 eravamo intorno al 35 per cento e si è mantenuto più o meno uguale fino al 1994, ha avuto un picco nel

1996 e poi ha cominciato a diminuire. Dal 2008 è diminuito, come nel 2010 e nel 2011, e continua a diminuire.

I nostri dati sul *tax gap* dell'IVA, quindi, e sulla differenza tra l'IVA potenziale e quella dichiarata, ci dicono che c'è una diminuzione. Abbiamo l'impressione che nel 2012 si stia riallargando, ma per motivi di carenza di liquidità. Stiamo notando, infatti, dichiarazioni che non hanno come seguito il pagamento. Questa non è evasione, ma è un'evasione da difficoltà. Sono dati che ho a disposizione e, se interessano, posso fornire.

Per quanto riguarda il nuovo assetto organizzativo, onorevole Causi, all'onorevole Pagano non piace che parli d'Europa, ma in Europa nessuno ha quattro agenzie. Normalmente sono una o due, e spesso le dogane sono fuori per motivi organizzativi. Non credo esista un grande problema di messa a rischio della riforma del catasto, tema sul quale invece vorrei dirle che stiamo accelerando e, comunque, stiamo ragionando e cercando di eliminare gli elementi critici, ipotizzando che la legge delega sia approvata e che il catasto sia riformato.

Non credo che rappresenti un problema rilevante il fatto che la stessa Agenzia, presso due strutture diverse, proceda alla valutazione della rendita, che comunque è comunicata al contribuente, che dispone di tutti gli strumenti per non accettarla, e poi quella rendita sia utilizzata ai fini della definizione della base imponibile. Oltretutto si tratta di uffici diversi. Dal punto di vista organizzativo, invece, l'unificazione sta dando risultati in termini di efficientamento della pubblica amministrazione.

Condivido pienamente il parere della Corte dei conti sulla fatturazione elettronica, che rappresenterebbe un enorme passo in avanti nella prevenzione all'evasione. Il problema è che credo l'Unione europea non ci consenta di renderla obbligatoria nella fatturazione tra privati. Mentre ci consente, ed è prevista, l'obbligatorietà di tale modalità nei confronti della pubblica amministrazione, non è prevista e non è accettata l'obbligatorietà

tra privati. Bisognerebbe, a livello governativo, che si intervenisse in sede europea per capire se può essere estesa.

È chiaro che, però, un vantaggio esiste. Le imprese che saranno obbligate a fatturare in via elettronica nei confronti dello Stato avranno, infatti, due sistemi di fatturazione, oppure a mano a mano si sposteranno sull'elettronico. Sarebbe illogico fatturare in via elettronica allo Stato e tenere la fatturazione cartacea per i privati, salvo evasione. Mi auguro, tra l'altro, che se ne acceleri ancora di più l'entrata in funzione, anche perché riduce enormemente i costi delle pubbliche amministrazioni, al di là dei vantaggi in termini di evasione.

Sulla tracciabilità, vorrei dire che già significativi passi in avanti sono stati compiuti. Sarebbe opportuno promuovere degli strumenti - lo dico come Direttore dell'Agenzia sotto il profilo fiscale, ma forse andrebbe visto da un punto di vista più generale - come l'uso della monetica, attraverso incentivi o, comunque, misure che non sta a me stabilire. Al di là, infatti, delle proibizioni, se si riesce ad incrementare l'uso della monetica, si riducono i costi per il sistema Italia. Il contante non è gratuito, ma è, al contrario, lo strumento di pagamento più costoso in assoluto. In quel modo, si velocizzerebbero i sistemi di pagamento, rendendoli più sicuri e, ovviamente, indirettamente si preverrebbe l'evasione.

Per quanto riguarda la banca dati anagrafe dei conti, siamo pronti, abbiamo ricevuto tutte le autorizzazioni dal Garante, abbiamo creato il sistema SID (il sistema di trasmissione supercontrollato per evitare utilizzi impropri delle informazioni), per cui a brevissimo arriveranno i primi dati e saremo in grado di partire. Tenete conto che, però, ai fini dell'attività di accertamento, l'Agenzia delle entrate può utilizzare questi dati - a partire dai controlli sulle dichiarazioni del 2011, quindi dal nostro punto di vista c'è tutto il tempo per utilizzarle e per farlo bene.

Ovviamente, quanto all'interscambio con l'ISEE, per quanto riguarda l'anagrafe dei conti correnti bancari, occorre una

norma specifica. Non possiamo nemmeno utilizzare l'anagrafe dei conti correnti bancari per i controlli, ma solo per la selezione dei soggetti da controllare. È chiaro che potrebbe essere un vantaggio anche ai fini ISEE, così come lo è la riforma del catasto.

Per i crediti di piccoli importi esiste una norma del 2011 secondo la quale, per i crediti fino a 2 mila euro, sostanzialmente per lo più dei comuni, Equitalia non può effettuare alcuna azione, se non dopo due solleciti, da effettuare a distanza di 6 mesi l'uno dall'altro. Questa norma è stata rettificata recentemente e la cifra è stata portata a 1.000 euro. È chiaro che in questa situazione chiunque proceda alla riscossione (noi, Equitalia, privati o direttamente i comuni) avrà difficoltà a riscuotere, perché non sono possibili azioni esecutive. L'azione esecutiva, che era stata pensata al momento della creazione di Equitalia, era il preavviso di fermo amministrativo dell'autovettura, che è uno strumento di cautela. Con il preavviso, infatti, la legge non impedisce all'autovettura di esistere, né di circolare, cosa che può avvenire solo con il fermo. Il preavviso, dunque, garantisce la possibilità al contribuente di organizzarsi. Forse questi strumenti vanno rivisti.

Non vedo altri strumenti coercitivi. Tra quelli cautelari, potrebbe esserci questo. Un intervento di altra natura, come in Inghilterra, per determinate tipologie di importi, ad esempio piccoli importi con interventi svolti, tuttavia, da società di recupero crediti, con tutti i problemi che ciò comporta, potrebbe essere anche la telefonata, ma si tratta di milioni di crediti. Ricordo, onorevole Causi, che il comune di Roma commina 1.200.000 contravvenzioni all'anno, o almeno 900 mila arrivavano ad Equitalia: è impensabile un tale numero di telefonate. Il problema, dunque, esiste, ma io userei più gli strumenti cautelativi, come il preavviso di fermo, piuttosto che altri strumenti.

MARCO CAUSI. Ne fa 1,5 milioni in forma automatizzata e 600-700.000 tramite i vigili urbani.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Mi sembra che la metà di esse venissero pagate e metà andassero in riscossione coattiva, per cui il numero è tale che si sarebbe costretti a lavorare in modo massivo.

Per l'IMU, onorevole Ruocco, è chiaro che servono 5 anni, anche accelerando al massimo. Mi permetto di ricordare che della riforma del catasto si parla da 10 anni e da 10 anni si dice che ne servono 5: se l'avessimo approvata 10 anni, l'avremmo già portata a termine.

Per quanto riguarda l'utilizzo di altri valori, siccome è un utilizzo di natura presuntiva, non esiste nessuna preclusione, ma occorre una legge specifica che individui quale sia il valore da utilizzare, se sia, ad esempio, il valore dell'OMI (che però non è presente su tutto il territorio e per tutte le fattispecie). Quindi, si può ragionare su questo in via provvisoria, in attesa di arrivare alla revisione del catasto, ma serve un impegno del Parlamento per un'esatta individuazione che garantisca anche la possibilità al soggetto passivo dell'imposizione, se non ci si ritrova, di intervenire attraverso la commissione censuaria o altri strumenti.

Per quanto riguarda le categorie dei controlli che effettuiamo, essi sono previsti per grandi, medi e piccoli contribuenti, persone fisiche ed enti non commerciali. Credo che la categoria specifica che lei citava debba essere individuata dal Parlamento e che io non possa farlo da me, per ovvi motivi.

Per quanto riguarda San Marino, invece, la domanda è interessante. Mi pare che San Marino stia facendo un'operazione di riallineamento di notevole importanza agli indirizzi OCSE e alle normative internazionali per non essere più classificata nella *black list*. Da almeno due anni, se non ricordo male, procede allo scambio di informazioni con noi. Mentre, infatti, prima chiedevamo a San Marino e loro accettavano soltanto la rogatoria e non rispondevano neanche a quella, da due anni a questa parte a domanda rispondono e in alcuni casi è San Marino ad indicarci casi di evasione o similari. Al

momento, quindi, vedo un San Marino diverso, ma abbiamo contatti e continuiamo a lavorare. Direi che, finché ci trasmettono tutte le informazioni, va benissimo. Abbiamo fatto accertamenti anche rilevanti su società apparentemente di San Marino. Credo che la Banca d'Italia - questo non è compito mio - abbia comunque trovato un punto di accordo per l'attività di riciclaggio.

Onorevole Pagano, per quanto riguarda l'abuso del diritto, al di là delle raccomandazioni OCSE - non Unione europea, poiché è l'OCSE che sta spingendo per una lotta alla pianificazione fiscale aggressiva - reputo tuttavia opportuna una norma che dia certezza al soggetto passivo, cioè all'imprenditore e anche all'amministrazione, su cosa sia l'abuso del diritto e su cosa può fare e cosa non può fare. Oggi, infatti, siamo in mano al contribuente truffatore o all'amministrazione che, non sapendo bene, talvolta esagera pure. Trovare, innanzitutto, una via procedurale e una via di individuazione dell'abuso significa uscire dall'incertezza. Uno dei grossi problemi, sollevato anche dall'onorevole Colaninno, se non sbaglio, è che il nostro sistema fiscale genera incertezza. Se non facciamo questa riforma, se non passa la delega, il nostro sistema fiscale creerà problemi agli investitori in Italia e all'amministrazione, perché noi stessi abbiamo delle incertezze.

Allora, il problema fondamentale è mettere dei punti che consentano di fare chiarezza nel rapporto. Se non facciamo questo anche per l'abuso di diritto, ma non solo, continueremo ad avere un Fisco che, a differenza di quanto asseriva Franklin, ossia che «due cose nella vita sono certe: la morte e le tasse», noi avremo certa solo la morte, perché le tasse non lo sono. Questo crea enormi problemi anche nei rapporti tra Fisco e contribuenti.

PRESIDENTE. A volte è ammesso il cumulo dei due aspetti.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Inoltre, né Equitalia, né

l'Agenzia delle entrate ha una distribuzione dei premi. Noi non distribuiamo denari ai nostri dipendenti sulla base di quanto hanno incassato dall'attività di accertamento. Una piccola parte di quanto è incassato dall'attività di accertamento è data all'Agenzia delle entrate, che la distribuisce non in base al risultato della attività di lotta all'evasione, quindi su quanto incassato, ma in base al risultato della lotta all'evasione, al numero di servizi erogati ai contribuenti, al miglioramento della qualità del lavoro e ai rimborsi pagati, ossia in base a tanti aspetti. Allo stesso modo si comporta Equitalia. Non esiste, quindi, una relazione tra la caccia all'evasore e il guadagno: non è una taglia. I premi si riferiscono principalmente alla quantità e, se guardate le convenzioni che firmiamo con il Ministro, dove sono indicati i nostri obiettivi, vedrete che sono tantissimi e assolutamente non limitati alla lotta all'evasione.

Per quanto riguarda il giorno di ritardo nel pagamento di una rata, avete perfettamente ragione. A tale proposito sto per emanare una circolare, perché tutti i casi che posso, li risolvo da solo. È impensabile, infatti, che in questo Paese, per un giorno di ritardo o per un euro pagato in meno, salti l'accordo e si debba pagare tutto, con sanzione piena. A tal riguardo ho deciso di assumermi personalmente la responsabilità ed emanerò la circolare a breve, augurandomi che il Parlamento mi sostenga e preveda la norma.

Sullo spesometro credo di aver risposto indirettamente anche all'onorevole Cancellieri. Onorevole Paglia, le rateazioni stanno funzionando. La maggior parte di coloro che chiedono la rateazione paga. Credo che gli inadempimenti siano sotto al 20 per cento, una percentuale un po' più elevata rispetto al mondo bancario, ma qui chiaramente si parla di un momento di crisi, per cui in parte è giustificata. Con la norma che ha fatto il Parlamento un anno fa, comunque, concediamo nuovamente la rateazione a chi ha difficoltà. Alcuni imbroglioni, chiedono la rateazione per non

pagare, pagano una rata e poi si fermano. Tale atteggiamento, però, è fisiologico e lo combattiamo.

Per quanto riguarda l'avvicinamento dei tempi di accertamento a quelli del recupero effettivo, il Parlamento ha eliminato la cartella di pagamento dopo l'accertamento. In Italia, in passato, c'era l'avviso di accertamento, poi, trascorso un certo periodo, in caso di mancata acquiescenza, veniva dato mandato ad Equitalia, che mandava una cartella di pagamento al contribuente. Si facevano, quindi, due notifiche: dell'avviso di accertamento e della cartella di pagamento.

Giustamente, il Parlamento si è adeguato al resto del mondo e adesso, in caso di accertamento, e di mancato pagamento o mancato ricorso entro 60 giorni, parte l'accertamento esecutivo, un modo per risparmiare risorse ed evitare contenziosi di notifiche inutili, ma anche di avvicinare i due momenti. Purtroppo, però, in sede parlamentare, alla fine, i due momenti sono stati allungati, per cui il contribuente ha 270 giorni, 180 più i 90 normali, per essere sottoposto all'azione esecutiva, mentre prima, con le cartelle di pagamento, dopo 150, 145, 120 giorni si partiva con l'azione esecutiva.

Questo è un problema. Bisogna forse lavorare per ridurre i termini, ma tutti abbiamo problemi sui tempi fiscali. Siamo l'unico Paese al mondo che fa presentare la dichiarazione dei redditi nove mesi dopo la chiusura dell'esercizio nonostante siano tutte telematiche.

L'onorevole Colaninno ha sollevato il problema, se mi consente, che più di tutti non mi fa dormire. Non accade che io non dorma per i pochi o molti risultati ottenuti. Il problema vero è quello di individuare esattamente i soggetti che evadono e lasciare in pace gli imprenditori sani.

Abbiamo messo a punto tanti strumenti. Con uno di questi oggi emerge, a livello provinciale, la pericolosità fiscale in base a, se non sbaglio, oltre 100 indizi. Riusciamo già ad arrivare a livello di settore, ma non riusciamo ad arrivare ancora direttamente alla persona. È proprio questo, però, il nostro grande pro-

blema, ossia la selezione esatta del rischio. Devo dire che fino a tre o quattro anni fa la selezione del rischio era abbastanza aleatoria. Ho la sensazione che alle volte si facesse in modo molto approssimativo. Oggi abbiamo degli strumenti e stiamo selezionando i contribuenti.

È chiaro che può avvenire l'errore, che i nostri dirigenti e i nostri funzionari a volte sbagliano. Ho scritto numerose lettere ai nostri uomini per spiegare loro come operare ed abbiamo tenuto corsi di formazione. Anche questo è un passaggio culturale. Veniamo da una cultura in cui la lotta all'evasione si faceva, ma in maniera relativa, e l'evasore era considerato un furbo. Oggi la lotta all'evasione è un po' più seria e l'evasore forse, finalmente, comincia a non essere più considerato tale. In ogni caso, ribadisco che questo è il vero grande problema.

Per quanto riguarda tutto il mondo *online*, stiamo lavorando — in questo momento è più la Guardia di finanza che se ne sta occupando — e stiamo seguendo l'evoluzione della discussione che, a livello internazionale, si sta svolgendo per questo tipo di tassazione, molto particolare da attuare. È difficile, innanzitutto, definire dove è avvenuta la prestazione. Su questo mi aspetto che proprio le azioni messe in campo dagli Stati Uniti siano portate a livello internazionale e si arrivi ad un accordo internazionale sulla tassazione di questi soggetti. In ogni caso, stiamo operando proprio su alcuni di loro con alcuni primi risultati positivi, ma contrastare questi fenomeni in assenza di un accordo internazionale è difficilissimo.

Sapete che gli Stati Uniti hanno messo in piedi la procedura FACTA, per la quale dobbiamo trasmettere al Governo americano le informazioni di tutte le movimentazioni finanziarie dei cittadini statunitensi nel nostro Paese e in tutti i Paesi del mondo. La procedura FACTA è importantissima, perché è stata messa a punto per le informazioni finanziarie dei cittadini statunitensi, ma non è detto, una volta realizzato il sistema, che non possa essere utilizzato per ricevere, al contrario, tutte le informazioni dei cittadini italiani o di

altri Paesi. Questa è la linea di percorso internazionale che stiamo seguendo. Partecipiamo a tutti gli accordi internazionali proprio perché si vada avanti su di essa.

ALESSIO MATTIA VILLAROSA. Vorrei chiederle se disponete anche di dati sull'entità del giro d'affari.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Possiamo sicuramente fornirvi perché sono pubblici. Sulla entità della nostra azione?

ALESSIO MATTIA VILLAROSA. Sul volume del giro d'affari.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Credo siano dati pubblici della camera di commercio, ma possiamo comunque fornirvi. Parliamo, ovviamente, delle *branch* italiane.

ALESSIO MATTIA VILLAROSA. No, di quelle straniere.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. In questo caso, forse i dati si trovano su *Internet*. *Google* è situata negli Stati Uniti, dov'è il bilancio. Amazon Italia...

ALESSIO MATTIA VILLAROSA. La sede è in Olanda.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Credo che *Amazon* abbia una società in Italia, comunque le fornirò tutti i dati.

ALESSIO MATTIA VILLAROSA. Il fatto è che c'è un problema di conflitto di interessi. Loro operano con una fiscalità agevolata in conflitto di interessi nei confronti delle aziende italiane.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Più che di conflitto, parlerei di concorrenza sleale.

ALESSIO MATTIA VILLAROSA. Sì, mi scusi, intendevo esattamente quella.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Ha ragione. Su alcune di queste aziende abbiamo in corso procedure di *ruling*, con le quali si valuta il trasferimento di ricavi dall'Italia verso Paesi esteri, con risultati che cominciano a essere interessanti.

ALESSANDRO PAGANO. In ogni caso, Direttore, io sostengo da sempre che il grosso delle percentuali di evasione è proprio su casi di questo genere, estero su estero.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Sicuramente si tratta di una fetta rilevante. Per quanto riguarda i rapporti con gli enti locali, mi auguro che ciò di cui parla, onorevole, vada sempre più avanti. Oggi esiste una norma che sta dando i primi risultati positivi: quella che assegna il 100 per cento del risultato della lotta all'evasione al comune che ha segnalato il caso specifico.

Questo sta portando ad alcuni risultati, ma il problema è che non tutti i comuni sono attrezzati o si stanno attrezzando per farlo. È chiaro, però, che la lotta all'evasione non può essere portata avanti dall'Agenzia delle entrate o dalla Guardia di finanza da sole. È vero che collaboriamo con la Guardia di finanza, con l'INPS, e quindi ormai c'è uno scambio di informazioni costante e questo semplifica molte cose, ma la conoscenza dell'evasione, specialmente nei piccoli e medi centri, è più appannaggio dell'ente locale che nostro. Un rapporto più stretto è importantissimo per la lotta all'evasione.

È evidente che serve un centro nazionale che coordini. Non possiamo fare turismo fiscale, ma un maggior coinvolgimento — non so dirle in che forma — potrebbe avvenire, onestamente. Noi siamo presenti nei comuni, diamo il massimo supporto, cerchiamo di avere un proficuo scambio di informazioni, abbiamo fatto con alcuni di essi interventi anche insieme alla polizia municipale, abbiamo sviluppato questa azione, ma ancora è coinvolto un numero limitato di soggetti e forse dovremmo creare ulteriore cultura e sol-

lecitare nuove esperienze. Potrebbe darsi che, con la crisi sofferta anche dai bilanci comunali, saranno loro stessi a spingere in questo senso.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Belfera, i suoi collaboratori e i colleghi che sono intervenuti.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal Direttore dell’Agenzia delle entrate

(*vedi allegato*) e dichiaro conclusa l’audizione.

**La seduta termina alle 16.20.**

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

**DOTT. VALENTINO FRANCONI**

*Licenziato per la stampa  
il 12 settembre 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



*CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMISSIONE FINANZE*

*AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE  
DR. ATTILIO BEFERA*

*Roma, 6 giugno 2013*



Sig. Presidente, Signori Deputati, Vi ringrazio per l'opportunità che mi viene data per illustrare le attività svolte dall'Agenzia delle Entrate negli esercizi passati e l'andamento per l'anno in corso nonché per rappresentarVi alcune riflessioni sulla legge delega per la riforma del sistema fiscale nazionale.

Gli ultimi anni, come noto, sono stati particolarmente difficili per l'economia del nostro Paese. In questo contesto l'Agenzia, in linea con la sua missione istituzionale e attraverso l'azione di compliance e di contrasto all'evasione fiscale, ha dato un significativo contributo per la tenuta dei conti pubblici.

Tra i tanti, voglio citare il dato che, a mio giudizio, riveste un significato particolare: le riscossioni complessive derivanti dall'attività di accertamento e controllo, che hanno raggiunto, nel corso del 2012, i 12,5 miliardi di euro. Questo risultato è in linea con quello dell'anno precedente, e ha fatto registrare una crescita costante fino al 2011; elemento di grande rilievo se lo si contestualizza nel periodo difficile che il Paese sta attraversando negli ultimi anni.

Non va poi dimenticato che, grazie all'impegno e alla professionalità di tutto il personale dell'Agenzia, oltre alle somme derivanti dall'attività di accertamento e controllo, nel 2012 sono stati riscossi oltre 385 miliardi di euro a seguito delle ordinarie attività di gestione dei tributi. Dato, quest'ultimo, sostanzialmente in linea con quello degli anni precedenti.

Ma se molto è stato fatto nel campo del contrasto all'evasione fiscale, molto resta ancora da fare. Ecco perché i risultati ottenuti non rappresentano per l'Agenzia un punto di arrivo ma costituiscono piuttosto un forte stimolo a proseguire sulla stessa strada, nella consapevolezza che l'azione nei prossimi



anni dovrà, ancor più che in passato, coniugare rigore e giustizia sociale accogliendo le istanze che provengono dai ceti sociali più svantaggiati.

Sul finire dell'esercizio 2012, come sapete, l'Agenzia si è trovata ad affrontare un nuovo e significativo cambiamento organizzativo: il decreto legge n. 95/2012 ha infatti previsto che a partire dal 1° dicembre 2012 l'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia del Territorio costituiscano una realtà unica<sup>1</sup>.

L'accorpamento delle due Agenzie fiscali è finalizzata ad accrescere l'efficienza delle strutture e a soddisfare la pressante esigenza di riduzione della spesa pubblica, particolarmente forte nel nostro Paese per la situazione critica della finanza statale che sta imponendo un utilizzo sempre più razionale ed efficiente delle risorse disponibili.

Si tratta di un'operazione complessa, la cui effettiva realizzazione è prevista nel medio periodo mediante la riorganizzazione delle strutture centrali e periferiche e la reingegnerizzazione dei processi lavorativi.

Come previsto dal Ministro *pro tempore* nella sua relazione al Parlamento, l'integrazione dei processi *no core* (amministrazione, gestione del personale, audit, comunicazione nonché quelli relativi all'attività di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo) sarà completata entro il corrente anno, quella dei processi *core* entro la fine del 2015.

Una volta ultimato, il processo di razionalizzazione degli uffici permetterà di concretizzare lo snellimento dell'amministrazione, favorendo la redistribuzione del personale e la migliore organizzazione del lavoro, in accordo con i criteri individuati dal decreto legge n. 95/2012.

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti cfr. All. 1 - Dati Agenzia dalla sua istituzione a oggi - pagg. 19-21



Già dalla fine del 2012 l’Agenzia ha avviato la prima fase del processo di riorganizzazione che, in base alle disposizioni di *spending review*, porterà entro la fine dell’anno alla riduzione di circa 180 posizioni dirigenziali e, a regime, di ulteriori 180 posizioni – per un totale di 360 – con l’istituzione, come previsto dalla norma, di nuove figure organizzative di livello non dirigenziale.

Nel nuovo contesto organizzativo, l’Agenzia si impegna a cogliere le opportunità legate all’incorporazione per consolidare i risultati finora conseguiti dalle due strutture e tendere al loro miglioramento.

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 migliore sintesi di questo impegno è rappresentata dalle somme riscosse, cui ho già fatto cenno, che dimostrano, al di là di tutti gli altri dati che qualificano l’operato dell’Agenzia, l’efficacia dell’azione realizzata e il contributo diretto che ne deriva alla finanza pubblica, oltre a quello indiretto in termini di adeguamento spontaneo dei contribuenti a seguito dell’azione di prevenzione posta in essere.

Per il 2012, l’Agenzia aveva un obiettivo di riscossione complessiva pari a 10 miliardi di euro; tale obiettivo comprende tutte le riscossioni complessivamente realizzate nell’anno (erariali e non erariali) derivanti da attività di accertamento, di controllo formale e di liquidazione automatizzata delle dichiarazioni, con riguardo sia ai versamenti diretti sia ai ruoli.



A fine esercizio, come ho già ricordato, il risultato complessivo raggiunto è stato pari a circa 12,5 miliardi di euro, in aumento rispetto all'obiettivo prefissato per l'intero anno.

In materia di riscossioni non posso non ricordare come a partire dal 1° ottobre 2006 l'attività di riscossione nazionale dei tributi è stata attribuita *ex lege* all'Agenzia delle Entrate, che la esercita per mezzo di Equitalia S.p.A, società a totale capitale pubblico, i cui soci sono l'Agenzia delle Entrate (51%) e l'INPS (49%).

Con tale riforma si è passati dal precedente sistema, basato su 36 società concessionarie private e due rami di banche che determinava disomogeneità in termini di modelli e approcci operativi, a quello attuale composto dalla Capogruppo e da tre Agenti della Riscossione: Equitalia Nord S.p.A., Equitalia Centro S.p.A. ed Equitalia Sud S.p.A.

Il processo di riorganizzazione, oltre ad aumentare l'efficacia della riscossione, ne ha significativamente diminuito i costi a carico dello Stato azzerando la cosiddetta indennità di presidio. In particolare, desidero sottolineare che da quando l'attività di riscossione coattiva è stata ricondotta in ambito pubblico si è passati da 3,8 miliardi di euro incassati nel 2005 agli oltre 7,5 del 2012.

Tutto ciò cercando sempre di contemperare l'interesse degli Enti impositori con le esigenze dei cittadini e delle imprese – soprattutto nell'attuale congiuntura – affiancando al recupero delle somme dovute un lavoro di valutazione delle singole fattispecie per mettere il contribuente in condizione di pagare il proprio debito limitando di fatto il ricorso a procedure esecutive solo in casi di persistente morosità.



E' indubbio, tuttavia, come l'attività di riscossione coattiva dei tributi portata avanti da Equitalia S.p.A. sia stata oggettivamente influenzata dal susseguirsi di novità normative che hanno finito per indebolirne la relativa azione. Il decremento che si registra negli incassi da ruoli erariali nel 2012 è comunque contenuto nella misura del 5% rispetto all'anno precedente.

Tale contrazione può essere spiegata anche sulla base del fenomeno di rateazione delle cartelle di pagamento, che rappresenta un concreto aiuto per tutti quei contribuenti che si trovano in difficoltà: dal 2008 sono state concesse da Equitalia oltre 1.900.000 rateazioni, per un importo totale superiore a 22 miliardi di euro.

\* \* \* \* \*

Nell'area della prevenzione e del contrasto all'evasione<sup>2</sup> va evidenziato come nel 2012 l'Agenzia abbia 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.

Ciò è testimoniato dal numero degli accertamenti che, dopo aver subito negli anni 2003 e 2004, gli effetti del condono, è in costante crescita fino al 2010. Da questo ultimo anno l'Agenzia ha richiesto alle proprie strutture maggiore impegno sul fronte della qualità e dell'efficacia del controllo, anche a fronte di una diminuzione dei volumi e tenuto anche conto della costante contrazione delle risorse disponibili.

---

<sup>2</sup> Per approfondimenti cfr. All. 1 - Dati Agenzia dalla sua istituzione a oggi - pagg. 12-13



Ne consegue che gli accertamenti, grazie alla selezione dei soggetti effettuata sulla base dell'analisi del rischio per ciascuna tipologia di contribuente e al forte utilizzo delle banche dati a disposizione dell'Agenzia, stanno diventando sempre più mirati tanto che a fronte di un numero minore di accertamenti si registra un incremento di imposta recuperata.

Per ciascuna macro-tipologia di contribuenti sono state attivate specifiche linee operative che tengono conto delle caratteristiche proprie di ognuna di esse.

Per i grandi contribuenti (soggetti con volume d'affari non inferiore a 100 milioni di euro), l'istituto del "tutoraggio" è ormai a regime e si esplica attraverso un'attività di analisi dei rischi nonché nel controllo, per alcuni aspetti preventivo, volto ad assicurare un elevato grado di correttezza dei comportamenti fiscali posti in essere da questa particolare e significativa platea di contribuenti.

Per le imprese di medie dimensioni (volume d'affari da 5,164 a 100 milioni di euro), per quelle di minori dimensioni (volume d'affari fino a 5,164 milioni di euro) e per i lavoratori autonomi sono stati realizzati presidi specifici e appositi piani di controllo, anch'essi basati sulla valutazione approfondita del rischio di evasione nonché - con particolare riguardo alle imprese di minori dimensioni e ai lavoratori autonomi - sull'utilizzo mirato degli strumenti presuntivi di ricostruzione delle basi imponibili.

Per le persone fisiche sono stati attuati piani di controllo basati sull'accertamento sintetico del reddito complessivo mediante l'utilizzo di elementi che segnalano la capacità contributiva del nucleo familiare convivente, anche sulla base di precise disposizioni normative.



Con riferimento agli enti non commerciali, al fine di migliorare qualitativamente i risultati dell'attività di controllo, sono state adottate le iniziative idonee per individuare tutte le forme di abuso nella fruizione dei regimi agevolativi.

Accanto a queste specifiche iniziative è stato assicurato il rafforzamento dell'azione di contrasto ai fenomeni aventi connotazione fraudolenta e il più ampio utilizzo possibile degli istituti definitivi.

Tutte queste iniziative sono state affiancate da forme di collaborazione con i principali soggetti istituzionali coinvolti non solo in ambito nazionale (ad esempio: la Guardia di Finanza, l'INPS, i comuni), ma anche in ambito internazionale, attraverso proficui scambi di informazioni con le strutture degli altri Stati membri dell'Unione Europea nonché con quelle dei Paesi terzi interessati nel campo della fiscalità diretta e indiretta.

Le suddette strategie e le proficue sinergie operative di cui ho appena parlato hanno concorso alla buona performance di risultati realizzata nello scorso esercizio e nei primi mesi di quello in corso.

L'attività di accertamento ai fini II.DD., IVA, IRAP e Registro ha prodotto nel 2012 oltre 400mila controlli sostanziali, a fronte dei quali sono state accertate complessivamente maggiori imposte per oltre 28 miliardi di euro.

Gli interventi esterni hanno dato luogo a 9.900 verifiche e controlli mirati, con risultati soddisfacenti sia in termini di maggiore imposta IVA constatata, pari a oltre 750 milioni di euro, sia di rilievi constatati ai fini II.DD. e IRAP pari, rispettivamente, a 8,1 miliardi di euro e a 6,2 miliardi di euro.



Per quanto riguarda le attività volte a reprimere i fenomeni di frode in materia di IVA, gli interventi realizzati dall'Ufficio Centrale Antifrode e dagli Uffici regionali sono stati oltre 520. E' stata constatata complessivamente una maggiore imposta IVA per oltre 800 milioni di euro, mentre i rilievi II.DD. e IRAP constatati superano, rispettivamente, 1,6 miliardi di euro e 1,3 miliardi di euro.

Di particolare rilevanza, infine, è stato l'utilizzo degli istituti deflativi del contenzioso. Oltre 245.000 accertamenti (compresi gli accertamenti parziali automatizzati) sono stati definiti per adesione e per acquiescenza, con una maggiore imposta definita di oltre 3,6 miliardi di euro.

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

A decorrere dal 1° aprile 2012 è stato introdotto l'istituto della mediazione obbligatoria che prevede la presentazione di un'istanza, che anticipa il contenuto del ricorso, per tutti gli atti dell'Agenzia notificati di valore non superiore a 20.000 euro. L'introduzione della mediazione evita le lungaggini e i costi del contenzioso consentendo di alleggerire il lavoro delle Commissioni tributarie.

Il buon andamento dell'istituto è testimoniato dal fatto che, delle 23.395 istanze esaminate nel merito al 31 dicembre 2012 (a fronte di 47.740 presentate), ne sono state definite 11.658, pari al 49,8% di quelle esaminate.

\* \* \* \* \*



In materia di servizi ai contribuenti e alla collettività<sup>3</sup>, nel 2012 sono state attivate diverse iniziative volte ad agevolare e semplificare gli adempimenti richiesti ai contribuenti. L’Agenzia, infatti, 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 difficili i controlli.

In tale ottica, le attività finalizzate alla semplificazione dei rapporti con i contribuenti rappresentano un importante fattore di successo per il conseguimento del massimo livello di adesione spontanea agli adempimenti tributari.

E’ per questo che voglio subito ricordare come nel 2012 è stato costituito un gruppo di lavoro con l’intento di individuare gli adempimenti posti a carico dei cittadini per l’assolvimento degli obblighi fiscali e di valutarne la relativa onerosità. Scopo del gruppo di lavoro è quello di suggerire iniziative di normazione primaria e secondaria volte alla semplificazione degli adempimenti e alla riduzione degli oneri per il cittadino attraverso l’eliminazione di quegli adempimenti che non danno valore aggiunto all’Amministrazione.

Per quanto riguarda i servizi resi direttamente ai cittadini, nel 2012 ne sono stati erogati quasi 9,5 milioni presso gli sportelli degli Uffici territoriali dell’Agenzia. Tra le varie tipologie di servizi erogati quelli più rilevanti in termini numerici hanno riguardato la registrazione di atti e denunce di successione, che sono stati oltre 2,8 milioni.

L’Agenzia, oltre a garantire un’elevata qualità dei livelli di assistenza presso i *front-office*, ha intrapreso iniziative finalizzate al potenziamento dell’assistenza

---

<sup>3</sup> Per approfondimenti cfr. All. 1 - Dati Agenzia dalla sua istituzione a oggi - pagg. 7-9



*online*, che contribuisce alla diminuzione della richiesta di assistenza diretta presso gli uffici e, quindi, a una maggiore fruibilità dei servizi che devono essere comunque necessariamente erogati presso i *front-office*.

L'offerta di servizi telematici rappresenta da sempre un obiettivo prioritario per l'Agenzia. Grazie alla tecnologia, nel corso del tempo si è proceduto non solo alla progressiva dematerializzazione di tutte le dichiarazioni fiscali, ma i contribuenti sono stati anche messi in condizione di pagare telematicamente i tributi e di consultare *on line* la propria posizione (grazie al c.d. cassetto fiscale).

Tale scelta ha prodotto concreti vantaggi sia per l'Agenzia che per l'utenza. Il recupero di capacità operativa rende, infatti, più efficiente la macchina fiscale consentendo il perseguimento di un migliore livello di servizio; per tutti gli utenti, invece, il vantaggio più evidente è la riduzione dei tempi di attesa e di erogazione, nonché la semplificazione di accesso al servizio.

In tema di assistenza *online* voglio ricordare il canale telematico CIVIS, che è stato ulteriormente rafforzato nel 2012, anno nel quale si è continuato a registrare un incremento delle richieste di assistenza che sono passate dalle 270mila del 2010 alle 410mila del 2011 fino alle oltre 440mila del 2012.

Tale crescita evidenzia il buon livello di soddisfazione dell'utenza verso questo strumento che, nato nel 2009 per consentire agli intermediari di richiedere assistenza sulle comunicazioni di irregolarità direttamente in rete attraverso il canale Entratel, nel 2010 è stata estesa anche agli utenti di Fisconline. Dal 2011 gli utenti possono richiedere assistenza anche per le cartelle di pagamento che scaturiscono dal controllo automatizzato delle dichiarazioni.



Anche l'attività di gestione dei tributi - con particolare riferimento ai controlli automatizzati delle dichiarazioni e dei versamenti eseguiti - è stata costantemente migliorata. Nell'esercizio 2012 la liquidazione delle dichiarazioni ha interessato quelle relative all'anno di imposta 2010 e, in parte, quelle - presentate nello stesso 2012 - relative all'anno di imposta immediatamente precedente, ovvero il 2011.

Tale risultato assume un rilevante significato perché permette ai contribuenti di conoscere gli esiti della liquidazione entro l'inizio del periodo di presentazione delle dichiarazioni relative all'anno successivo e consente di assicurare una più rapida erogazione dei rimborsi fiscali.

Al riguardo segnalo che con l'introduzione dei controlli preventivi sulle compensazioni di crediti IVA, le operazioni illecite si sono sensibilmente ridotte e l'ammontare delle suddette compensazioni è passato da 18,7 miliardi di euro nel 2009 a circa 13 miliardi di euro nel 2010 e nel 2011.

Nel 2012 sono stati erogati, per imposte dirette e indirette, rimborsi per complessivi 16,5 miliardi di euro ed effettuate compensazioni per oltre 23 miliardi di euro di cui IVA per circa 14 miliardi.

A questo proposito desidero ricordare che nell'anno in corso l'Agenzia, tenendo conto delle istanze che pervengono dagli operatori economici che lamentano forti difficoltà finanziarie, ha promosso un'accelerazione delle attività di rimborso. Nei primi cinque mesi dell'anno sono stati erogati in conto fiscale a circa 19.500 imprese oltre 4,8 miliardi di euro.

I Centri di assistenza multicanale dell'Agenzia hanno gestito oltre 2 milioni di telefonate e hanno fornito più di 80mila risposte in forma scritta (SMS e web-



mail). Anche questo tipo di servizio, dopo anni di costante crescita, ha consolidato la propria *performance*; offre assistenza sulle più ricorrenti problematiche di natura fiscale, per la correzione delle comunicazioni di irregolarità e gli sgravi fiscali e consente di fissare appuntamenti presso gli sportelli dell’Agenzia.

L’Agenzia contribuisce al miglioramento del rapporto tra fisco e contribuenti anche attraverso l’attività di interpretazione delle norme, in un’ottica di sempre maggiore certezza e trasparenza reciproca.

Con l’istituto dell’interpello si è dato un forte impulso a tale attività, che risponde non solo all’esigenza di affermare la legalità dell’azione amministrativa - garantendo uniformità di applicazione delle norme sul territorio - ma anche all’obiettivo di incrementare il livello di compliance.

Per l’Agenzia l’interpretazione delle norme rappresenta una fase importante nelle attività degli uffici, sempre più coinvolti - come evidenzia l’evoluzione numerica delle istanze presentate negli ultimi anni - ad assistere il contribuente nell’applicazione delle norme tributarie.

Anche nello scorso esercizio l’Agenzia ha proseguito nell’attuazione di politiche di *cost saving* contenendo i costi di funzionamento, continuando a investire in tecnologia e ponendosi quale agente del cambiamento culturale che identifica nell’evasione fiscale un danno per la collettività e per il Paese.

In particolare è proseguito il progetto *Fisco&Scuola*, che diffonde tra le nuove generazioni la cultura della legalità fiscale rendendole consapevoli del loro ruolo di futuri cittadini/contribuenti.

\* \* \* \* \*



Nella consapevolezza del difficile momento che il nostro Paese sta attraversando e della complessità del sistema fiscale, la legge delega per la riforma del sistema fiscale può rappresentare una concreta occasione di cambiamento.

Già in una precedente occasione di incontro, proprio sul tema del disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale, ho espresso il mio apprezzamento per il progetto di riformare in maniera significativa l'attuale sistema fiscale, frutto come noto del sovrapporsi e dello stratificarsi di ripetuti interventi normativi che lo hanno ridisegnato pesantemente rispetto all'assetto originario.

Ho già avuto modo di dire che la legge delega per la revisione del sistema fiscale costituisce una nuova e strategica tappa del lungo percorso volto a costruire un rapporto leale e sereno tra Fisco e contribuenti che conduca a quello che continuo a ritenere un obiettivo imprescindibile, la conquista di una cultura della legalità fiscale che troppo spesso è mancata nel nostro Paese fino a questo momento.

Proprio alla luce delle riflessioni che già ho avuto modo di riservare al tema, non intendo soffermarmi oltre sulle motivazioni di fondo e sullo spirito che anima il disegno di legge e che ha guidato gli intensi lavori di revisione dell'originario testo, quanto dedicare qualche breve riflessione a quanto resta da fare in questo auspicato percorso di costruzione di un rapporto di leale trasparenza, prendendo spunto dalla mia esperienza alla guida dell'amministrazione più coinvolta da questo ambizioso progetto di riforma.

È mia intenzione soffermarmi su tre punti nevralgici che dovrebbero integrare gli attuali contenuti della legge delega:



- la riforma delle sanzioni amministrative - che già il legislatore della delega ha individuato come uno degli obiettivi essenziali di questo progetto di riforma;
- la tanto sospirata attuazione dell'abuso del diritto- che va guidata e curata prestando particolare attenzione ad analoghi progetti a livello comunitario;
- la revisione del Testo unico delle imposte sui redditi.

#### La riforma delle sanzioni amministrative tributarie

L'articolo 8 dell'originario testo della legge delega prevede, quale criterio guida per la revisione del sistema sanzionatorio, il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla effettiva gravità dei comportamenti, con l'intento di ridurre il carico sanzionatorio nei casi di inadempimenti di minore gravità.

L'idea di fondo, nell'ottica più generale del deflazionamento della misura penale, è quella di riservare il trattamento sanzionatorio punitivo per eccellenza- quello penale - ai casi connotati da un particolare disvalore giuridico, oltre che etico e sociale, più in particolare, in presenza di comportamenti artificiosi, fraudolenti e simulatori, come la creazione e l'utilizzazione di documenti falsi.

Se tutto questo è patrimonio "acquisito" e condiviso, vorrei invece dedicare solo qualche breve riflessione agli ulteriori sviluppi cui conduce, a mio giudizio, l'analisi del principio di proporzionalità nel contesto di riforma dell'impianto sanzionatorio amministrativo.

Due premesse sono doverose, l'una di carattere sostanziale e l'altra di carattere apparentemente redazionale, ma finalizzata pur sempre alla chiarezza del sistema normativo.



Sotto un profilo sostanziale, mi pare che sia importante spingere nella direzione di concentrare l'attenzione sulle sanzioni propriamente dette, evitando, in particolare, di utilizzare le regole di determinazione della base imponibile con finalità punitiva. Mi riferisco, nello specifico, al problema delle cosiddette "sanzioni improprie" ossia tutte quelle misure (in genere sub specie di indeducibilità di componenti negativi) che non sottendono tanto l'irrelevanza reddituale del componente, ma rispondono ad un'esigenza di punire determinate condotte.

Vero è che negli ultimi anni l'evoluzione normativa è andata proprio in questa direzione; prova ne sono il caso dei costi derivanti da operazioni intercorse con Paesi black list non indicati in dichiarazione (originariamente indeducibili, oggi invece rilevanti ai fini della determinazione della base imponibile, ma soggetti all'applicazione di una specifica sanzione) ed il caso delle minusvalenze di ingente importo non comunicate all'amministrazione finanziaria (ugualmente non deducibili in origine). Ritengo, tuttavia, che in un momento di così decisivo cambiamento, sia opportuno tenere bene a mente la distinzione tra sanzioni proprie ed improprie, evitando di individuare sulle seconde il trattamento punitivo.

La seconda premessa- quella che ho definito di carattere redazionale - attiene alla circostanza che un nuovo intervento legislativo sulla disciplina delle sanzioni non può prescindere dallo sforzo di ricondurre ad unità, possibilmente in una sorta di testo unico delle sanzioni amministrative, tutte quelle che oggi restano ancora "fuori" dal quadro tracciato dai decreti legislativi nn. 471 e 473 del 1997, con i quali pur si era tentato di costruire un sistema tendenzialmente unitario delle violazioni in materia di imposte dirette e di imposta sul valore



aggiunto ed in materia di tributi sugli affari, sulla produzione e sui consumi, nonché di altri tributi indiretti.

Questa riconduzione ad unità equivale a certezza e chiarezza del diritto in quanto significa- oltre che agevole reperimento di tutte le fattispecie incriminatrici in un unico testo - condivisione di principi generali e regole, ad esempio quelle di determinazione delle sanzioni, quelle relative ai procedimenti di irrogazione, quelle concernenti la possibilità di ravvedimento o il cumulo giuridico, che non possono che essere unitari.

Ma c'è anche di più nell'attuazione di quel principio di proporzionalità cui la legge delega ha pensato.

L'attuale decreto legislativo 472 del 1997 che, in tempi non troppo lontani, ha già provveduto ad un primo significativo riordino dei principi generali sulle sanzioni amministrative tributarie contiene alcune regole che costituiscono importanti corollari del principio di proporzionalità tra sanzione e condotta; ad esempio la non punibilità delle violazioni meramente formali, la conseguente distinzione tra violazioni che arrecano pregiudizio all'esercizio dell'azione di controllo e quelle che incidono sulla determinazione della base imponibile o dell'imposta o sul versamento del tributo, ai criteri di determinazione delle sanzioni i quali contemplano necessariamente la gravità della violazione, desunta anche dalla condotta dell'agente, e prevedono la possibilità che la sanzione sia ridotta in situazione eccezionali di manifesta sproporzione tra l'entità del tributo cui la violazione si riferisce e la sanzione applicabile.

Io credo che, in linea di assoluta continuità rispetto a questo impianto, il nuovo legislatore della delega debba esplorare meglio i riflessi dell'attuazione del principio di proporzionalità, imponendo un ridimensionamento delle



sanzioni collegate alla violazione di inadempimenti formali che non arrecano- se non in maniera limitata- un danno all'erario.

L'idea del "danno effettivo" o della condotta simulata o artificiosa, elaborata in prima battuta per una ridefinizione dei rapporti tra sanzioni penali e sanzioni amministrative, può tornare come utilissimo criterio di rimodulazione dell'entità delle stesse sanzioni amministrative.

Solo per fare qualche esempio ritengo che l'entità della sanzione debba essere ben diversa tra la condotta di occultamento dei ricavi - che impone una complessa e faticosa attività di accertamento e ricostruzione della capacità economica del soggetto anche e soprattutto attraverso dati esterni- rispetto alla esposizione di costi privi del requisito di inerenza che, trovando esplicita evidenza in dichiarazione, sono più agevolmente controllabili nella loro esistenza e consistenza.

Ancora credo sia necessaria una attenta riflessione sul trattamento sanzionatorio degli errori derivanti dall'applicazione del principio di competenza che- nei limitati spazi a disposizione dell'interprete- è stato già ridimensionato a cominciare dalle indicazioni contenute nella circolare 23/E del 2010 ma che troppo spesso rischia di condurre, se interpretato in maniera eccessivamente rigorosa e formalistica, all'applicazione di sanzioni sproporzionate rispetto all'effettivo danno allo Stato.

#### L'abuso del diritto

Come ho detto a proposito delle sanzioni amministrative, anche l'abuso del diritto è un tema non nuovo della legge di delega per sistema fiscale; preceduto da un vivacissimo dibattito, non ancora sopito, sulla sua utilità, l'abuso- che è entrato ormai a pieno titolo nel nostro ordinamento, al di là ed



ancora prima della sua codificazione - è oggi più che mai un istituto in attesa di esplicito riconoscimento e soprattutto regolamentazione.

Non mi soffermerò a definire la condotta abusiva- la quale mi pare sostanzialmente connotata da due elementi, lo scopo prevalente di conseguire vantaggi indebiti e la mancanza di ragioni extra-fiscali sostanziali - né ripeterò quanto ormai ritengo posizione consolidata dell'amministrazione- e cioè che della codificazione c'è un assoluto bisogno tanto per dare certezza alle scelte comportamentali dei privati quanto per attribuire fondamento incontestabile ai rilievi dell'amministrazione finanziaria. A distanza di qualche mese dall'ultima occasione di dibattito sul tema in sede di Commissione Finanze della Camera dei Deputati, intendo soffermarmi su quegli elementi sopravvenuti che, a mio giudizio, rendono quanto mai indispensabile una integrazione dei criteri della attuale legge delega in materia di abuso del diritto.

Mi riferisco, in particolare, alle recenti iniziative assunte in ambito internazionale tanto da parte dell'OCSE quanto da parte della Commissione europea; iniziative che ci danno, fin da subito, l'idea che l'abuso del diritto non è un problema solo italiano e, come tale, non può essere gestito ed affrontato in un'ottica squisitamente nazionale.

Il 6 dicembre 2012 la Commissione europea ha pubblicato un Piano di azione per il contrasto alle frodi e all'evasione fiscale nell'ambito dell'Unione europea e nei rapporti con i Paesi terzi, facendo seguito all'invito del Consiglio europeo del 2 marzo 2012 a lavorare in tal senso. Come parte di questa iniziativa, la Commissione ha rivolto una Raccomandazione agli Stati Membri affinché adottino specifiche misure volte al contrasto delle forme di pianificazione fiscale aggressiva. A tal fine, gli Stati Membri sono stati invitati a



introdurre nei propri ordinamenti una norma generale antiabuso nel settore delle imposte dirette, applicabile sia ai rapporti nazionali, sia a quelli transnazionali.

Lo schema di questa norma è contenuto nella medesima Raccomandazione e, nella sua articolazione, costituisce espressione di come la Commissione europea guarda all'abuso del diritto.

La *ratio* dello schema di norma proposto dalla Commissione europea è quella tipica delle norme anti-abuso di carattere generale: evitare formulazioni che possono rivelarsi a posteriori inadeguate al manifestarsi di sempre nuove forme di pianificazione fiscale e garantire che, attraverso un'adozione uniforme, si scongiuri il rischio di arbitraggi connessi all'assenza di norme antiabuso negli Stati Membri tanto con riferimento alle operazioni domestiche quanto a quelle transfrontaliere.

Due moniti, quindi, di cui fare assolutamente tesoro in questo momento di costruzione della norma: elasticità della fattispecie- al fine di consentire un continuo adattamento della norma antiabuso alle forme di pianificazione fiscale scorretta, sempre in evoluzione- e tendenziale allineamento al modello comunitario di clausola antiabuso, in modo da garantire unità di risposta da parte di tutti gli Stati membri di fronte alle condotte abusive.

*La revisione del Testo unico delle imposte sui redditi.*

Per quanto riguarda la revisione della disciplina del testo unico delle imposte sui redditi mi preme segnalare come l'evoluzione della disciplina fiscale ed il sovrapporsi di interventi normativi dal momento dell'entrata in vigore dell'ultima riforma rendono necessario apportare delle modifiche, muovendosi secondo tre parole d'ordine: semplificazione (eliminare complessità superflue,



semplificando il testo normativo e le modalità di applicazione delle disposizioni in esso contenute), ordine e coerenza (attraverso l'eliminazione di quelle disposizioni che presentano profili di incoerenza rispetto ai principi che hanno orientato la redazione del TUIR stesso) e, come per le sanzioni, unicità (al fine di ricondurre nel predetto testo unico le disposizioni in materia di imposte sui redditi contenute attualmente in altri provvedimenti legislativi).

Quest'ultimo tema, come ho già detto, è a me molto caro perché solo in questo modo le altre due linee direttrici- la semplificazione e l'ordine e la coerenza- possono trovare una compiuta attuazione. Unicità significa condivisione dei principi generali e delle modalità applicative, significa maggiore conoscibilità delle regole, significa fondamento certo alle scelte dei privati ed all'operato dell'amministrazione.

\* \* \* \* \*

In conclusione, voglio esprimervi il mio convincimento che – pur perdurando una fase congiunturale così difficile per la nostra economia – l'Agenzia continuerà, come ha sempre fatto, a sostenere il Paese contrastando con vigore l'evasione fiscale, che continua a rappresentare un fattore di ostacolo alla leale concorrenza e alla competitività delle imprese.

Sotto questo aspetto, contrastare l'evasione significa - oltre che dare un sostegno indispensabile alla tenuta del bilancio pubblico - tutelare le imprese sane e contribuire al rilancio economico del nostro Paese.

Grazie per l'attenzione.

Allegato 1



# L'Agenzia delle Entrate

*(I principali dati dalla sua istituzione a oggi)*



## Tabella 1. Personale in servizio

ANNO	NUMERO
2001	36.600
2002	35.900
2003	35.000
2004	36.100
2005	36.200
2006	36.600
2007	36.000
2008	35.600
2009	33.600
2010	33.200
2011	33.000
2012	32.300*

\* cui vanno aggiunte 8.700 unità in servizio presso l'ex Agenzia del Territorio incorporata dal 1° dicembre 2012 ai sensi dell'art. 23-*quater* del decreto legge n. 95/2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012.



**Tabella 2. Uffici operativi all'avvio dell'Agenzia e al 31 dicembre 2012**

REGIONE	2001 UFFICI LOCALI	2012 DIREZIONI PROVINCIALI	2012 UFFICI PROVINCIALI - TERRITORIO
ABRUZZO	12	4	4
BASILICATA	5	2	2
BOLZANO	4	1	1
CALABRIA	11	5	5
CAMPANIA	25	6 <sup>1</sup>	5
EMILIA ROMAGNA	25	9	9
FRIULI V. GIULIA	10	4	4
LAZIO	21	7 <sup>2</sup>	5
LIGURIA	11	4	4
LOMBARDIA	62	13 <sup>3</sup>	11
MARCHE	14	5	4
MOLISE	4	2	2
PIEMONTE	39	9 <sup>4</sup>	8
PUGLIA	19	6	5
SARDEGNA	11	4	4
SICILIA	35	9	9
TOSCANA	29	10	10
TRENTO	7	1	1
UMBRIA	7	2	2
VALLE D'AOSTA	2	1	1
VENETO	32	7	7
<b>TOTALE</b>	<b>385</b>	<b>111</b>	<b>103</b>

1. Di cui 2 a Napoli.

2. Di cui 3 a Roma.

3. Di cui 2 a Milano.

4. Di cui 2 a Torino.



## Tabella 3. Il bilancio

### Ricavi e Costi 2001-2012

Anno	Ricavi			Costi	
	Totali	di cui assegnazioni per spese correnti	di cui proventi per servizi resi	Totali	di cui per il personale
<b>2001</b>	2.225	2.215	6	2.210	1.231
<b>2002</b>	2.228	2.155	6	2.223	1.333
<b>2003</b>	2.426	2.263	16	2.423	1.377
<b>2004</b>	2.829	2.656	28	2.827	1.599
<b>2005</b>	2.868	2.654	37	2.868	1.636
<b>2006</b>	2.884	2.655	71	2.884	1.651
<b>2007</b>	2.891	2.708	42	2.891	1.778
<b>2008</b>	2.878	2.602	84	2.878	1.737
<b>2009</b>	2.827	2.604	81	2.827	1.700
<b>2010</b>	2.898	2.659	97	2.898	1.757
<b>2011</b>	2.775	2.542	80	2.775	1.613
<b>2012</b>	2.863	2.631	85	2.863	1.700

Importi in milioni di euro

I dati economici dell'Agenzia evidenziano che la spesa a carico del Bilancio dello Stato si è sostanzialmente assestata intorno ai 2.800 milioni di euro annui.

In particolare, l'ammontare delle assegnazioni risulta più contenuto nel primo triennio, fase di *start-up* dell'Agenzia, per poi stabilizzarsi su valori più elevati e sostanzialmente omogenei a partire dal 2004.

Sin dal primo anno di attività l'Agenzia ha, inoltre, puntato sulle attività rese a terzi in virtù di apposita previsione normativa, che hanno incrementato i relativi proventi, da 6 milioni nel 2001 a 85 milioni nel 2012, e finanziato, in tal modo, parte delle spese con evidenti benefici sul Bilancio dello Stato.

I costi dell'Agenzia sono composti per circa il 60% dalla spesa per il personale, la cui dinamica riflette nel complesso quella delle risorse. In particolare, l'andamento delle spese riferite al personale risulta condizionato dalle dinamiche contrattuali e dall'erogazione degli incentivi (sulla base dell'attività svolta e dei risultati raggiunti) e dalle dinamiche del *turn-over*.

La parte restante dei costi è riferita in buona parte all'attività istituzionalmente svolta dall'Agenzia; si tratta, in particolare, di costi per: i servizi di intermediazione all'attività di accertamento e riscossione (commissioni modelli F24 e F23, trasmissione dichiarazioni, emissione contrassegni sostitutivi, ecc.), la gestione informatica dell'anagrafe tributaria, le spese postali per la notifica degli atti e, infine, i costi di funzionamento degli uffici (utenze, manutenzioni, canoni di locazione, ecc.) e ammortamenti.

I ricavi del 2012 includono 70,5 milioni di euro di ricavi riferiti all'Agenzia del Territorio, incorporata dal 1° dicembre, di cui 56 milioni di euro di assegnazioni per spese correnti. Parimenti, i costi totali accolgono 48,5 milioni riferiti alla medesima incorporata, di cui 31,5 milioni per costi del personale.

Nota: si segnala che a seguito dell'incorporazione dell'Agenzia del Territorio ai sensi dell'art. 23-*quater* del decreto legge n. 95/2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012, il budget 2013 prevede costi per complessivi 3.511 €/mln.



Fin dalla sua istituzione l’Agenzia ha perseguito politiche di razionalizzazione e contenimento della spesa basate su due principi-chiave: lotta agli sprechi e definizione di strategie di acquisto omogenee e razionali.

Con riferimento alle strategie di approvvigionamento è stato necessario pianificare un percorso articolato in più stadi.

Nella fase di *start-up* (anni 2001-2003) è stato necessario svolgere attività di monitoraggio dei consumi e di analisi delle voci di spesa oggetto di future razionalizzazioni.

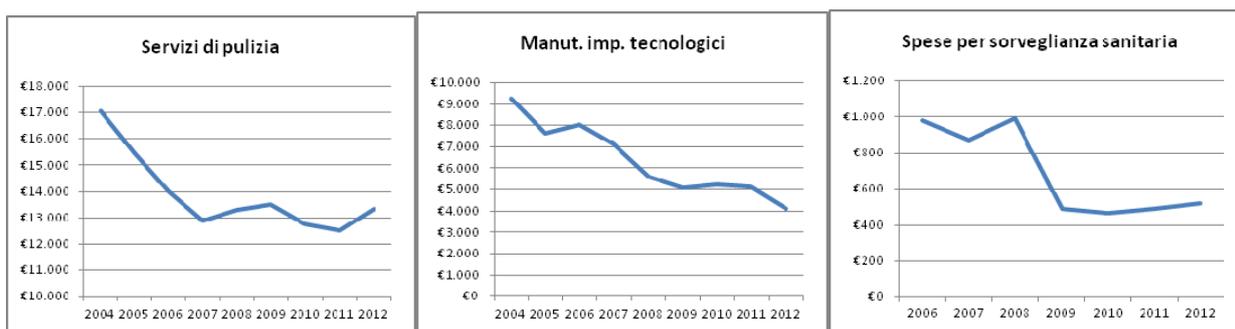
A partire dal 2004 è stata avviata una fase in cui l’Agenzia, in presenza di una molteplicità di contratti locali, ha perseguito l’obiettivo di contenere i costi mediante la definizione di livelli di servizio omogenei per l’intera struttura – caratterizzata da un’ampia articolazione territoriale – e l’espletamento di procedure di gara aggiudicate con il criterio del prezzo più basso. Tale risultato è stato ottenuto attraverso costanti ed articolati interventi di analisi del fabbisogno che hanno portato alla stesura di capitolati di gara condivisi con le Strutture territoriali. Il processo di centralizzazione delle procedure di gara ha generato rilevanti economie di scala e ridotto il contenzioso amministrativo.

Raggiunto l’obiettivo del minimo costo rispetto a livelli di servizio omogenei, si è passati a una fase più matura volta a migliorare la qualità puntando a standard più elevati e cercando di mantenere costante la spesa. Tale risultato è stato conseguito attraverso il ricorso a procedure ad evidenza pubblica aggiudicate con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, dando peso alle caratteristiche tecniche dell’offerta. L’Agenzia, peraltro, ha sempre tenuto in considerazione i parametri prezzo-qualità delle Convenzioni Consip con riferimento sia alla redazione dei capitolati che alla definizione dei prezzi a base d’asta.

In esito alla suddetta strategia, la spesa ha subito dapprima una costante riduzione assestandosi successivamente su livelli congrui e corrispondenti a standard di servizio idonei a garantire la normale attività dell’Agenzia.

Nell’attuale fase, stante l’individuazione di un livello qualitativo dei servizi omogeneo per tutte le Strutture tale da garantire la piena operatività degli uffici, l’Agenzia si è posta come obiettivo il mantenimento dello standard sugli oneri di gestione, salvo eventuali effetti dovuti alle dinamiche inflazionistiche e di mercato.

Tra le categorie merceologiche su cui si sono attuate le politiche di razionalizzazione della spesa, si rappresentano di seguito alcuni casi concreti, rilevati dalle evidenze di bilancio (€/migliaia).



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Servizi di pulizia</b>	€ 17.056	€ 15.465	€ 13.993	€ 12.898	€ 13.278	€ 13.499	€ 12.780	€ 12.521	€ 13.347 <sup>(*)</sup>
<b>Manut. imp. tecnologici</b>	€ 9.262	€ 7.617	€ 8.049	€ 7.141	€ 5.617	€ 5.059	€ 5.234	€ 5.119	€ 4.125
<b>Spese per sorveglianza sanitaria</b>			€ 977	€ 871	€ 990	€ 484	€ 461	€ 484	€ 516

(\*) Il dato è comprensivo della spesa per il mese di dicembre delle Strutture dell’incorporata Agenzia del Territorio, pari a € 617.455,00.



## Tabella 4. Interpretazione delle norme

Anno	Circolari	Risoluzioni	Interpelli e Consulenza giuridica
2001	108	218	2.400
2002	88	399	7.600
2003	60	233	7.100
2004	55	165	7.200
2005	55	183	7.600
2006	37	149	9.100
2007	75	395	40.800
2008	62	482	19.500
2009	58	287	14.300
2010	61	143	14.800
2011	54	132	12.900
2012	49	114	18.000

L'attività di interpretazione delle norme contribuisce al miglioramento del rapporto tra fisco e contribuenti in un'ottica di sempre maggiore certezza e trasparenza reciproca. Con l'entrata in vigore dello Statuto del contribuente e dell'istituto dell'interpello ordinario, che risale al 20 giugno del 2001, è cambiato il modo di concepire l'attività interpretativa da parte dell'Agenzia delle Entrate.

Mediante l'interpello si è dato un forte impulso a tale attività che risponde non solo all'esigenza di affermare la legalità dell'azione amministrativa, garantendo uniformità di applicazione delle norme sul territorio, ma anche all'obiettivo di incrementare il livello di adesione spontanea all'obbligazione tributaria (*tax compliance*). Le iniziative volte a esplicitare i contenuti delle norme e, quindi, a chiarire preventivamente i termini del rapporto tributario, anche se rilevano direttamente come contributo per uniformare i comportamenti degli uffici, nella sostanza sono percepite come servizio al contribuente e momento di centrale importanza ai fini della credibilità del sistema. A tale credibilità contribuisce l'impegno dell'Agenzia ad assicurare con tempestività i chiarimenti interpretativi resi necessari dalla continua evoluzione della normativa tributaria, attraverso la pubblicazione sia di circolari esplicative che di risoluzioni.

Con la generalizzazione dell'istituto dell'interpello e della consulenza giuridica, inoltre, l'interpretazione non è più rimessa esclusivamente all'iniziativa dell'Agenzia, ma può essere sollecitata anche dai contribuenti che sono interessati alla soluzione di casi concreti.

Per l'Agenzia l'interpretazione delle norme rappresenta una fase importante nelle attività degli uffici sempre più coinvolti – come evidenzia l'evoluzione numerica delle istanze presentate nel decennio – ad assistere il contribuente nell'applicazione delle norme tributarie.

Le istanze presentate hanno riguardato, in generale, tutti i tributi di competenza dell'Agenzia delle Entrate, anche se – per la maggior parte – i quesiti hanno avuto a oggetto problematiche attinenti l'imposta sul valore aggiunto (anche in relazione alle problematiche di coordinamento e adeguamento alla normativa comunitaria) e le imposte sui redditi. Per quanto riguarda le tipologie di contribuenti che hanno interpellato l'Agenzia si rileva una iniziativa equamente distribuita tra imprese e persone fisiche.

La centralità della attività interpretativa dell'Agenzia è dimostrata dall'aumento negli anni:



- delle tipologie di interpello, ciascuna pensata con finalità specifica: dall’interpello “generale”, strumento di sussidio nella interpretazione delle disposizioni fiscali in relazione a casi concreti e personali, agli interpellati “antielusivi”, legati al carattere potenzialmente elusivo di alcune operazioni, fino a quelli disapplicativi, categoria che ricomprende un insieme estremamente eterogeneo di istanze, tutte volte ad ottenere un parere sulla possibilità di disapplicare norme antielusive puntuali (ad esempio quelle in materia di CFC – *controller foreign companies* – o sulla disciplina delle società non operative) in relazione ad un caso concreto;
- dal numero delle istanze, generalmente ricollegato a modifiche normative che focalizzano l’attenzione dei contribuenti su temi specifici (in questo senso va letto il significativo incremento del numero delle istanze di disapplicazione della disciplina CFC relative al periodo d’imposta 2011 a seguito della entrata in vigore di importanti modifiche normative).



## Tabella 5. I servizi ai contribuenti

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

L'Agenzia delle Entrate ha investito sempre più sull'utilizzo dei servizi telematici grazie anche al processo d'innovazione tecnologica che ha caratterizzato gli ultimi anni, facendola rientrare tra gli operatori pubblici che più hanno creduto e ottenuto, in termini di risultati, su questo fronte.

La diminuzione degli atti pubblici registrati presso gli uffici (osservata insieme alla diminuzione di quelli registrati telematicamente) riflette la particolare congiuntura economica che ha comportato una sensibile diminuzione del numero delle compravendite immobiliari.

Il servizio di *call center*, nell'ultimo triennio, ha consolidato la propria *performance* attestandosi intorno ai 2 milioni di contatti, dopo anni di costante crescita. Questo servizio offre assistenza sulle più ricorrenti problematiche di natura fiscale, nonché per la correzione delle comunicazioni di irregolarità e gli sgravi fiscali consentendo di fissare appuntamenti presso gli sportelli dell'Agenzia.



## Tabella 6. I servizi telematici

Anno	Dichiarazioni fiscali inviate <i>on line</i>	Dichiarazioni dei redditi inviate dagli uffici	Altre comunicazioni telematiche	Registrazione di contratti di locazione	Atti pubblici registrati telematicamente
<b>2001</b>	30.750.200	264.600	-	-	-
<b>2002</b>	32.313.300	514.200	362.400	38.700	90.500
<b>2003</b>	36.246.100	775.500	1.724.000	101.200	802.600
<b>2004</b>	36.113.900	836.000	3.817.800	82.700	1.686.000
<b>2005</b>	36.410.700	809.400	2.897.100	74.500	1.899.900
<b>2006</b>	36.521.200	710.300	3.866.300	801.800	1.987.100
<b>2007</b>	36.961.000	613.600	3.688.400	201.700	2.934.800
<b>2008</b>	38.478.200	420.200	3.991.400	173.500	3.118.400
<b>2009</b>	44.474.500	472.500	3.128.200	170.500	2.888.900
<b>2010</b>	43.165.200	455.200	2.546.900	172.700	2.877.700
<b>2011</b>	44.982.800	386.200	2.420.300	253.500	2.771.600
<b>2012</b>	44.423.900	364.800	1.651.400 (*)	411.500	2.346.600

(\*) dato provvisorio.

Nell'ottica della semplificazione, l'Agenzia ha rivolto il massimo impegno a realizzare strumenti tecnologici concepiti per agevolare l'utilizzo del canale telematico. Nel corso del tempo, infatti, non solo si è proceduto alla progressiva dematerializzazione di tutte le dichiarazioni fiscali, ma i cittadini possono anche pagare telematicamente i tributi e consultare on line la propria posizione (il c.d. cassetto fiscale).

La scelta di procedere sulla via della "virtualizzazione" ha prodotto innegabili vantaggi sia per l'Agenzia che per l'utenza. Il recupero di capacità operativa rende, infatti, più efficiente la macchina fiscale consentendo il perseguimento di un migliore livello di servizio; inoltre con l'integrazione dei canali migliora la capacità di prevedere e pianificare i livelli di servizio richiesti.

Per gli intermediari e gli altri utenti, invece, il vantaggio più evidente è la riduzione dei tempi di attesa e di erogazione, nonché la semplificazione di accesso al servizio.



## Tabella 7. Utenti abilitati ai servizi telematici

Anno	Entratel	Fisconline	Totale
<b>2001</b>	30.608	56.369	86.977
<b>2002</b>	37.115	76.580	113.695
<b>2003</b>	43.096	104.331	147.427
<b>2004</b>	48.697	132.543	181.240
<b>2005</b>	58.906	169.176	228.082
<b>2006</b>	69.242	320.223	389.465
<b>2007</b>	78.741	484.954	563.695
<b>2008</b>	87.354	738.680	826.034
<b>2009</b>	105.404	1.104.491	1.209.895
<b>2010</b>	123.668	1.462.048	1.585.716
<b>2011</b>	200.001	1.610.185	1.810.186
<b>2012</b>	221.209	1.940.587	2.161.796

Il numero complessivo degli utenti abilitati ai servizi telematici ha avuto un incremento costante negli ultimi anni, considerato l'impulso dato dall'Amministrazione finanziaria alla trasmissione *on line* della documentazione fiscale.

In particolare, Entratel, canale telematico utilizzato dai professionisti e dalle medie e grandi imprese, è ormai uno strumento consolidato e di uso frequente che rende immediato il contatto con l'Agenzia delle Entrate.

Fisconline, dedicato agli utenti persone fisiche e alle piccole imprese, continua a mostrare incrementi significativi di abilitazioni di anno in anno.



## Tabella 8. Versamenti eseguiti tramite modello F24

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

Il modello F24, introdotto nell'ordinamento dal 1998, rappresenta uno degli strumenti più importanti nel rapporto tra fisco e contribuenti perché consente di effettuare il versamento dei principali tributi e contributi anche attraverso la compensazione con i crediti d'imposta. Nel tempo, il suo utilizzo è stato esteso a numerose tipologie di tributi di competenza dello Stato e degli Enti territoriali.

Nell'ambito del potenziamento dei servizi telematici, dal 1° ottobre 2006 è obbligatorio l'utilizzo del modello F24 per alcune categorie di contribuenti (es. società di capitali, enti pubblici e privati che esercitano attività commerciali). Dal 1° gennaio 2007 l'obbligo dell'utilizzo del modello F24 telematico è stato esteso a tutti i contribuenti titolari di partita IVA.

Inoltre, dal 1° gennaio 2008 le Pubbliche Amministrazioni titolari di conti di tesoreria presso la Banca d'Italia utilizzano il sistema di versamento telematico "F24 enti pubblici".

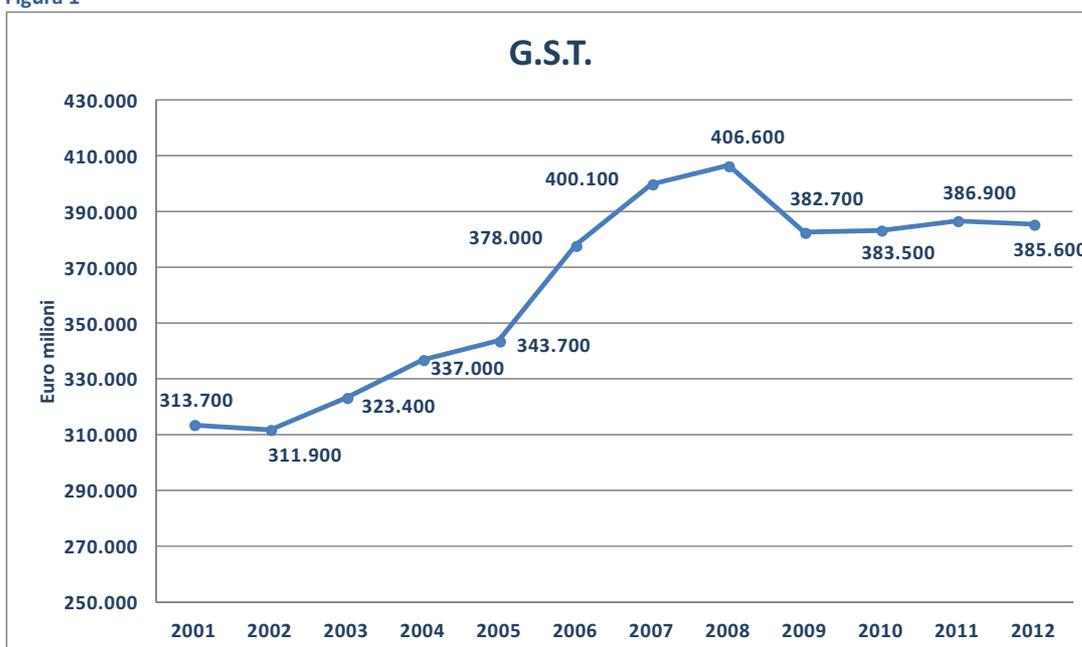
Dal 2012, il versamento dell'IMU è effettuato esclusivamente attraverso il mod. F24 e un bollettino di conto corrente postale con caratteristiche del tutto simili all'F24. Ciò ha comportato l'acquisizione di circa 41 milioni di modelli in più rispetto al 2011 quando il versamento dell'ICI poteva essere eseguito anche con strumenti diversi dall'F24.



## Gettito spontaneo (G.S.T.)

Di seguito sono riportati i valori di gettito spontaneo afferente i tributi affidati alla gestione dell’Agenzia delle Entrate. Dalla serie risulta evidente l’inizio della crisi che ha colpito l’economia del paese, che dal 2009 ha fatto sentire il suo influsso sul gettito spontaneo.

Figura 1





## Tabella 9. L'attività per il recupero dell'evasione

Anno	Controlli formali delle dichiarazioni dei redditi	Verifiche	Accertamenti	Maggiore imposta accertata (*)
<b>2001</b>	625.300	9.400	674.100	8.900
<b>2002</b>	1.163.200	9.200	480.400	11.600
<b>2003</b>	1.652.800	11.300	291.200	12.000
<b>2004</b>	1.229.600	8.300	228.300	11.600
<b>2005</b>	1.252.800	10.800	369.400	13.900
<b>2006</b>	1.124.500	9.300	419.900	13.100
<b>2007</b>	998.700	12.400	494.400	14.500
<b>2008</b>	977.000	17.300	644.500	20.300
<b>2009</b>	705.300	9.400	711.900	26.300
<b>2010</b>	905.600	9.600	705.600	27.800
<b>2011</b>	1.005.400	9.900	697.200	30.837
<b>2012</b>	949.200	9.900	683.300	28.197

(\*) Importi in milioni di euro

L'Agenzia per la realizzazione dei risultati, anche sulla base delle linee guida stabilite nella Convenzione stipulata con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, opera sulla base di *budget* annuali, che tengono conto della funzionale allocazione delle risorse umane disponibili su ciascun territorio regionale, al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi non solo quantitativi, ma anche di natura qualitativa.

Per il recupero dell'evasione, pertanto, vengono modulati tre strumenti rispetto agli obiettivi da perseguire e al contesto normativo:

- il controllo formale delle dichiarazioni dei redditi, secondo le disposizioni normative (articolo 36-ter DPR n. 600 del 1973) che, sulla base di specifici criteri selettivi sempre più sofisticati, presentano situazioni di rischio di indebite detrazioni di imposta o di oneri detraibili e deducibili;
- le verifiche, cioè le attività istruttorie eseguite presso le sedi delle imprese e dei professionisti al fine di reperire elementi e documenti fiscalmente rilevanti ai fini dell'accertamento dei maggiori imponibili e delle maggiori imposte dirette, IVA e Irap;
- gli accertamenti, cioè gli atti impositivi con i quali, sulla base degli elementi istruttori reperiti, sono determinate maggiori imposte, sanzioni e interessi dovuti dai contribuenti sottoposti a controllo.

In particolare, il numero degli accertamenti subisce, negli anni 2003 e 2004, il condizionamento del c.d condono (legge n. 289 del 2002); dal 2005 al 2009 è, invece, in costante crescita fino al 2010. Nel 2011 e nel 2012 l'Agenzia ha richiesto alle proprie strutture maggiore impegno sul fronte della qualità e dell'efficacia del controllo, anche a fronte di una diminuzione dei volumi. Ne sta conseguendo che gli accertamenti, grazie alla selezione dei soggetti effettuata sulla base dell'analisi del rischio per ciascuna tipologia di contribuente e al forte utilizzo delle banche dati a disposizione dell'Agenzia, stanno diventando sempre più mirati tanto che a fronte di un numero minore di accertamenti si registra sia nel 2011 che nel 2012 un ammontare della maggiore imposta accertata superiore rispetto a quella del 2010.



## Tabella 10. Gli incassi complessivi da recupero dell'evasione

Anno	Accertamento, controllo formale, conciliazione giudiziale	Controllo automatizzato delle dichiarazioni fiscali e controllo atti registrati	Totale
<b>2001</b>	2.200	1.600	<b>3.800</b>
<b>2002</b>	2.000	800	<b>2.800</b>
<b>2003</b>	1.400	1.100	<b>2.500</b>
<b>2004</b>	1.000	1.100	<b>2.100</b>
<b>2005</b>	1.300	1.500	<b>2.800</b>
<b>2006</b>	2.000	2.400	<b>4.400</b>
<b>2007</b>	2.900	3.500	<b>6.400</b>
<b>2008</b>	3.700	3.200	<b>6.900</b>
<b>2009</b>	5.700	3.400	<b>9.100</b>
<b>2010</b>	6.300	4.300	<b>10.600</b>
<b>2011</b>	7.200	5.500	<b>12.700</b>
<b>2012</b>	7.190	5.280	<b>12.470</b>

Importi in milioni di euro

Il gettito recuperato, dopo una battuta d'arresto negli anni 2003 e 2004 caratterizzati dai condoni, registra una crescita costante ed una significativa accelerazione nel triennio 2009-2011. Il gettito recuperato nel 2012 è sostanzialmente in linea con quello dell'anno precedente e, peraltro, risulta significativo se lo si contestualizza nella crisi che sta attraversando il paese.

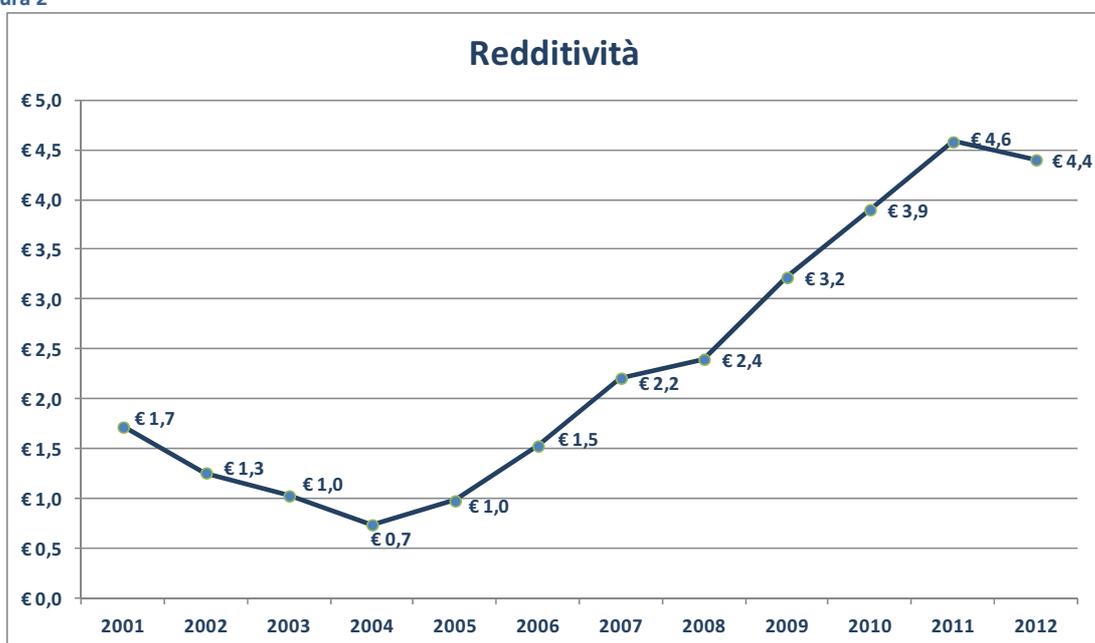
Si evidenzia, da ultimo, che per 100 € di gettito complessivamente incassato (sia spontaneo che a seguito di attività di accertamento e controllo) il costo sostenuto per l'Agenzia si è attestato nel quinquennio 2008-2012 intorno a 0,70 €.



## Redditività

Gettito recuperato a fronte del costo di funzionamento dell'Agenzia delle Entrate. In sostanza, è il rapporto tra il costo sostenuto a carico del bilancio dello Stato con quanto incassato dall'Agenzia a seguito dell'attività di recupero dell'evasione.

Figura 2



Il lieve calo di redditività che si registra nel 2012 va valutato tenendo conto della sostanziale tenuta del gettito spontaneo che si è registrato pur in presenza della crisi economico-finanziaria (in altre parole il lieve calo delle entrate da recupero dell'evasione si bilancia con la tenuta di *compliance* del gettito spontaneo).



## Tabella 11. Rimborsi e compensazioni di imposte dirette e indirette

Anno	Rimborsi	Compensazioni	Totale rimborsi e compensazioni
<b>2001</b>	13.806	16.503	30.309
<b>2002</b>	11.133	19.392	30.525
<b>2003</b>	13.542	20.731	34.273
<b>2004</b>	13.203	21.233	34.436
<b>2005</b>	14.651	21.826	36.477
<b>2006</b>	16.547	23.441	39.988
<b>2007</b>	18.699	24.862	43.561
<b>2008</b>	20.416	27.398	47.814
<b>2009</b>	21.068	28.361	49.429
<b>2010</b>	17.802	21.727	39.529
<b>2011</b>	16.679	22.123	38.640
<b>2012</b>	16.515	23.280	39.795

Importi in milioni di euro

Il dato dei rimborsi comprende anche le somme restituite ai contribuenti dal datore di lavoro in sede di assistenza fiscale, a seguito della presentazione del modello 730.

L'andamento crescente dei rimborsi registrato fino al 2009 è dovuto all'intensa attività di recupero dell'arretrato effettuata dall'Agenzia delle entrate e alla disponibilità delle risorse finanziarie necessarie all'esecuzione dei pagamenti. A partire dal 2010 si registra una diminuzione di rimborsi erogati e di compensazioni per effetto dell'introduzione di efficaci misure volte al contrasto delle compensazioni indebite che hanno fatto risparmiare all'erario circa 6,6 miliardi di euro già nel corso del 2010. Relativamente ai rimborsi la diminuzione è dovuta da un lato alla riduzione dello *stock* dei rimborsi da lavorare per effetto del recupero dell'arretrato; dall'altro alle minori risorse finanziarie rese disponibili per l'erogazione dei rimborsi IVA.



## Servizi catastali e cartografici

L'Amministrazione catastale gestisce il sistema informativo immobiliare, sotto il profilo della individuazione, descrizione delle caratteristiche tecniche, della valutazione economica per finalità fiscali, la cui georeferenziazione è basata sulla cartografia catastale.

In tema di gestione, si evidenzia che, mentre la "formazione" del catasto è stata curata dallo Stato, il suo "aggiornamento" è demandato prevalentemente all'azione dei proprietari degli immobili, attraverso i tecnici liberi professionisti abilitati alla predisposizione degli atti di aggiornamento catastale (prevalentemente geometri, ingegneri, architetti, ecc.).

Con l'avvenuta informatizzazione degli atti catastali, l'Amministrazione ha adottato, progressivamente nel tempo, procedure per la presentazione su supporto informatico e per la trasmissione telematica delle richieste di variazione delle informazioni catastali da parte dell'utenza, finalizzate alla registrazione in tempo reale nelle banche dati degli esiti degli aggiornamenti proposti.

In funzione delle diverse esigenze dell'utenza interessata ai dati catastali (cittadini, imprese, liberi professionisti, Pubbliche Amministrazioni, ecc.), sono stati realizzati specifici servizi erogati prevalentemente per via telematica.

Unitamente alle attività di gestione ordinaria delle banche dati catastali e dei servizi connessi, l'Amministrazione catastale è impegnata in altre attività di particolare rilevanza, soprattutto ai fini fiscali, tra le quali si evidenziano le seguenti:

- attività per l'individuazione di ulteriori fabbricati non dichiarati in catasto, rispetto a quanto già eseguito ai sensi del decreto legge n. 262 del 2006;
- accertamento particelle su cui insistono fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità e verifica delle domande di ruralità e relative annotazioni.

Nella tabella che segue si riportano i principali dati segnaletici delle attività relative agli ultimi due anni.

Servizi catastali e cartografici	2011	2012
Atti di aggiornamento del Catasto Terreni con procedura Pregeo accettati (al netto degli atti telematici inidonei per l'approvazione)	742.000	770.000
% per via telematica	60%	69%
Aggiornamento del Catasto Urbano (unità immobiliari classate ed inserite in atti con Docfa)	2.210.000	2.134.051
% per via telematica	52%	60%
Visure catastali	95.521.000	97.099.310
% per via telematica (Sister)	83%	86,46%
Controlli su unità immobiliari urbane in fase di aggiornamento	852.203	912.587
Incremento di rendita catastale (in Euro)	117.000.000	207.000.000
Controlli straordinari su unità immobiliari	1.184.517	632.944
Incremento di rendita catastale (in Euro)	513.000.000	191.000.000



## Servizi di pubblicità immobiliare

I servizi di pubblicità immobiliare (conservatorie dei registri immobiliari) sono principalmente rivolti alla gestione dei registri immobiliari, finalizzati a rendere conoscibili ai terzi gli atti che costituiscono, modificano od estinguono i diritti reali su beni immobili. I compiti connessi all'espletamento di tali funzioni sono svolti nell'ambito del sistema informativo della pubblicità immobiliare, costituito dall'insieme dei registri, degli archivi e dei documenti che il conservatore è tenuto a custodire e conservare, in virtù degli obblighi previsti dal codice civile e dalle leggi speciali.

Il patrimonio informativo è oggetto di continua implementazione; nell'anno 2012 sono state gestite più di 3,2 milioni di formalità, alle quali vanno aggiunte circa 365mila cancellazioni semplificate d'ipoteca.

<b>Aggiornamento Registri immobiliari</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Trascrizioni	2.268.488	2.201.555
Iscrizioni	559.638	364.634
Annotamenti	467.409	407.555
Cancellazioni ipotecarie semplificate ex art 40 bis testo unico bancario (TUB)	375.420	337.629

Circa l'85% dei documenti viene trasmesso online. Si avvalgono di tale servizio tutti i notai e, in regime di facoltatività, gli altri pubblici ufficiali, gli agenti della riscossione e gli istituti di credito.

Lo sviluppo del livello di informatizzazione della banca dati ipotecaria consente di effettuare circa l'87% delle visure (ispezioni) direttamente mediante il canale telematico.

<b>Consultazione banche dati pubblicità immobiliare</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Ispezioni ipotecarie su canale telematico	41.792.451	38.331.263
Ispezioni ipotecarie informatizzate erogate in front-office	4.856.942	4.935.714
Ispezioni ipotecarie cartacee	1.528.758	942.239



## Osservatorio mercato immobiliare e servizi estimativi

L'Agenzia coordina ed indirizza le attività relative alla gestione dell'osservatorio del mercato immobiliare e alle valutazioni immobiliari e tecnico-estimative richieste dalle amministrazioni pubbliche o da enti ad esse strumentali (ferma restando, per le attività di valutazione immobiliare per le amministrazioni dello Stato, la competenza dell'Agenzia dello Stato). Fornisce supporto tecnico-valutativo agli Uffici ai fini dell'accertamento nel campo delle imposte sui trasferimenti immobiliari e in merito ad altre disposizioni normative.

Inoltre, sono rese disponibili gratuitamente - attraverso il sito internet dell'Agenzia - una serie di pubblicazioni.

<b>Attività di valutazione immobiliare per amministrazioni pubbliche</b>	<b>Anno 2012</b>
Convenzioni e accordi di collaborazione (ex DL 16/2012)	Circa 4.000
Valutazioni immobiliari eseguite	circa 2.700

<b>Attività per stime fiscali e attività di consulenza tecnico-estimative</b>	<b>Anno 2012</b>
	<b>N. Elaborati tecnici prodotti</b>
Valutazioni immobiliari e consulenze tecniche svolte per l'accertamento fiscale sugli immobili oggetto di trasferimento e/o di agevolazioni fiscali 1a casa;	17.506
Consulenze tecnico - estimativa richieste con provvedimenti autoritativi emessi dalla magistratura inquirente, amministrativa e contabile;	890
Consulenze tecnico – estimative richieste dalla Guardia di Finanza;	1.403
Consulenze e stime per disposizioni normative	7.545



## **La riorganizzazione in corso a seguito dell'incorporazione dell'Agenzia del Territorio**





1. Previsioni della *spending review*. La *spending review* (decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, di seguito citata come “legge”) contiene tre previsioni fondamentali riguardo all’organizzazione e al funzionamento dell’Agenzia delle Entrate:
  - a) accorpamento con l’Agenzia del Territorio;
  - b) riduzione delle dotazioni organiche del personale non dirigente in misura tale da portare a un taglio del 10% della spesa relativa alle precedenti dotazioni organiche;
  - c) riduzione del numero delle posizioni dirigenziali sia di I che di II fascia. Il criterio di riduzione della *spending review* è costruito “a cascata”: si parte dalla dotazione organica del personale non dirigente, così come ridotta in base al punto b), e si divide tale dotazione per 40 (in sostanza, la *spending review* stabilisce che vi debba essere, complessivamente, un dirigente per almeno 40 unità di personale), ottenendo così il numero massimo consentito di posizioni dirigenziali di II fascia. Dopo di che, si divide tale numero per 20, ottenendo il numero massimo consentito di posizioni dirigenziali di I fascia.
2. Incorporazione dell’Agenzia del Territorio. L’accorpamento dell’Agenzia delle Entrate con quella del Territorio è intervenuto, come previsto dalla legge, il 1° dicembre dello scorso anno. In vista dell’accorpamento, l’8 novembre 2012 il Ministro dell’Economia e delle Finanze ha emanato un decreto volto a disciplinare il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie tra le due agenzie. Per assicurare il regolare funzionamento dell’Agenzia delle Entrate nelle fasi immediatamente successive all’incorporazione dell’Agenzia del Territorio, il Comitato di gestione ha approvato, con delibera del successivo 30 novembre, le necessarie modifiche al Regolamento di amministrazione. In quello stesso giorno è stato emanato un atto direttoriale di organizzazione recante le prime misure finalizzate a disciplinare l’accorpamento.
3. Taglio delle dotazioni organiche e delle posizioni dirigenziali. In base alla legge la dotazione organica del personale non dirigente è stata rideterminata in 43.794 unità (art. 23-*quinquies*, comma 1). Applicando il rapporto di 1 su 40 previsto dalla norma, le posizioni dirigenziali di II fascia sono state fissate in 1.095. Poiché le posizioni attive preesistenti erano, tra l’Agenzia delle Entrate e quella del Territorio, 1.458, la riduzione complessiva da apportare è di 363 posizioni di II fascia. Si tratta di un taglio del 25%, superiore quindi di un quarto a quello (20%) che la *spending review* prevede, allo stesso titolo, per la generalità delle amministrazioni pubbliche. L’organico delle posizioni dirigenziali di I fascia resta invece, per l’insieme dell’Agenzia delle Entrate e dell’incorporata Agenzia del Territorio, quello attuale (42), che rientra ampiamente nei limiti del rapporto di 1 su 20 rispetto ai dirigenti di II fascia (in base a tale rapporto l’organico dei dirigenti di I fascia sarebbe potuto arrivare a 55).
4. Tempistica della riorganizzazione conseguente all’accorpamento. La riorganizzazione terrà conto dei tempi che il precedente Ministro ha fissato nella relazione presentata al Parlamento a ottobre 2012 (tale relazione era prevista dalla legge, e precisamente, dall’art. 23-*quater*, comma 1). Nella relazione si prevede che l’integrazione operativa dei processi *no core* vada completata entro il 2013, mentre quella dei processi *core* entro il 2015.
5. Avvio dell’integrazione dei processi *no core*. La prima fase, quella dell’integrazione dei processi *no core*, è stata avviata dal nuovo Comitato di gestione dell’Agenzia il 22



## **Analisi dell'efficienza dell'Agenzia delle Entrate**



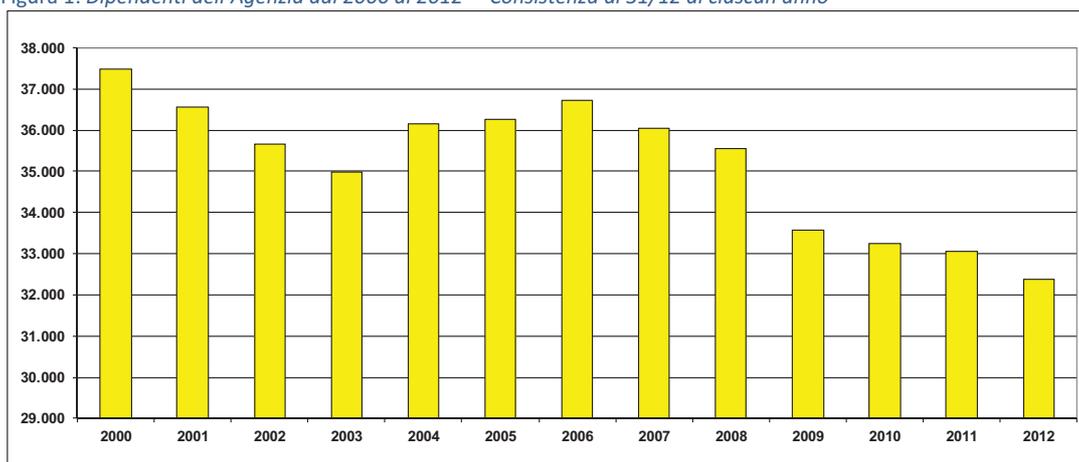
## ANALISI DELL' EFFICIENZA TECNICA DELL'AGENZIA DAL 2001 AL 2012<sup>1</sup>

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

I.E.L. è parte di un progetto più ampio che ha come obiettivo l'esplicitazione dei nessi funzionali che compongono la filiera di produzione dell'Agenzia, dall'impiego delle risorse all'impatto dell'operato sulla collettività (*outcome*).

I dipendenti dell'Agenzia al 31/12.2012 risultavano essere di poco superiori a 32.300 (Figura 1)<sup>2</sup> a fronte di circa 37.500 stimati come appartenenti al Dipartimento della Entrate nel 2000<sup>3</sup>; nell'arco del periodo, pertanto, la consistenza del personale si è ridotta di quasi 5.200 unità (-13,65%). L'andamento non è lineare nel tempo. Dal 2000 al 2003, si è registrato un decremento; dal 2003 al 2006 si è assistito ad una crescita con un massimo relativo di 36.722, seguita da una costante diminuzione. Da un punto di vista gestionale, tenuto conto della dinamica del periodo osservato, si può concludere che l'adozione del modello Agenzia abbia consentito un consistente risparmio di risorse. In particolare, si segnala lo sforzo sostenuto negli anni 2009 – 2012, in cui la contrazione occupazionale è stata più marcata.

Figura 1: Dipendenti dell'Agenzia dal 2000 al 2012 – Consistenza al 31/12 di ciascun anno



Per considerare correttamente l'apporto della forza lavoro al processo produttivo è necessario spostare l'attenzione dal numero di dipendenti al numero di ore

<sup>1</sup> A cura del gruppo di lavoro costituito all'interno della Direzione Centrale Amministrazione, Pianificazione e Controllo - Settore Pianificazione e Controllo, coordinato da S. Pisani e G. Scialpi, i cui componenti sono N. Alborino, S. Dongiovanni e A. Spingola.

<sup>2</sup> Nel numero dei dipendenti sono compresi quelli con contratto formazione lavoro e sono esclusi i tirocinanti.

<sup>3</sup> La stima del 2000 è stata effettuata tenendo conto del personale appartenente alle sole funzioni che sono transitate all'Agenzia e consente quindi di effettuare delle comparazioni omogenee.



effettivamente lavorate, al fine di sterilizzare gli effetti dovuti al *part-time* e alle assenze. Oltre al numero delle ore è anche necessario misurarne la qualità, ovvero formulare l'ipotesi, ampiamente utilizzata negli studi in materia, che a maggiore retribuzione deve corrispondere maggiore efficienza. L'apporto alle attività istituzionali da parte delle qualifiche più elevate, in altri termini, deve essere superiore a quello delle qualifiche inferiori. A tal fine le ore effettivamente lavorate sono ponderate con la relativa retribuzione.

Dalla tabella 1 si evince che, dal 2000 al 2012, la diminuzione delle ore effettive (-14,60%) è stata notevolmente superiore rispetto a quella delle ore ponderate (-1,33%). Tale fenomeno è giustificato dal cambiamento nel mix delle posizioni economiche dei dipendenti determinato dai passaggi di fascia/area e dalle assunzioni di personale appartenente alle qualifiche più elevate. E' bene ricordare che, secondo l'impostazione di questo indicatore, un passaggio di area equivale all'assunzione di nuovo personale e, conseguentemente, produce analoghi effetti sull'andamento della efficienza. Nell'ultimo anno, il 2012, c'è stato un decremento delle ore ponderate (-1,44%) e un'analogia riduzione delle ore effettive (-2,39%).

Tabella 1: Mix ore lavorate e ponderate

	2001/2000	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2012/2000
Ore effettive	-2,47%	-2,97%	-1,87%	0,87%	1,83%	0,07%	-0,49%	1,04%	-4,00%	-0,72%	-2,27%	-2,39%	-14,60%
Ore ponderate	-3,26%	-0,82%	-1,62%	0,80%	1,72%	2,40%	0,15%	1,90%	-0,25%	2,00%	-2,71%	-1,44%	-1,33%

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

Dalla figura 2 si rileva, nel periodo 2000-2012, una crescita della produzione. Dal momento della sua costituzione, l'Agenzia ha sviluppato le sue attività (in quantità e qualità) con un tasso di crescita medio annuo dell'1,76%. Il risultato è stato ottenuto in presenza di un *input* di lavoro sostanzialmente invariato (-1,33%) ossia facendo registrare una crescita dell'efficienza (+1,85% medio annuo).

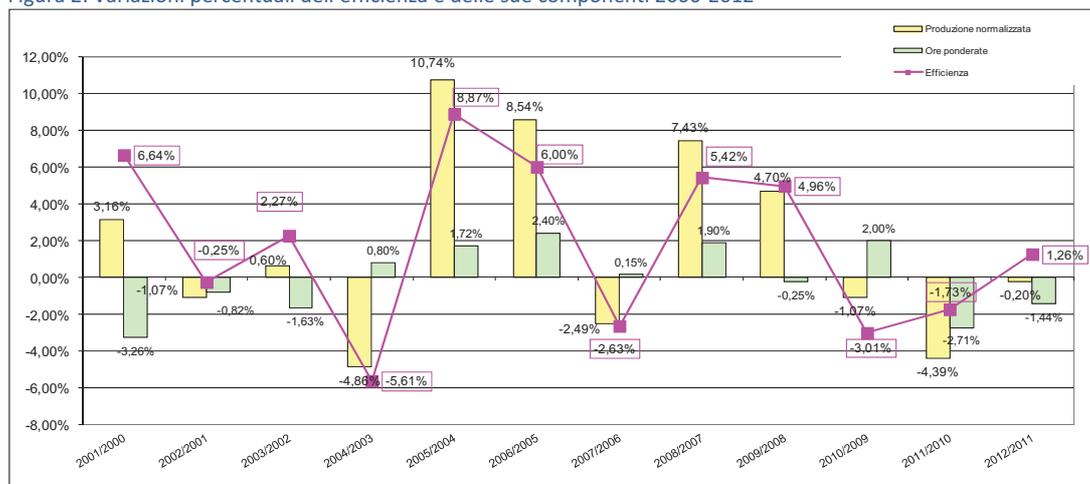
All'interno della tendenza di lungo periodo si individuano le seguenti fasi (figura 2):

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 stati 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;
5. l'anno 2012 è stato caratterizzato da un aumento dell'efficienza (1,26%), determinata principalmente da una riduzione dell'*input* di lavoro (-1,41%) rispetto ad una produzione pressoché invariata (-0,20%).

Figura 2: Variazioni percentuali dell'efficienza e delle sue componenti 2000-2012



Dall'osservazione delle dinamiche più recenti, illustrate nella figura 2, si può trarre la conclusione che la flessione della produzione degli ultimi anni sia in linea con l'obiettivo dell'Agenzia finalizzato a puntare ad una stabilizzazione delle quantità prodotte per aumentarne la qualità e l'efficacia. Ciò deriva dal fatto che i volumi conseguiti negli anni precedenti, relativamente all'attività di contrasto, assicurano una adeguata copertura del territorio e, pertanto, lo sforzo da approfondire si deve centrare sull'aumento della qualità espressa tramite un maggiore effetto di stimolo all'adempimento spontaneo. Sul fronte dei servizi, inoltre, lo sforzo maggiore non è più quello di aumentarne i volumi ma di facilitare i canali di accesso alternativi che portino a ridurre i tempi sia di lavorazione che di attesa per i contribuenti.



## Il Gruppo Equitalia



## EVOLUZIONE DEL GRUPPO EQUITALIA

A partire dal 1° ottobre 2006 l'attività di riscossione nazionale dei tributi è stata attribuita ex lege (art. 3, D.L. 30.09.2005, n. 203) all'Agenzia delle Entrate che la esercita per mezzo di Equitalia S.p.A (già Riscossione S.p.A.), società a totale capitale pubblico, i cui soci sono l'Agenzia delle Entrate (51%) e l'INPS (49%).

In precedenza l'attività di riscossione mediante ruolo era affidata a 36 società concessionarie private e due rami di banche, determinando una disomogeneità in termini di modelli e approcci operativi sia all'interno di una regione sia a livello nazionale.

Equitalia ha quindi provveduto all'acquisizione delle 36 società ex concessionarie della riscossione, dei due rami d'azienda – uno dei quali confluito in una società di nuova costituzione e l'altro in una preesistente – e delle quote di partecipazione del Consorzio nazionale dei concessionari (CNC, poi trasformato in società per azioni oggi denominata Equitalia Servizi SpA, struttura dedicata alla formazione dei ruoli, degli elenchi e degli altri documenti esattoriali relativi ai servizi assegnati ai concessionari), assumendo come Holding i compiti di indirizzo e coordinamento.

Al 1° ottobre 2006 il Gruppo pubblico era composto, quindi, dalla Capogruppo, da 37 società Agenti della Riscossione e dal predetto Consorzio (Cnc).

Per superare la frammentazione iniziale del sistema il modello organizzativo societario ha previsto una progressiva integrazione delle società originarie verso una dimensione tendenzialmente regionale, con significativa riduzione dei costi e sensibile miglioramento dell'efficienza e del rapporto con i cittadini contribuenti.

Nel primo triennio, a seguito di operazioni societarie straordinarie, il Gruppo è passato da 37 a 17 agenti della riscossione operativi sul territorio, oltre ad Equitalia Giustizia (costituita nel 2008 per la gestione dei crediti relativi alle spese di giustizia e alle pene pecuniarie come previsto dalla L. 244/2007 e per la gestione del Fondo Unico Giustizia ai sensi del D.L. 143/2008), Equitalia Servizi e alla Capogruppo.

Alla fine del 2011, attraverso progressive incorporazioni e acquisizioni di rami d'azienda, gli Agenti della Riscossione risultavano ridotti a sole 3 entità societarie: Equitalia Nord Spa, Equitalia Centro Spa ed Equitalia Sud Spa.

Lo scorso 26 novembre, in continuità con le attività di razionalizzazione organizzativa e societaria, è stato approvato il nuovo modello di funzionamento del Gruppo che prevede un'organizzazione caratterizzata dalla specializzazione della Holding nell'erogazione alle società partecipate di servizi corporate quali ad es. acquisti, amministrazione contabilità e bilancio, ICT ecc. - oltre che nelle attività di indirizzo e coordinamento – e dalla focalizzazione degli Agenti della Riscossione sulle attività e sugli obiettivi di riscossione.



In tale contesto, a decorrere dal 1 luglio 2013:

- la Holding incorporerà Equitalia Servizi al fine di consentire l'accentramento delle attività ICT;
- sarà attivata la nuova struttura organizzativa delle società Agenti che prevede - in coerenza con il processo di accentramento organizzativo presso le strutture della Capogruppo - lo snellimento delle strutture di staff tipicamente deputate alle funzioni di governo, indirizzo e controllo nonché l'introduzione di opportuni meccanismi di coordinamento interno tesi ad assicurare la continuità delle relazioni organizzative infragruppo.



## IL SISTEMA DELLA RISCOSSIONE

Il processo di riorganizzazione illustrato, oltre ad aumentare l'efficacia della riscossione, ne ha significativamente diminuito i costi a carico dello Stato.

Inoltre, in coerenza con gli obiettivi di efficientamento complessivo del sistema di riscossione, è stata azzerata l'indennità fissa per i concessionari precedentemente vigente (c.d. indennità di presidio), che nel 2006 ammontava a 470 milioni di euro annui a carico dell'erario.

Oggi, a titolo di remunerazione dell'attività svolta da Equitalia, oltre ai rimborsi tabellari per le procedure espletate, resta soltanto un aggio sulle somme riscosse (ridotto all'8% a decorrere dal 1° gennaio 2013), a carico del debitore :

- in misura del 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo, in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella;
- integralmente, in caso contrario.

Dal raffronto tra i principali indicatori della riscossione rilevati nel 2005 (ultimo esercizio gestito dagli ex concessionari) e il 2012, la riscossione risulta sostanzialmente raddoppiata a fronte di un'incidenza di spesa per il servizio ridotta del 50% circa.

(Valori espressi in euro/milioni)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Totale incassi da ruolo</b>	3.874	5.015	6.738	7.014	7.735	8.876	8.622	7.531
<b>valore indennità di presidio</b>	470	470	405	260	-	-	-	-
<b>Incidenza % indennità di presidio (valore indennità vs incassi da ruolo)</b>	12,10%	9,40%	6,00%	3,70%	-	-	-	-
<b>Aggi incassati *</b>	n.d.	168,88	350,30	482,75	613,87	681,33	670,37	594,72

\*anno 2005: valori non disponibili; anno 2006: dato extracontabile calcolato come somma degli aggi percepiti dalle società AdR allora operanti

In tema di compensi, si segnala che oggi il sistema di remunerazione, come modificato dalla L. 22/12/2011 n. 214, risulta legato non più al concetto di aggio ma a quello di "rimborso dei costi fissi risultanti dal bilancio certificato" necessario ad "assicurare il funzionamento del servizio nazionale della riscossione, per il presidio della funzione di deterrenza e contrasto dell'evasione e per il progressivo innalzamento del tasso di adesione spontanea agli obblighi tributari". Tale rimborso - determinato annualmente con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze - sarà fissato in misura



percentuale sull'incasso delle somme iscritte a ruolo e dei relativi interessi di mora e sarà a carico del debitore:

- a) per una quota pari al 51%, in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella;
- b) integralmente, in caso contrario.

Unitamente all'attività di razionalizzazione e di contenimento dei costi, si è registrato un trend costante di crescita degli incassi fino alla prima metà del 2011, con una successiva flessione dovuta alla congiuntura socio-economica del Paese e all'acuirsi del clima di tensione e di ostilità contro Equitalia. Detti risultati in ogni caso hanno determinato le condizioni per il miglioramento del tasso di assolvimento spontaneo degli adempimenti tributari, limitando il ricorso alle procedure cautelari/esecutive e una maggiore equità fiscale.

	Anno di riscossione 2006	Anno di riscossione 2007	Anno di riscossione 2008	Anno di riscossione 2009	Anno di riscossione 2010	Anno di riscossione 2011	Anno di riscossione 2012
<b>Totale Ruoli</b>	<b>5.015,0</b>	<b>6.737,7</b>	<b>7.013,5</b>	<b>7.734,9</b>	<b>8.876,0</b>	<b>8.622,4</b>	<b>7.530,7</b>
Entrate e Dogane	1.816,1	3.282,4	3.579,6	3.801,3	4.290,4	4.276,5	4.060,1
Altro Erario	157,4	165,8	143,9	165,0	322,3	275,4	256,5
INPS	1.602,4	1.952,5	2.007,7	2.356,5	2.733,3	2.527,8	1.832,5
INAIL	143,3	147,0	132,6	97,3	105,4	104,7	83,9
Non Erario	1.295,8	1.190,0	1.149,8	1.314,8	1.424,6	1.438,1	1.297,6

Infatti, al fine di contemperare l'interesse degli Enti impositori a riscuotere i propri crediti e le esigenze dei cittadini e delle imprese nell'attuale congiuntura, l'attività di riscossione si svolge su due piani contigui: al recupero delle somme in debito si affianca un lavoro legato alla valutazione delle singole fattispecie che mettano in condizione il contribuente di pagare il proprio debito limitando di fatto il ricorso a procedure esecutive solo in casi di persistente morosità.

Un impegno particolare nell'attività a cui Equitalia si sta dedicando è legato alla qualità del proprio lavoro con l'obiettivo di contenere la variabilità dei processi operativi e la possibilità di errori. Il tutto nell'ottica di un miglioramento continuo dei processi organizzativi, anche attraverso il percorso di certificazione previsto dalle norme ISO 9001.

Equitalia ha, inoltre, adottato diverse iniziative quali ad esempio, la direttiva "anti-burocrazia" - introdotta nel 2010 e i cui principi sono stati ripresi anche nella c.d. "legge di stabilità 2013" (Legge n. 228 del 24 dicembre 2012, art.1 commi 537 e sgg.) - che permette al cittadino di chiedere direttamente la sospensione della riscossione degli importi iscritti a ruolo quando dimostri di aver già pagato l'importo richiesto, oppure sia in possesso di una pronuncia giudiziale favorevole, di uno sgravio dell'ente creditore o di una qualsiasi altra causa che renderebbe non esigibile il credito da parte dell'Ente.



L'attività di Equitalia si concentra, quindi, sull'incremento delle informazioni messe a disposizione dei cittadini e sulla loro chiarezza, sulla collaborazione continua con enti, associazioni e ordini professionali, sul miglioramento costante dei servizi offerti allo sportello, sulla possibilità di avvalersi di altri canali per effettuare i pagamenti (banche, poste, tabaccai, ricevitorie, internet etc.) e sulla valorizzazione degli strumenti telematici per compiere le principali operazioni e reperire informazioni in modo semplice, rapido e intuitivo.

Il più importante strumento di riscossione oggi utilizzato da Equitalia e finalizzato all'adempimento spontaneo da parte del contribuente è senza dubbio la dilazione di pagamento (dal 2008 ad oggi sono state concesse quasi 2 milioni di rateazioni per un importo totale di oltre 22 miliardi di euro).

Si segnala, inoltre, che dal 25 giugno 2012 è stata data applicazione all'art. 28-quater del D.P.R. 602/1973 in materia di compensazione di crediti con debiti iscritti a ruolo. In tale ambito, Equitalia, oltre a porre in essere le azioni necessarie a dare concreta attuazione alla norma, si è fatta parte attiva con gli ordini professionali e le associazioni di categoria al fine di dare adeguato risalto a tale nuovo istituto.

Nell'ambito delle attività finalizzate a rendere meno invasiva l'attività di riscossione e a facilitare il dialogo tra fisco e contribuente, sono state attivate da Equitalia una serie di iniziative quali, ad esempio:

- l'innalzamento a 50.000 euro della soglia di debito sino alla quale la rateazione potrà essere concessa con una semplice istanza motivata;
- l'astensione dal pignoramento del conto corrente in caso di soggetti con reddito da lavoro/pensione inferiore a 5.000 euro mensili netti
- le convenzioni stipulate con le diverse associazioni di categoria;
- le relazioni con gli Ordini professionali tramite l'attivazione di soluzioni dedicate come sportelli fisici e canali virtuali che offrono una consulenza alle varie sedi dell'Ordine;
- la sinergia con l'Agenzia delle Entrate e l'INPS;
- un piano di implementazione degli strumenti di pagamento a disposizione del contribuente;
- il numero unico di assistenza al contribuente;
- l'iniziativa "sportello amico", con la quale Equitalia intende agevolare in particolare i rapporti con i contribuenti che manifestino problematiche particolari e che necessitano di un supporto dedicato;
- i colloqui diretti con personale qualificato mediante appuntamento.

Con riferimento alla fiscalità locale, si evidenzia il susseguirsi di norme che hanno progressivamente spostato il termine (attualmente fissato al 30/6/2013) per la cessazione delle attività di riscossione svolta per conto dei Comuni e delle società da questi partecipate, al quale è legata la proroga del regime transitorio di affidamento delle attività alle Società del Gruppo da parte degli altri enti locali.

Nel corso del 2012, tuttavia - in anticipo rispetto alla citata scadenza - alcune amministrazioni territoriali hanno iniziato a provvedere autonomamente alle attività di



riscossione spontanea. Di conseguenza si è registrata, rispetto all'anno precedente, una diminuzione nel numero dei comuni serviti pari al 27% e nel numero degli altri enti serviti pari al 7%.

Nel caso di riscossione coattiva (ossia di tributi o crediti non tributari non pagati spontaneamente), invece, gli enti locali e territoriali continuano a ricorrere ai servizi di Equitalia. In tale ambito, con l'obiettivo di efficientare lo scambio di informazioni riducendo i costi e migliorando la qualità dei dati, è proseguita l'attività di diffusione dei servizi web in favore degli enti impositori a supporto della riscossione a mezzo ruolo, che ha consentito di ridurre, nel 2012, di circa il 20% le lavorazioni cartacee relative alla formazione dei ruoli e di circa il 50% quelle relative alla gestione dei provvedimenti.



## **Principali dati di gestione del Gruppo Equitalia**



## Tabella 1. Personale in servizio (Gruppo)

ANNO	CONSISTENZA AL 31.12 *
2007	8.130
2008	8.248
2009	8.142
2010	8.283
2011	8.240
2012	8.083

\* il dato comprende anche l'organico di Equitalia Giustizia - società costituita nel 2008 ai sensi dell'art. 1 L. 244/2007 per la gestione dei crediti relativi alle spese di giustizia e alle pene pecuniarie e per la gestione del Fondo Unico Giustizia – che al 31.12.2012 ammonta a 162 unità



## Tabella 2. Distribuzione territoriale degli Sportelli Equitalia

REGIONI	03/2008	12/12	12/13
PIEMONTE	43	28	22
VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE	2	2	1
LOMBARDIA	35	35	31
TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL	8	9	6
VENETO	20	15	16
FRIULI-VENEZIA GIULIA	15	7	5
LIGURIA	8	10	8
EMILIA-ROMAGNA	24	18	14
TOSCANA	29	18	13
UMBRIA	11	6	5
MARCHE	6	9	6
LAZIO	33	23	16
ABRUZZO	9	8	7
MOLISE	7	3	3
CAMPANIA	24	26	21
PUGLIA	19	21	14
BASILICATA	6	9	6
CALABRIA	12	17	12
SARDEGNA	30	16	14
<b>TOTALE EQUITALIA</b>	<b>341</b>	<b>280</b>	<b>220</b>
<i>Equitalia Nord</i>	<i>131</i>	<i>106</i>	<i>89</i>
<i>Equitalia Centro</i>	<i>109</i>	<i>75</i>	<i>59</i>
<i>Equitalia Sud</i>	<i>101</i>	<i>99</i>	<i>72</i>



## Tabella 3. Il bilancio

CONTO ECONOMICO DI SINTESI Valori in €/mgl	2012	2011	2010	2009	2008	2007
<b>RICAVI TOTALI DELL'ATTIVITA' CARATTERISTICA</b>	<b>1.011.855</b>	<b>1.099.844</b>	<b>1.297.768</b>	<b>1.160.552</b>	<b>1.200.914</b>	<b>1.290.110</b>
di cui indennità di presidio	-	-	-	-	260.131	405.000
di cui aggi (ente e contribuente)	594.722	670.365	681.332	613.871	482.745	350.304
di cui rimborsi spese procedure esecutive	195.088	196.495	295.341	299.690	237.975	313.217
di cui commissioni v/enti (SAC/entrate patrimoniali e altre)	135.846	164.991	248.325	195.469	175.444	177.560
di cui altri proventi	86.199	67.993	72.770	51.522	44.619	44.029
<b>COSTI DI PRODUZIONE</b>	<b>(944.789)</b>	<b>(1.037.369)</b>	<b>(1.049.116)</b>	<b>(1.010.746)</b>	<b>(958.815)</b>	<b>(876.420)</b>
COSTI DIRETTI	(190.429)	(212.946)	(251.296)	(245.120)	(193.892)	(194.795)
COSTI INFORMATICI	(69.087)	(82.072)	(73.898)	(69.943)	(68.021)	(55.279)
COSTO DEL LAVORO E SERVIZI AL PERSONALE	(520.815)	(564.697)	(546.690)	(531.963)	(536.420)	(488.679)
SPESE GENERALI E DI FUNZIONAMENTO	(75.111)	(74.058)	(75.611)	(76.222)	(74.639)	(68.299)
IVA INDETRAIBILE E ALTRE IMPOSTE INDIRETTE	(32.449)	(49.446)	(41.856)	(46.733)	(43.693)	(34.395)
ALTRE SPESE AMMINISTRATIVE	(56.898)	(54.149)	(59.765)	(40.765)	(42.150)	(34.973)
di cui Oneri di contenimento spesa pubblica (spending review e altro)	(8.474)	(2.258)	(719)	-	-	-
<b>MARGINE OPERATIVO LORDO</b>	<b>67.066</b>	<b>62.476</b>	<b>248.652</b>	<b>149.806</b>	<b>242.099</b>	<b>413.691</b>
RETTIFICHE DI VALORE SU CREDITI	(2.096)	(82.389)	(51.568)	(1.324)	(7.656)	1.508
AMMORTAMENTI ED ALTRI ACCANTONAMENTI	(49.930)	(47.958)	(34.908)	(34.295)	(22.479)	(72.413)
SALDO GESTIONE FINANZIARIA	(6.286)	(4.703)	(3.189)	3.459	18.853	(25.102)
SALDO GESTIONE STRAORDINARIA	34.054	3.867	1.237	(1.502)	3.773	(4.795)
<b>RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE</b>	<b>42.809</b>	<b>(68.707)</b>	<b>160.224</b>	<b>116.144</b>	<b>234.590</b>	<b>312.889</b>
IMPOSTE DELL'ESERCIZIO	(24.522)	(4.451)	(81.890)	(59.851)	(99.896)	(164.217)
ACCANT. A FONDO RISCHI FINANZIARI GENERALI	(10.000)	-	(50.000)	(40.000)	(12.500)	(86.500)
UTILE (PERDITA) PERTINENZA DI TERZI	-	356	90	85	(1.735)	5.404
<b>UTILE DELL'ESERCIZIO DEL GRUPPO</b>	<b>8.286</b>	<b>(73.514)</b>	<b>28.244</b>	<b>16.208</b>	<b>123.929</b>	<b>56.769</b>

I costi di produzione del gruppo Equitalia (costituito dalla Holding, dai tre Agenti della riscossione - Equitalia Nord, Equitalia Centro, Equitalia Sud - da Equitalia Servizi ed Equitalia Giustizia) sono composti per circa il 55% dalla spesa per il personale; la parte restante dei costi è riferita in buona parte all'attività istituzionale; con riferimento al conto economico 2012: costi diretti (servizi esattoriali e contenzioso esattoriale) e sistemi informatici per la riscossione (27%), spese generali e di funzionamento (8%), altre spese amministrative (5%) al netto di IVA indetraibile e oneri di contenimento spesa pubblica (complessivamente 5%).

I ricavi di produzione - come meglio illustrato nel prosieguo - si riferiscono principalmente all'indennità di presidio (corrisposta dallo Stato fino al 2008), agli aggi di riscossione e ai rimborsi spese per le procedure esecutive sostenute per il recupero delle somme iscritte a ruolo, oltre che alle commissioni di incasso F23 e altre entrate. La dinamica della riscossione, in incremento fino al 2010, ha subito un rallentamento nell'ultimo biennio, che ha comportato la riduzione dei ricavi nella misura media di oltre il 20% nel medesimo periodo.

Conseguentemente il risultato di gruppo, positivo fino al 2010, ha evidenziato un tendenziale pareggio negli esercizi 2011 e 2012, tenuto conto dei significativi accantonamenti 2011 a rettifica dei crediti verso gli enti impositori (82 €/mgl che hanno determinato la perdita annua di 73 €/mgl) e dei proventi straordinari 2012 relativi al credito IRES per recupero della intervenuta deducibilità IRAP del precedente quinquennio.

In sintesi i dati economici riferiti al Gruppo Equitalia evidenziano nel periodo 2007/2012 una contrazione del risultato d'esercizio rispetto al primo anno di gestione pubblica degli Agenti della riscossione, in funzione dell'azzeramento dell'indennità di presidio da parte dello Stato, della revisione del sistema di remunerazione e della recente contrazione dei volumi di riscossione determinata dalla crisi economica del Paese, che ha comportato interventi normativi a maggior tutela dei contribuenti in difficoltà.

Ciò premesso, si osserva comunque che Equitalia, per la sua natura pubblica, non è orientata al conseguimento di risultati economici, ma ha obiettivi istituzionali, prescritti dalla normativa di settore al fine prioritario di ottimizzare i volumi di riscossione e migliorare i servizi al cittadino, tra i quali si ricordano



i pagamenti *on line*, l'estratto conto *on line*, il *contact center*, lo "sportello amico", le dilazioni di pagamento, l'istanza di autotutela.

### **Spending review**

In data 27 settembre 2012, secondo le indicazioni della circolare RGS 28/2012, è stato effettuato il versamento previsto per l'anno 2012 all'apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, in conformità al disposto di cui all'art. 8, comma 3, del D.L. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. 135/2012.

L'importo, pari a € 6.209.761, è stato versato da Equitalia SpA in nome e per conto dell'intero Gruppo Equitalia e corrisponde al 5% della spesa sostenuta per consumi intermedi, così come risultanti dal bilancio consolidato al 31 dicembre 2010, individuati secondo le previsioni recate dalla Circolare RGS 5/2009.

L'importo versato - in applicazione della Circolare n. 36/2008 della Ragioneria Generale dello Stato e dalla successiva Circolare n. 40/2010 dello stesso Dipartimento - è rappresentato, come onere figurativo, alla voce 40 b) del bilancio consolidato.

Nel budget per l'esercizio 2013 sono stati previsti risparmi sui "consumi intermedi" dell'anno, tali da superare comunque la percentuale di riduzione prescritta dalla norma, pari al 10% del consuntivo 2010. L'importo previsto per legge sarà versato da Equitalia entro il termine del 30 giugno p.v..

I criteri di calcolo per la definizione della base imponibile relativa al versamento in parola sono stati portati a conoscenza del Ministero dell'Economica e delle Finanze -Dipartimento della Ragioneria dello Stato.



## Tabella 4. Procedure esecutive e cautelari

Anno attivazione	Preavvisi di fermo amministrativo	Iscrizioni di fermo amministrativo	Iscrizioni ipotecarie	Pignoramenti mobiliari	Pignoramenti presso terzi	Pignoramenti immobiliari e di beni mobili registrati	Istanze di insinuazione in procedure concorsuali
2007	1.673.839	467.570	246.020	65.927	61.439	8.711	75.829
2008	1.118.732	648.855	110.136	43.502	88.570	9.671	65.904
2009	1.616.062	96.543	181.307	43.363	119.286	9.414	59.982
2010	1.633.482	577.395	135.103	50.219	133.808	11.189	66.637
2011	905.215	188.916	30.474	31.109	101.548	4.880	56.187
2012	203.920	15.380	13.369	13.449	127.490	5.222	54.060



## Tabella 5. Rateazioni

Rateazioni concesse attive al 31/3/2013	N.	Importi (Euro)
Equitalia Nord S.p.A.	605.827	7.964.667.909
Equitalia Centro S.p.A.	551.359	5.203.941.691
Equitalia Sud S.p.A.	760.576	8.851.040.712
<b>Montante totale</b>	<b>1.917.762</b>	<b>22.019.650.312</b>

Incidenze sui montanti	N,	Importi
<b>tipologia contribuenti</b>		
Persone fisiche	77,0%	34,0%
Persone giuridiche e titolari di partita IVA	23,0%	66,0%
<b>debiti</b>		
fino a 5.000 €	72,0%	10,5%
da 5.000 a 50.000 €	24,6%	31,8%
da 50.000 a 500.000 €	3,2%	34,1%
oltre 500.000 €	0,2%	23,6%
<b>numero rate</b>		
fino a 12	35,1%	3,8%
fino a 24	24,0%	7,6%
fino a 36	12,0%	8,9%
fino a 48	9,2%	8,3%
fino a 60	2,0%	4,0%
fino a 72	17,7%	67,5%

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 5,20



\*17STC0000250\*