



*SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE FINANZE E TESORO*

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

Permettetemi, innanzitutto, di ringraziare il Presidente Senatore Mario Baldassarri e tutti i Senatori della VI Commissione Finanze per l'opportunità che mi viene offerta di illustrare l'attività dell'Agenzia delle Entrate.

In un momento difficile per il Paese, l'Agenzia è chiamata a dare il proprio contributo per sostenere la competitività, contrastando con più forza e maggiore efficacia l'evasione fiscale, che è tra i principali fattori che impediscono una concorrenza leale.

Il contrasto all'evasione è sicuramente importante nei momenti di crescita economica. Ma diventa ancor più determinante nei momenti di crisi, come quello attuale, quando la concorrenza sleale rischia di essere un fattore che taglia fuori dal mercato le imprese sane.

L'occasione offertami da questa audizione è quindi favorevole per fare il punto su quanto, sino ad oggi, è stato fatto e quanto occorre ancora fare nell'intento, certamente difficile ma realizzabile, di rendere ancora più efficace ed efficiente l'azione dell'Agenzia.

Come noto, l'attività dell'Agenzia - in continuità con l'azione già intrapresa negli anni precedenti e nel rispetto delle norme e dei provvedimenti che ne regolano e ne indirizzano il funzionamento - è finalizzata al perseguimento del massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali (*tax compliance*) attraverso una decisa attività di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale da un lato, e un'ampia e accurata offerta di servizi e di assistenza ai contribuenti dall'altro. Per meglio realizzare questi obiettivi strategici è in corso un'ampia operazione di riorganizzazione finalizzata alla realizzazione di maggiori economie di scala, all'ottimizzazione della filiera decisionale ed alla conseguente

valorizzazione del patrimonio delle professionalità già presenti in Agenzia a livelli significativi.

Nell'area della prevenzione e del contrasto all'evasione va subito evidenziato che l'Agenzia sta puntando, quest'anno, ad un deciso miglioramento dell'efficacia dissuasiva (oltre che repressiva) dei controlli. A tal fine è stata definita una strategia innovativa, finalizzata ad individuare selettivamente le situazioni più a rischio di evasione e/o di elusione.

In particolare l'azione si basa su due pilastri:

- individuazione di diverse macro-tipologie di contribuenti (grandi e medie imprese, piccole imprese e lavoratori autonomi, persone fisiche, enti non commerciali);
- adozione di metodologie di intervento differenziate per ciascuna macro-tipologia e coerenti con altrettanti distinti sistemi di analisi e valutazione del rischio di evasione da sviluppare tenendo anche conto delle peculiarità che connotano ciascuna realtà territoriale ed economica.

Nello specifico, per ciascuna macro-tipologia di contribuente, sono state attivate le seguenti principali linee operative.

Per i "grandi contribuenti" (volume d'affari non inferiore a 100 milioni di euro):

- presidio a tutto campo da parte delle Direzioni regionali, presso le quali sono state concentrate le competenze in materia di controlli, accertamento, contenzioso e riscossione, nonché in materia di rimborsi e di controllo dell'esistenza dei crediti utilizzati in compensazione;

- istituzione graduale del c.d. “tutoraggio” (previsto dall’art. 27, ai commi da 9 a 14, del decreto-legge n. 185 del 2008), che si esplica in un’accurata attività di analisi dei rischi (correlati al settore produttivo e al rischio specifico della singola impresa), nonché nel controllo sistematico e, per alcuni aspetti, preventivo, finalizzato anche ad assicurare un elevato grado di correttezza dei comportamenti fiscali di questa particolare e significativa platea di contribuenti (allo stato riservato alle imprese con volume d’affari non inferiore a 300 milioni di euro, e da estendere a tutti i grandi contribuenti entro il 2011).

Per le imprese di medie dimensioni (volume d’affari da 5,164 a 100 milioni di euro) è stato realizzato un presidio specifico mediante analisi dei rischi e attività di controllo sempre più mirate ed incisive.

Per le imprese di minori dimensioni (volume d’affari fino a 5,164 milioni di euro) e i lavoratori autonomi sono stati avviati piani specifici di controllo, basati sulla valutazione approfondita del rischio di evasione a livello di singoli comparti economici ed ambiti territoriali e sull’utilizzo mirato degli strumenti presuntivi di ricostruzione delle basi imponibili, quali in specie gli studi di settore e le indagini finanziarie.

Per le persone fisiche sono stati avviati piani straordinari di controllo basati sull’accertamento sintetico del reddito complessivo mediante l’utilizzo di elementi che segnalano la capacità contributiva del nucleo familiare convivente (previsti dall’art. 83, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 112 del 2008).

Inoltre, per tutte le macrotipologie di contribuenti innanzi citate, è stato attivato:

- il rafforzamento dell'azione di contrasto ai fenomeni aventi connotazione fraudolenta (in linea con quanto stabilito dall'art. 83, commi 5 e 6, del decreto-legge n. 112 del 2008); per tale finalità, sono stati istituiti l'Ufficio Centrale Antifrode, incardinato nella Direzione Centrale Accertamento, ed appositi Uffici Antifrode in nove Direzioni regionali (Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Puglia, Campania e Sicilia);
- il contrasto alle compensazioni indebite, attraverso una specifica e mirata strategia messa in campo da una task force, composta da personale estremamente qualificato che effettua controlli con cadenza mensile, man mano che le compensazioni (passate da 23 miliardi nel 2004 a 29 miliardi nel 2008) vengono effettuate. Il lavoro svolto in questi primi mesi ha fatto già emergere due tipologie di ipotesi di evasione: la prima di tipo più diffuso, caratterizzata da comportamenti individuali, più o meno occasionali, ed essenzialmente finalizzata a eludere il versamento delle imposte e dei contributi dovuti, per importi sia elevati sia di minore entità (8 mila soggetti già segnalati per 150 milioni di crediti compensati); la seconda più complessa e insidiosa, di tipo scientemente fraudolento, che riguarda sempre cifre notevoli ed è spesso collegata ad altre violazioni, tipicamente fatture false (sotto la lente 234 soggetti per 167 milioni di euro). Anche il legislatore con la manovra d'estate (decreto legge n. 112 del 2008) e nel decreto anticrisi (decreto legge n. 185 del 2008) ha manifestato una particolare sensibilità sul problema, intervenendo con nuove disposizioni normative che hanno inasprito le sanzioni amministrative, allungato i termini per procedere al recupero e reso immediata l'iscrizione nei ruoli straordinari dei crediti da recuperare;

- l'utilizzo degli istituti definatori, la cui portata è stata ampliata con il decreto-legge n. 185 del 2008, che ha introdotto la possibilità dell'adesione ai processi verbali di constatazione (prevista dall'art. 5-*bis* del decreto legislativo 218 del 1997). Linea operativa che consente di realizzare la definizione della pretesa tributaria e la riscossione delle somme dovute in tempi più rapidi con positivi effetti sull'economicità dell'azione amministrativa.

Tutte queste iniziative sono finalizzate non solo a contrastare efficacemente i comportamenti evasivi ma anche a modificare i comportamenti fiscali dei contribuenti in termini di allargamento delle basi imponibili e di incremento del gettito a seguito dell'adeguamento spontaneo agli obblighi fiscali (*tax compliance*).

Per il completo conseguimento di così importanti obiettivi va necessariamente perseguita ogni possibile forma di collaborazione con tutti i diversi soggetti istituzionali coinvolti, anche quelli internazionali, sotto forma di scambi di informazioni e di reciproca assistenza. In tal senso un ruolo determinante è svolto anche dalle nuove sinergie operative realizzate con la Guardia di Finanza, l'I.N.P.S. e l'Agenzia delle Dogane, che si traducono in una stretta cooperazione volta ad incrementare, nel suo complesso, l'efficienza dell'azione di contrasto all'evasione fiscale e contributiva.

Di grande rilievo è anche la collaborazione tra l'Agenzia ed Equitalia S.p.A. che ha l'obiettivo di ridurre al minimo l'intervallo temporale intercorrente tra il momento dell'accertamento dell'evasione fiscale e quello della riscossione coattiva delle somme dovute, di perseguire un ulteriore incremento dei livelli di riscossione derivanti dall'attività di accertamento e controllo, nonché, infine, di assicurare lo svolgimento di una efficace vigilanza sulle attività di riscossione dei tributi erariali.

Le nuove strategie e le più incisive sinergie operative di cui si è appena detto, rafforzate dalle disposizioni recentemente introdotte nell'ordinamento (i già citati art. 83 del decreto legge n. 112 e art. 27 del decreto legge n. 185) hanno certamente concorso alla buona *performance* di risultati, realizzata già nei primi cinque mesi dell'anno in corso.

Più in dettaglio, le somme riscosse da attività di controllo entro la prima decade di giugno per tutti i settori impositivi (II.DD – IVA – IRAP) ammontano a 1.666 milioni di euro, con un incremento del 21% rispetto al 2008 (1.376 milioni di euro). L'incremento si rivela ancora più consistente ove si considerino i soli importi relativi ai versamenti derivanti dalla definizione degli accertamenti e dei controlli documentali, pari a 1.228 milioni di euro, che registrano un aumento del 28%.

Gli interventi esterni sono pari a 4.297 verifiche e controlli mirati, numero questo sostanzialmente in linea con quello del 2008, ma, come detto, con risultati soddisfacenti in termini di maggiore imposta IVA constatata, pari a 197 milioni di euro, e di rilievi ai fini delle imposte dirette e IRAP pari, rispettivamente, a 1.549 e a 1.454 milioni di euro; ciò a conferma della qualità dell'azione.

Analogo e ancor più marcato miglioramento dei risultati si registra nell'attività di accertamento ai fini II.DD., IVA e IRAP. Sono stati eseguiti 94.399 accertamenti ordinari, numero superiore a quello del 2008 (+10%). Le complessive maggiori imposte accertate ammontano a 4.327 milioni di euro con un rilevante incremento (+58%) rispetto alle maggiori imposte accertate nel medesimo periodo del 2008.

Nell'ambito degli accertamenti nei confronti dei soggetti che espongono crediti IVA in dichiarazione, un'attenzione particolare è stata dedicata nella

selezione dei soggetti che dichiarano una situazione creditoria ai fini IVA che presenta elementi di rischio.

Si tratta, in particolare, dei contribuenti che espongono nelle dichiarazioni IVA - anche per più periodi di imposta - crediti di esercizio, o riportati da anni precedenti, di importo rilevante che appaiono anomali in rapporto con i regimi applicabili in relazione all'attività svolta e/o con un ammontare di fatturato non coerente con l'ammontare degli acquisti e della manodopera impiegata.

Sono stati così eseguiti 27.556 accertamenti sulle posizioni in parola (+21% rispetto al medesimo periodo del 2008) con minori crediti accertati pari a 370 milioni di euro (+78% rispetto al medesimo periodo del 2008) e maggiori imposte IVA a debito accertate pari a 804 milioni di euro (+53% rispetto al medesimo periodo del 2008).

Si sono infine registrati risultati importanti anche in relazione al potenziamento delle attività volte a reprimere i fenomeni di frode in materia di IVA. Gli interventi realizzati, mediante attività istruttoria esterna, hanno finora riguardato oltre 100 casi di particolare rilevanza. La maggiore IVA constatata è pari a 178 milioni di euro (+79% rispetto al 2008), mentre i maggiori imponibili II.DD. e IRAP sono risultati, rispettivamente, pari a 410 (+ 112% rispetto al 2008) e a 365 milioni di euro (+ 124% rispetto al 2008).

Va ricordata anche la cura che continua a essere posta nella gestione del contenzioso tributario che contribuisce a consolidare, grazie al riconoscimento in giudizio della validità della pretesa erariale, le posizioni espresse dall'Agenzia in sede interpretativa e di controllo. L'efficacia della difesa erariale costituisce, inoltre, un motivo rilevante ai fini della decisione del contribuente di aderire agli istituti deflativi del contenzioso contribuendo, in questa maniera, alla

diminuzione della conflittualità nei rapporti con i contribuenti e all'anticipazione della riscossione delle somme evase.

Al riguardo va segnalato che la riorganizzazione in corso realizza un nuovo assetto delle strutture deputate alla gestione del contenzioso, prevedendo la concentrazione di specifiche professionalità, per rendere più incisiva l'azione dell'Agenzia in tale ambito.

In materia di servizi ai contribuenti e alla collettività, particolare attenzione viene riservata al loro miglioramento funzionale, per agevolare gli adempimenti richiesti e per evitare che il loro assolvimento diventi complicato a causa di difficoltà non imputabili al cittadino.

Assume pertanto grande rilievo per l'Agenzia ridurre al minimo le difficoltà e le disfunzioni esistenti che non rendono agevole e diretto l'assolvimento degli obblighi tributari, attraverso una progressiva e costante semplificazione degli adempimenti. Ciò è possibile grazie a un utilizzo sempre più intenso degli strumenti che la tecnologia mette a disposizione, avendo cura di assicurarne la fruibilità anche a coloro i quali non sono in grado di utilizzare adeguatamente le tecnologie informatiche.

A tal fine l'Agenzia continua a porre al centro della propria attenzione il rapporto con il contribuente, monitorando le tipologie dei servizi richiesti, ponendo attenzione all'erogazione di servizi di elevato livello qualitativo, migliorando gli attuali standard e cercando di uniformare sul territorio nazionale le modalità e i tempi di erogazione.

E' costante il presidio della qualità e della tempestività dei servizi messi a disposizione dei contribuenti, attraverso la realizzazione di un sistema integrato di *customer satisfaction* che consente di "profilare" correttamente il contribuente al fine di erogare servizi personalizzati e avere un rapido *feedback*

sul suo grado di soddisfazione. Al riguardo si segnala che l’Agenzia ha aderito all’iniziativa “Mettiamoci la faccia”, promossa dal Ministro della Pubblica Amministrazione per monitorare il grado di soddisfazione dei contribuenti.

Fondamentale importanza assume la sempre maggiore efficienza e tempestività nell’erogazione dei rimborsi, nella consapevolezza che la restituzione in tempi rapidi dei crediti vantati dai contribuenti risponde a principi fondamentali di civiltà giuridica e di equità fiscale.

Analogamente è stata impressa una significativa accelerazione ai tempi di controllo e liquidazione delle dichiarazioni. Infatti il tempestivo controllo automatizzato delle dichiarazioni fiscali consente di verificare la congruità e tempestività dei versamenti, adottando procedure bonarie di recupero delle somme dovute, e di determinare l’eventuale spettanza dei crediti, procedendo all’erogazione dei relativi rimborsi.

Al riguardo occorre segnalare che poiché per ciascun periodo d’imposta sono presentate oltre 30 milioni di dichiarazioni, l’accelerazione dell’attività di controllo automatizzato comporta il potenziamento dei servizi di assistenza per la gestione delle comunicazioni di irregolarità, attraverso forme differenziate di erogazione: dall’assistenza presso gli uffici ai contribuenti o ai professionisti delegati, all’assistenza telefonica e via mail. Inoltre, recentemente è stata attivata una casella di posta elettronica dedicata agli intermediari fiscali (dottori commercialisti ed esperti contabili, consulenti del lavoro e consulenti tributari) dotati di posta elettronica certificata (PEC), per la trattazione delle comunicazioni di irregolarità relative, per il momento, al controllo automatizzato delle dichiarazioni UNICO Società di Capitale, anno d’imposta 2006, presentate nel 2007.

Nei primi dieci giorni di funzionamento, sono state trattate oltre 150 posizioni, con tempi di risposta di 24/48 ore.

Il sistema, superata una prima fase di rodaggio e sperimentazione, sarà esteso progressivamente agli altri modelli e a tutti gli utenti per assicurare un ulteriore servizio a distanza, che sfrutta le nuove tecnologie e riduce i tempi di attesa e gli accessi agli uffici.

E' importante sottolineare, poi, che l'accelerazione della liquidazioni delle dichiarazioni consente di mettere a disposizione degli uffici, in modo più tempestivo, i dati per eseguire le attività di accertamento.

In coerenza con gli indirizzi strategici prima delineati, è stato riesaminato l'assetto organizzativo dell'Agenzia al fine di meglio coniugare le due distinte esigenze di potenziare l'azione di accertamento e facilitare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti.

Occorre ricordare che una prima revisione delle strutture organizzative dell'Amministrazione finanziaria ebbe luogo alla fine degli anni '90 e portò alla istituzione degli uffici unici, al fine di superare la parcellizzazione degli uffici finanziari per tipologia di imposta (Imposte Dirette, IVA e Registro) e di costruire uffici unificati in seno ai quali tutte le imposte fossero gestite unitariamente, mettendo al centro dell'attenzione il contribuente.

In questo modo si passò da oltre mille uffici a competenze separate esistenti prima della riforma a poco meno di 400 Uffici unici che, con l'istituzione dell'Agenzia, hanno assunto la denominazione di Uffici locali. Con la loro creazione fu superata la frammentazione per tipologia d'imposta, lasciando però inalterata la frammentazione territoriale del controllo.

Infatti, l'eccessivo frazionamento degli ambiti territoriali di competenza aveva trasformato gli uffici locali in tanti "compartimenti stagni". Questo ha comportato:

- impossibilità di sinergie ed economie di scala o di specializzazione nelle attività di controllo più complesse;
- dispersione delle professionalità più esperte;
- difficoltà di coordinamento operativo da parte delle Direzioni regionali;
- limiti alla crescita professionale degli operatori dei piccoli uffici.

La riorganizzazione, operativa dall'inizio del 2009, ha accentrato l'attività di controllo, mentre ha lasciato decentrati gli uffici che erogano i servizi ai contribuenti. Entro il 2010 saranno attivate 106 Direzioni provinciali che subentreranno, assorbendone la competenza, ai 384 uffici locali. Ogni Direzione provinciale si articola in:

- un solo ufficio controlli con più aree specializzate per tipologia di contribuenti (medie e piccole imprese, professionisti, ecc.) e per attività;
- più uffici territoriali specializzati per:
 - l'assistenza e l'informazione ai contribuenti, la gestione delle imposte dichiarate e i rimborsi;
 - l'attività di controllo a maggiore diffusione sul territorio: controlli formali, accertamenti parziali su segnalazioni centralizzate, accertamenti in materia di registro.

Parte integrante della riorganizzazione è anche l'attribuzione alle Direzioni Regionali dei controlli sui soggetti di grandi dimensioni, cioè quelli che hanno

un volume d'affari, ricavi o compensi non inferiore a cento milioni di euro. Per questa particolare tipologia di soggetti viene così realizzata in ogni regione una struttura specializzata, che consente di rafforzare l'efficacia dei controlli. Su detti soggetti, le Direzioni regionali curano, oltre all'accertamento, anche le altre attività indicate nell'art. 27 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 (contenzioso, rimborsi, controlli formali, ecc.).

In sostanza la nuova organizzazione delle strutture periferiche è basata sul concetto che le attività di servizio all'utenza e quelle relative ai controlli fiscali rispondono a due logiche organizzative diverse:

- le strutture che erogano servizi devono essere abbastanza diffuse sul territorio, per raggiungere il maggior numero possibile di cittadini e agevolare anche quanti risiedono in zone geograficamente svantaggiate. Il nuovo assetto non comporta pertanto alcuna riduzione nel livello dei servizi attualmente erogati dagli uffici locali dell'Agenzia, né incide sfavorevolmente sulle possibilità di accesso diretto agli uffici da parte dei contribuenti.
- le strutture deputate ai controlli vengono accentrate su base provinciale per rendere possibili significative economie di scala e di specializzazione nell'utilizzo di risorse professionali molto qualificate, con ricadute positive sull'omogeneità, l'efficacia e la qualità dell'azione accertatrice.

Nel nuovo assetto i centri di azione e di responsabilità per le attività di accertamento più complesse passano da 384 a poco più di 100, con una consistente riduzione, per garantire un presidio più efficace del territorio, specie nelle regioni più grandi ove tale presidio è stato reso finora assai critico dal

numero troppo elevato di uffici locali con i quali la struttura di vertice regionale doveva direttamente rapportarsi. La dimensione provinciale, inoltre, offre la possibilità di migliori collegamenti con le strutture di analogo livello della Guardia di finanza e dell'INPS.

Il processo di riorganizzazione in corso ha luogo sulla base di un calendario che prevede il completamento dell'intero progetto nell'arco del biennio 2009-2010. La prima Direzione provinciale attivata è stata quella di Bologna, lo scorso 2 febbraio. Alla data odierna ne sono in funzione 28 e nel corso del 2009 ne saranno attivate altre 25, di cui 8 prima della pausa estiva. Le altre saranno attivate nel 2010; tra queste quelle delle province maggiori.

Durante la fase di transizione gli uffici locali continuano naturalmente a operare con le attuali competenze e circoscrizioni territoriali, fino alla data di attivazione delle rispettive Direzioni provinciali.

La riorganizzazione ha anche permesso di ottemperare al disposto dell'art. 74, comma 1, del decreto legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che imponeva alle pubbliche amministrazioni di ridurre del 15% gli uffici dirigenziali di livello non generale e del 20% quelli di livello generale.

I risultati finora conseguiti, soprattutto nella lotta all'evasione, dimostrano che l'Agenzia è sempre più impegnata su tutti i fronti di propria competenza e cerca di rappresentare sempre un valido punto di riferimento per l'intera pubblica amministrazione in termini di snellezza operativa, tempestività delle soluzioni, generosa disponibilità del proprio personale.

L'Agenzia, infine, è pronta ad affrontare da protagonista le sfide future che arriveranno dall'attuazione del federalismo fiscale, che rappresenta una importante e concreta occasione di cambiamento per il Paese. L'Agenzia, infatti,

avvalendosi delle proprie strutture e della professionalità dei propri dipendenti, è in grado di assicurare efficacia ed economicità nella gestione dei tributi in piena sinergia con le Regioni e gli Enti territoriali.

Grazie per l'attenzione.