

A pensar male....

La dotazione finanziaria dell'Agenzia delle entrate

Di Serena Sileoni

Alla fine degli anni Novanta, all'interno dell'operazione di riorganizzazione del Governo, le funzioni esercitate dal dipartimento delle entrate presso il Ministero dell'economia e delle finanze vennero trasferite all'Agenzia delle entrate. Il trasferimento era parte di un ridisegno dell'organizzazione del ministero, che vide uscire dal campo delle proprie funzioni dirette quelle attinenti alla gestione erariale, del demanio e del territorio, e delle dogane, devolute ad appositi enti pubblici non economici.¹

Il modello delle agenzie avrebbe dovuto servire a semplificare l'attività del ministero e la sua composizione, delegando attività ad elevato contenuto di tecnicità a enti esterni ad esso, seppur sotto la sua vigilanza. Le Agenzie, infatti, sono strutture amministrative al di fuori del governo, autonome dal punto di vista organizzativo e della gestione del bilancio, in grado di provvedere alle proprie funzioni sia con autorità regolamentare che amministrativa e di controllo. Si distinguono, tuttavia, da quelle indipendenti per essere sottoposte alla vigilanza del ministero competente per materia. In particolare, per quel che riguarda l'Agenzia delle entrate, il decreto legislativo, nell'istituirla, ha previsto che il ministero abbia funzioni di "indirizzo, vigilanza e controllo sui risultati di gestione delle agenzie fiscali, nel rispetto dell'autonomia gestionale da esse attribuita" (art. 56, c. 1, lett. c), d.lgs. 300/1999).

Un dato particolarmente interessante del rapporto tra agenzia delle entrate e ministero è quello relativo al finanziamento.

L'art. 70 del d.lgs. n. 3000/1999 prevede infatti che le entrate delle agenzie fiscali siano costituite da tre voci: finanziamenti a carico del bilancio dello stato, corrispettivi per i servizi prestati a soggetti pubblici o privati, altri proventi patrimoniali e di gestione. Delle tre voci, la più importante è la prima, che viene determinata con apposita convenzione tra MEF e Agenzia "in modo da tenere conto dell'incremento dei livelli di adempimento fiscale e del recupero di gettito nella lotta all'evasione. Tale convenzione, stipulata sulla base del documento di indirizzo con cui, a cadenza triennale, il ministero fissa gli sviluppi, le linee generali e gli obiettivi della politica fiscale e della sua gestione, determina, come stabilito dall'art. 59 del d.lgs. n. 300/1999, "a) i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere; b) le direttive generali sui criteri della gestione ed i vincoli da rispettare; c) le strategie per il miglioramento; d) le risorse disponibili; e) gli indicatori ed i parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione". Nella convenzione viene stabilita, tra le altre, "la quota incentivante connessa al raggiungimento degli obiettivi della gestione e graduata in modo

Serena Sileoni è Vice-Direttore generale dell'Istituto Bruno Leoni

¹ Art. 57, d.lgs. 3000/1999, in attuazione della delega n. 59/1997

da tenere conto del miglioramento dei risultati complessivi e del recupero di gettito nella lotta all'evasione effettivamente conseguiti".²

Dal tenore della legge, si poteva prevedere fin dall'inizio che la dotazione finanziaria dell'Agenzia delle entrate avrebbe potuto essere influenzata, nella quota premiante, dallo "zelo" negli accertamenti.

Un criterio scivoloso, perché, se da un lato la ovvia missione dell'Agenzia è anche quella di verificare che le tasse vengano pagate secondo importi e modalità dovuti, dall'altro lato un incentivo a stanare l'evasore a ogni costo, specie in un sistema fiscale fortemente asimmetrico a danno del contribuente, rischia di compromettere l'imparzialità della pubblica amministrazione. In particolare, i funzionari dell'Agenzia subiscono un incentivo implicito a "verbalizzare", anche in assenza del ragionevole dubbio che i comportamenti osservati siano effettivamente illegali.

La Convenzione tra il MEF e l'Agenzia delle entrate

Se il decreto legislativo poteva dare spazio a forme incentivanti in contraddizione con il principio di imparzialità dell'amministrazione, le ultime due Convenzioni (2011-2013 e 2013-2015) tra MEF e Agenzia delle entrate confermano, anche se in misura molto diversa, un dubbio simile.

La quota incentivante viene trasferita in due tranches: un acconto pari al 70% all'inizio dell'anno successivo a quello di competenza, sulla base della comunicazione inviata dal direttore dell'Agenzia delle entrate e contenente i dati relativi al monitoraggio della gestione e verifica dei risultati; il saldo entro il 30 luglio, previa informativa al ministro della verifica dei risultati della gestioni conseguiti nell'anno precedente. Per il primo anno di vigenza delle Convenzioni (quindi, per il 2011 e per il 2013) l'acconto può essere anticipato dall'Agenzia sulla base dell'avanzamento dei risultati da conseguire nel medesimo anno al 31 luglio e al 30 novembre dell'esercizio di competenza.

Rileva innanzitutto che la quota incentivante deve essere usata non solo al miglioramento delle condizioni di funzionamento e al potenziamento della struttura, e quindi a un vantaggio indiretto per il personale e, in generale, per il servizio, in termini di miglioramento delle condizioni di lavoro, ma anche alla corresponsione di compensi incentivanti al personale medesimo.

Quel che più conta, comunque, è capire quali siano i criteri per determinare la quota incentivante.

Da questo punto di vista, la nuova Convenzione (2013-2015) sembra aver corretto molti degli effetti paradossali della precedente, che, subordinando la quota incentivante al raggiungimento di risultati in evidente conflitto con la posizione dei contribuenti, lasciava spazio a comportamenti dell'amministrazione fiscale in cui lo "spirito di servizio" poteva trovarsi tra l'incudine di quegli obiettivi e il martello del contribuente.

Gli obiettivi incentivati erano suddivisi nelle varie attività dell'Agenzia: prevenzione e contrasto all'evasione; servizi resi ai contribuenti e alla collettività; attività di governo e supporto. Ad ognuna di questi tre macrofunzioni era assegnato un punteggio, rispettivamente 82, 48, 8. Il totale del punteggio, 138, vedeva quindi un forte incentivo a "la-

² Per capire cosa significa, in... soldoni, si fornisce la misura della quota incentivante per i dirigenti di prima fascia, come riportata nella risposta del Ministero dell'economia e delle finanze al question time n. 5-02122 nella VI Commissione finanze nella presente legislatura dagli onorevoli Zanetti e Sottanelli sulla remunerazione dei dirigenti dell'agenzia delle entrate: la retribuzione massima di risultato per i dirigenti di prima fascia dell'Agenzia delle entrate è di più di 50.000 euro, che si aggiungono quindi ad un trattamento retributivo.

vorare molto bene” nell’attività di lotta all’evasione, a “lavorare bene” nei servizi resi ai contribuenti e alla collettività” e “abbastanza bene” nell’attività di governo e supporto.

Già da questo dato emergeva, come prima e generale conclusione, che il MEF e l’Agenzia delle entrate ritenevano che fosse più la lotta all’evasione che non i servizi resi alla generalità dei contribuenti e rappresentarne le funzioni.

Ad ogni modo, e addentrandoci più nel dettaglio, per capire cosa volesse dire “lavorare bene”, occorre analizzare gli indicatori di ciascuna attività.

Per quanto riguarda la lotta all’evasione, erano obiettivo il numero di accertamenti nei confronti dei grandi contribuenti, il numero di accertamenti effettuati sulla base del redditometro, il numero di accertamenti assistiti da indagini finanziarie, la percentuale di costituzioni in giudizio dinanzi alle commissioni tributarie provinciali e la percentuale di partecipazione a pubbliche udienze rispetto al numero di controversie discusse. Tali voci avevano ognuna un risultato atteso, al cui raggiungimento veniva assegnato un punteggio parziale. La somma dei punteggi parziali dava il punteggio complessivo per l’attività di lotta all’evasione sopra visto. Così, se l’Agenzia effettuava 1800 accertamenti su grandi contribuenti - da intendersi con volumi d’affari, ricavi o compensi non inferiore a 100 milioni di euro -, le venivano assegnati 20 punti; per 35.000 accertamenti da redditometro, 30 punti; per 10.000 accertamenti assistiti da indagini finanziarie, 20 punti; per una percentuale pari a 96% di costituzioni in giudizio e partecipazione a pubbliche udienze - al netto di quelle in cui non è rilevante la presenza dell’Agenzia-, rispettivamente 8 e 4 punti. La somma di questi punti, nel caso in cui gli obiettivi fossero pienamente conseguiti - e quindi, fossero svolti 1800 accertamenti su grandi contribuenti, 35.000 da redditometro, e così via - generava appunto quel numero 82, che era il punteggio totale per l’attività di evasione.

Da questi dati parziali, emergono altre due considerazioni.

In primo luogo, risulta chiaro che l’incentivo a perseguire l’evasore fosse determinato, più che dal perseguimento del buon andamento della pubblica amministrazione, dalla necessità di raggiungere un numero di accertamenti sufficienti a far scattare il premio. Quanto di più stridente si possa immaginare con il principio di imparzialità dell’agire amministrativo: incentivare i verbali a prescindere dal loro contenuto non spingerà i controllori a effettuare le verifiche dove è massima la probabilità di recuperare gettito evaso, ma dove è massima la facilità a “produrre carta”. Spiccano peraltro l’incentivo maggiore assegnato all’accertamento sintetico rispetto a quello assistito da indagini finanziarie (rispettivamente 30 e 20 punti), che, come dice il termine stesso, non è analitico e si basa su dichiarazioni sintetiche da verificare; nonché la particolare “attenzione” assegnata ai grandi contribuenti. Quest’ultima solleva a sua volta un profilo critico: il panorama industriale italiano è assai variegato. In molte aree il numero di “grandi contribuenti” è assai limitato. Di fatto l’obiettivo assegnato all’Agenzia delle entrate si traduce, quindi, nella visita sistematica e frequente a un numero ridotto di soggetti - gli unici che, in talune zone, superano le soglie fissate - i quali tipicamente, e proprio per questa consuetudine, si può presumere abbiano una minore propensione a evadere. In sostanza, è come se la convenzione spingesse a controllare sempre gli stessi, ignorando - o dedicando minore attenzione - agli altri, a prescindere dalle proporzioni tra i due gruppi di contribuenti.

Tali serie incentivi era orientata, in sintesi, molto più a remunerare gli *input* (la fase dei controlli) degli *output* (le somme effettivamente e debitamente recuperate).

In secondo luogo, gli ulteriori indicatori dati dalla solerzia nell’attività processuale (percentuale di atti costitutivi in giudizio e di partecipazione a pubbliche udienze) più che un obiettivo premiale avrebbe dovuto costituire una ordinaria e dovuta attività del-

la pubblica amministrazione: è quantomeno doveroso che, una volta chiamata in giudizio, l'amministrazione adempia ai propri oneri processuali, come farebbe qualsiasi controparte privata. Qualificare tali oneri come obiettivo incentivante, più che profilare un dubbio di imparzialità, sembra esaltare eccessivamente quello che dovrebbe essere l'ordinario atteggiamento dell'Agenzia.

Con riferimento all'attività "servizi resi ai contribuenti e alla collettività", erano indicatori della precedente Convenzione il numero di risposte telefoniche fornite (8 punti per 1.900.000 risposte); il numero di risposte fornite in forma scritta (8 punti per 70.000); l'accelerazione del processo di liquidazione automatizzata (8 punti per un'accelerazione pari all'80% per il 2009 4 al 40% per il 2010); il numero di controlli preventivi di qualità sulle comunicazioni di irregolarità (8 punti per 1.000.000 di controlli); la percentuale di rimborsi istruiti per le imposte dirette (8 punto per l'85% fino al 2008); la percentuale delle risposte rese alle istanze di interpello nei termini dovuti (8 punti per il 100% di risposte). Sembra poco consono che una serie di attività che, come dice la voce, sono servizio al contribuente e alla collettività pesasse in misura assai inferiore rispetto alle attività di lotta all'evasione, dove invece la qualità è misurata in misura assai più determinante dal numero di indagine aperte che dal loro esito.

Infine, nella categoria "attività di governo e supporto" erano considerati il numero di partecipanti al percorso formativo per addetti alla riscossione (4 punti per 260 partecipanti) e il grado di raggiungimento dei risultati attesi dal piano di investimenti, che pesava per altri, marginali, 4 punti.

La nuova Convenzione per gli anni 2013-2015 corregge in parte i "conflitti di interesse" generabili da incentivi basati sulla solerzia nello scovare gli evasori, piuttosto che sul raggiungimento dei risultati concreti di lotta all'evasione.

Difatti, l'attività di prevenzione e contrasto all'evasione diventa area strategica di controllo, composta non più dalle voci sopra viste, tipicamente indagatorie, ma nelle riscossioni complessive, nelle attività di tutoraggio delle imprese di grandi dimensioni,³ nel numero di verifiche effettuate sul classamento delle unità immobiliari urbane, nell'indice di vittoria numerico. Più equa la distribuzione dei punteggi interni a quest'area (24 punti per una riscossione complessiva di 10,2 miliardi di euro; 20 punti per 3200 imprese di grandi dimensioni sottoposte a tutoraggio, 12 punti per 800.000 verifiche effettuate sul classamento delle unità immobiliari urbane, 16 punti per il 59% di vittorie), ma soprattutto maggior risalto a indici di risultato, piuttosto che di processo. Rispetto a una totale assenza di misure di output, emerge ora un temperamento tra indicatori di risultato e di processo, e si riduce l'incentivo a eseguire indagini e accertamenti massimizzando il volume, e non la "qualità" degli stessi. Indicativo, da questo punto di vista, che la voce "numero di accertamenti" abbia lasciato il posto alle riscossioni complessive.

Se marginali sono le differenze di incentivi per l'area di supporto e un po' più articolate, ma senza cambiamenti sostanziali, le voci per l'area servizi, migliora il rapporto tra peso dell'area controlli e dell'area servizi: il primo scende a 72, mentre il secondo sale a 58.

Qualcosa insomma è cambiato, e in meglio, ma qualche perplessità resta ancora, in particolare con riferimento all'ammontare dell'incasso derivante dai versamenti diretti e da ruoli, fissato, come obiettivo, a 10,2 miliardi, e dalla percentuale delle vittorie in giudizio, pari al 59% delle pronunce.

3 Si tratta di un monitoraggio introdotto dal decreto legge n. 185 del 2008 dei comportamenti delle grandi imprese in materia di imposte dirette e indirette, attivato in base a specifiche analisi di rischio concernenti il settore produttivo di appartenenza dell'impresa o della singola impresa.

Quanto al primo obiettivo, la previsione di una somma monetaria a prescindere dalle esigenze di controllo scollega l'attività di prevenzione e controllo rispetto al contesto socio-economico, variabile negli anni. Inoltre, paradossalmente, definire un obiettivo di riscossione disincentiva l'Agenzia (e l'amministrazione fiscale in generale) dal perseguire attività di prevenzione: il contrasto all'evasione è una di quelle attività che dovrebbero essere svolte con l'obiettivo di erodere la propria "base imponibile". Al contrario, all'Agenzia conviene avere una base di evasione molto ampia in modo da poter più agevolmente ricuperare somme evase.

Quanto al secondo obiettivo, è quantomeno benevolo, da parte del ministero, ritenere che vincere poco più della metà delle cause sia un obiettivo premiante. La pubblica amministrazione dovrebbe sempre agire nel rispetto della legge e quindi dovrebbe sempre essere "nel giusto". Poiché è fatta di persone, capita che sbagli, ma, se il sistema funziona, l'errore dovrebbe essere l'eccezione. Che sia considerato quindi non solo normale, ma anche coerente a un'amministrazione virtuosa il fatto che soccomba in giudizio per il 41% dei casi sembra davvero poco giustificabile, specie in costanza dell'accertamento esecutivo, introdotto nel nostro ordinamento dal 2011. Sarebbe più ragionevole, casomai, "punire" l'agenzia delle entrate quando soccombe, considerati nel frattempo gli effetti potenzialmente nefasti per il contribuente dovuti a riscossioni anticipate e misure cautelari nelle more del giudizio.

Conclusioni

Dall'analisi delle ultime due Convenzioni, emergono due conclusioni generali.

In primo luogo, viene naturale chiedersi quanta malizia vi sia nel pensare che lo zelo con cui negli anni appena passati l'Agenzia delle entrate ha spedito avvisi di accertamento e combattuto l'evasione sia stato in parte anche incentivato, è il caso di dirlo, dal premio finale.

Indubbiamente l'amministrazione fiscale è composta da agenti che servono con disciplina ed onore, come chiede la Costituzione, ma è lecito domandarsi se, ancorché in maniera larvata, il traguardo finale del numero di accertamenti sintetici o di controlli sui grandi contribuenti non abbia avuto un qualche peso. Sarebbe un effetto comprensibile, che non dipende tanto dalle qualità personali dei funzionari pubblici, quanto dalle norme, come la Convenzione appena passata, che hanno misurato la qualità del servizio in base non a obiettivi di risultato, ma a indicatori di processo, senza corrispondenza con i risultati conseguiti.

L'ultima Convenzione corregge in parte questo metodo, benché contenga ancora qualche indicatore di dubbia adeguatezza e, soprattutto, continui a non vedere l'altra faccia della medaglia: i funzionari pubblici non dovrebbero essere solo premiati se adempiono correttamente ai loro uffici, ma dovrebbero anche essere sanzionati quando non lo fanno.

Ciò è tanto più vero per un'amministrazione, come quella fiscale, che si confronta con i contribuenti in un rapporto impari, godendo di una serie di prerogative che rendono ai secondi più faticoso provare le loro ragioni. Se a questa fatica si assomma l'immunità per i funzionari data dall'assenza di qualsiasi forma di sanzione, l'asimmetria tra i due soggetti grava ancora di più sia sui contribuenti colpiti, sia sul sistema in generale, dal momento che i costi degli errori della pubblica amministrazione vengono caricati sull'intera collettività.

IBL Focus

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.