



***Audizione delle Commissioni 5^a e 6^a riunite del Senato
nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 3382 di
conversione in legge del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87***

**Intervento di Attilio Befera
Direttore dell’Agenzia delle Entrate**

Roma, 10 luglio 2012

Vorrei anzitutto ringraziare i componenti delle Commissioni V e VI del Senato, e in particolare il Presidente Baldassarri, per l'invito a questa audizione sui contenuti del decreto-legge n. 87/2012.

Per quanto attiene all'Agenzia delle entrate, il provvedimento presenta, in estrema sintesi, due punti essenziali. Il primo concerne l'accorpamento con l'Agenzia del territorio, mentre il secondo riguarda la riduzione degli assetti organizzativi interni e delle dotazioni organiche. Per esplicita dichiarazione del Governo, il provvedimento ha, per così dire, una importante funzione di "apripista" nella definizione della politica di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica, che è una delle priorità dell'Esecutivo fin dal suo insediamento, e che si è tradotta nel successivo decreto-legge n. 95/2012 sulla *spending review* approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 luglio scorso.

In quest'ottica, mi sembra evidente, con specifico riguardo alla questione più ampia dell'accorpamento delle agenzie fiscali – da un lato, l'accorpamento dell'Agenzia del territorio a quella delle entrate e, dall'altro, l'accorpamento dell'Amministrazione dei monopoli di Stato all'Agenzia delle dogane – che si tratta di un'operazione le cui finalità e la cui portata vanno ben oltre l'ambito di funzioni cui è legata la mia responsabilità istituzionale. Devo, per questo, necessariamente rimettermi alle determinazioni in materia del Governo e del Parlamento.

Sotto il profilo esclusivamente tecnico, è indubbio che l'accorpamento tra l'Agenzia delle entrate e quella del territorio viene a interessare due branche importanti e significative dell'amministrazione finanziaria, ciascuna delle quali costituisce una realtà consolidata e di dimensioni significative (circa 33.000 dipendenti per l'Agenzia delle entrate e quasi 9.000 per l'Agenzia del territorio). E ognuna di esse, pur nella realtà comune del modello "agenzia", ha le proprie caratteristiche organizzative, le proprie competenze funzionali e le proprie *expertise* professionali.

Di per sé, quindi, l'operazione si presenta complessa. Insieme alle diversità, sono anche evidenti le interrelazioni tra le due agenzie, già immediatamente percepibili, se vogliamo, per il solo fatto che entrambe si qualificano come "agenzie fiscali". Si pensi, più in particolare e senza pretesa di esaurire qui l'intera tematica, agli adempimenti legati al mondo del registro, che per la maggior parte si collocano in posizione intermedia tra l'aspetto dell'imposizione fiscale e quello dei valori e delle proprietà immobiliari, su cui hanno competenza il catasto e le conservatorie. Specie in prospettiva sono quindi individuabili utili integrazioni funzionali e sinergie operative, ma si tratta di un processo verosimilmente non breve, né, tanto meno, di agevole realizzazione.

Ritengo opportuno ricordare che, nel recente passato, il processo di unificazione degli uffici imposte dirette, IVA e registro, pur riguardando attività più affini tra loro e tutte interne alle Entrate, si è potuto realizzare solo in un arco di tempo di medio periodo. Il progetto dell'ufficio unico delle entrate è stato approfonditamente dibattuto, perché si puntava non a una meccanica giustapposizione dei preesistenti uffici, ma a una loro effettiva integrazione secondo logiche di processo. L'operazione è stata avviata in via sperimentale nel luglio 1997, diverso tempo dopo l'approvazione della legge che l'aveva prevista. L'effettiva unificazione delle strutture – che si sono ridotte da oltre 1000 a quasi 400 - è stata poi realizzata nei successivi cinque anni (1998–2002). In quel periodo venne portata avanti anche una massiccia opera di informazione, sensibilizzazione e formazione del personale, e si trattava di oltre 30.000 dipendenti. Fu una decisione fondamentale perché, in ultima analisi, il coinvolgimento e la motivazione del personale interessato rappresentano la risorsa cruciale per il successo dei piani di riorganizzazione, tanto più se di vasta portata.

In tempi più recenti l'Agenzia delle entrate ha realizzato un ulteriore intervento di razionalizzazione, che ha visto l'istituzione di circa cento direzioni provinciali in

sostituzione dei precedenti uffici operativi (quasi 400, come appena detto) e l'accorpamento nei poli regionali delle attività di controllo sui grandi contribuenti e delle funzioni correlate, come il contenzioso. Dal punto di vista organizzativo questa operazione è stata meno complessa della precedente, riguardando fondamentalmente - secondo logiche di economia di scala e di specializzazione professionale - l'integrazione di attività operative ormai consolidate nella strutturazione dei processi di servizio. In sostanza, si trattava di perfezionare la riforma precedente, correggendone i limiti ai fini di un migliore utilizzo delle limitate risorse umane disponibili. Eppure la realizzazione di questo nuovo modello ha comunque richiesto un arco di tempo di due anni (2009-2010). Nell'ambito della nostra autonomia abbiamo tuttavia ugualmente intrapreso all'epoca questa ulteriore iniziativa di riorganizzazione convinti della sua efficacia. Dato anche il tempo considerevole (circa 6 anni) trascorso dalla precedente riorganizzazione – quella che portò all'istituzione degli uffici unici – potevamo dare il giusto peso a una considerazione come quella richiamata proprio alcuni giorni fa dalla Corte dei Conti nella relazione sul rendiconto generale dello Stato, e cioè alla considerazione secondo cui “interventi troppo reiterati di revisione obbligano ad una defatigante opera di riordino degli uffici, di riagggregazione delle funzioni e di riqualificazione del personale con possibili effetti negativi sulla funzionalità delle strutture e sulla qualità dei servizi erogati.”

L'operazione di accorpamento di cui oggi parliamo abbisogna quindi di una adeguata prospettiva temporale. La ritengo indispensabile per almeno due ragioni. La prima è quella di evitare, nell'immediato, di rallentare o appesantire il funzionamento dell'apparato dell'Agenzia delle entrate e di quello dell'Agenzia del territorio, che devono invece continuare ad operare a pieno regime per assicurare il raggiungimento di obiettivi ambiziosi, in particolare sul versante dell'azione di contrasto all'evasione fiscale, l'Agenzia delle entrate, e su quello

della riforma del catasto, l'Agenzia del territorio. La seconda ragione è quella di consentire una pianificazione operativa e un'attuazione ben tempificata dell'intera operazione, in modo da rivedere puntualmente gli assetti organizzativi e ottimizzare le logiche di processo e le modalità di erogazione dei servizi in funzione delle esigenze dell'utenza.

Non è comunque nell'accorpamento delle agenzie fiscali che il decreto-legge n. 87 individua e quantifica i maggiori risparmi di spesa. Tali risparmi sono previsti soprattutto in connessione alla riduzione degli assetti organizzativi interni e degli organici del personale, con particolare riguardo alla dirigenza. Passo così all'altro punto del provvedimento in esame che richiede, a mio avviso, particolare considerazione dal punto di vista specifico dell'Agenzia delle entrate.

Il decreto-legge prevede una riduzione delle posizioni dirigenziali di seconda fascia secondo un rapporto complessivo di almeno 1 a 40 rispetto al contingente del personale non dirigenziale in servizio. E' chiara la finalità di questa norma – prevista, peraltro, solo per le agenzie fiscali – che in linea di principio intende giustamente collegare la funzione propriamente dirigenziale a contenuti forti di managerialità. La prevista contrazione dell'organico dirigenziale dovrebbe comportare nella sola Agenzia delle entrate la soppressione di oltre 300 posizioni, pari a più del 25% delle attuali posizioni dirigenziali. Per le altre amministrazioni pubbliche il decreto-legge sulla *spending review* fissa invece al 20% il livello di riduzione delle posizioni dirigenziali, ma questa differenza, in sé e per sé, non è suscettibile di rilievi critici: se la *spending review* si lascia alle spalle la logica dei "tagli lineari", non può neppure attribuire razionalità intrinseca alla logica delle "riorganizzazioni lineari".

L'aspetto su cui vorrei soffermarmi è la previsione secondo cui, in corrispondenza della riduzione del numero dei dirigenti, verrebbero istituite, in numero non superiore alle posizioni dirigenziali da sopprimere, posizioni organizzative di livello

non dirigenziale. Lo scopo – come dice con precisione la legge – è quello di assicurare “la funzionalità del nuovo assetto operativo conseguente alla riduzione dell’organico dirigenziale”. Queste posizioni saranno conferite con apposite procedure selettive a funzionari di provata capacità ed esperienza. In effetti, a fronte della forte riduzione delle attuali posizioni dirigenziali, il rafforzamento dei livelli intermedi di responsabilità costituisce la condizione essenziale per garantire l’operatività delle strutture.

E’ una previsione importante, che è peraltro coerente con l’esigenza, da lungo tempo perseguita dall’Agenzia delle entrate, di valorizzare adeguatamente le aspirazioni professionali di tutti quei funzionari che, per le loro conoscenze e capacità, rappresentano veri e propri punti di riferimento per colleghi e superiori nelle loro specifiche materie.

Le nuove figure di responsabilità previste dal decreto-legge n. 87, la cui istituzione verrebbe finanziata con una parte dei risparmi derivanti dalla riduzione del numero dei dirigenti, possono essere la risposta a questa esigenza. E’ necessario però prevedere, a tal fine, una retribuzione adeguata alla rilevanza delle funzioni da svolgere. Sotto tale aspetto non va trascurato che - rispetto alla generalità delle pubbliche amministrazioni - è palese una peculiarità del lavoro tipico dei nostri funzionari, che si confrontano quotidianamente con professionisti molto preparati e agguerriti su problematiche assai complesse.

Da questo punto di vista, non ritengo quindi adeguata la previsione contenuta nella norma: i titolari delle posizioni organizzative di nuova istituzione verrebbero infatti a percepire un’indennità complessivamente modesta, non dissimile da quella - 9.000 euro annuali – che è già oggi prevista come *plafond* massimo per i titolari delle posizioni organizzative attuali, che sono però caratterizzate da una complessità notevolmente inferiore. Sarebbe pertanto necessario prevedere che – sempre nel rispetto del limite massimo di spesa previsto al riguardo dal decreto-

legge n. 87 – la retribuzione di posizione delle nuove figure venga fissata in misura pari al 50% della retribuzione complessiva oggi percepita da un dirigente del livello retributivo più basso.

Considero molto importante questa modifica. L'Agenzia delle entrate deve poter prospettare al proprio personale più qualificato opportunità di carriera e di remunerazione che corrispondano in qualche misura, sotto il profilo retributivo, all'alta qualificazione che viene loro richiesta e di cui danno prova giorno per giorno. E' evidente che queste opportunità non saranno mai comparabili a quelle di lavoro assai attraenti offerte dal mondo esterno, ma qui supplisce lo spirito di servizio alla collettività che rappresenta la motivazione più profonda di chi sceglie di lavorare nella nostra Agenzia.

Grazie dell'attenzione