



AUDIZIONE PRESSO LE COMMISSIONE FINANZE DEL SENATO IN MERITO ALLO SCHEMA DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 181 RECANTE:

“Misure per la revisione della disciplina dell’organizzazione delle Agenzie Fiscali”

Roma, 15 luglio 2015

La UILPA ringrazia codesta Commissione per l’invito a rappresentare le proprie osservazioni sullo schema di decreto legislativo n.181.

Il Governo, dopo circa 15 mesi dall’approvazione della legge di delega fiscale n. 24 dell’11.3.2014, ha approvato ed inviato alle Camere, per il prescritto parere, ulteriori quattro decreti legislativi tra cui l’importante schema di decreto legislativo in materia di revisione delle norme che disciplinano l’organizzazione delle Agenzie Fiscali oggetto dell’odierna audizione.

Considerato il rilevante contesto della legge delega su una materia, quella del Fisco, di strategica importanza per l’intero sistema Paese, ci saremmo aspettati un provvedimento legislativo di riordino delle Agenzie fiscali che fosse coerentemente all’altezza dell’importanza della *mission* che l’Amministrazione finanziaria dovrà perseguire, nel medio e lungo termine, sulla base della riforma tributaria che il Governo e questo Parlamento progressivamente stanno approvando in ossequio alla legge delega.

Lo schema di decreto in esame, infatti, pone scarsa attenzione all’organizzazione, *ergo* all’Amministrazione, e soprattutto ai circa 50.000 lavoratori, cioè alle donne e agli uomini che quelle riforme dovranno concretamente attuare al servizio del cittadino/contribuente.

Il contesto dell’audizione ci impone una necessaria sintesi della nostra analisi e quindi procediamo per punti riferiti al contenuto dello schema di decreto e con riferimento al limitato miglioramento, in termini di efficacia, delle funzioni c.d. “*core business*” fiscali, catastali, doganali e dei giochi che ne potrà derivare.

Lo schema di decreto n. 181 appare, quindi, orientato a:

- Cambiare l’approccio della “*mission*” dell’Agenzia (c.d. “cambio verso”).
- Cambiare “l’architettura” della Convenzione MEF/Agenzie fiscali prevedendo nuove tipologie di obiettivi rilevanti e di indicatori di risultato dell’attività delle Agenzie.
- Cambiare il sistema di valutazione della *performance* e del sistema incentivante del personale (salario accessorio).

- Prefigurare una ulteriore riduzione, rispetto alle previsioni della “*spending review*” (ex D.L. n. 95/2012), di posizioni dirigenziali di livello “generale” e “non generale”.
- Configurare, affinché possa essere coperta la vacanza di organico dirigenziale, una nuova procedura concorsuale per soli esami a fronte dell’annullamento dei concorsi per dirigenti attualmente banditi e oggetto di diffuso contenzioso.

Nuova “*mission*” delle Agenzie fiscali.

Lo schema di decreto legislativo esplicita normativamente quello che è l’essenza dell’attuale indirizzo politico della riforma del sistema tributario orientata al c.d. “cambia verso”. Cioè l’approccio del Fisco maggiormente indirizzato alla “*compliance*” e alla semplificazione amministrativa per il cittadino cercando di ridurre al minimo “...*l’invasività nel tessuto produttivo grazie a un’attività di analisi del rischio di evasione*”, “favorendo l’incremento del livello di adempimento spontaneo”, di contrasto all’evasione alle frodi e illeciti tributari e di servizi ai contribuenti.

Tale indirizzo può trovare condivisione anche da parte di questa O.S. ove tale nuovo approccio venga concretamente declinato partendo da una effettiva semplificazione degli obblighi tributari e di riduzione, oltre che del carico fiscale, degli obblighi e degli oneri fiscali nei confronti del cittadino/contribuente. Evidentemente, però, riteniamo non potrà essere depotenziata quella che comunque dovrebbe restare, al contempo, la contestuale *mission* delle Agenzie di recupero dell’enorme evasione ed elusione fiscale.

Riteniamo insomma che la funzione di deterrenza e recupero dell’evasione non vada depotenziata bensì va resa più efficiente ed efficace ed orientata al contrasto, in particolare, dei grandi fenomeni evasivi ed elusivi. In tale ottica fa ben sperare la precisazione contenuta nello schema del decreto relativa al miglioramento dell’attività di analisi dei fenomeni evasivi affinché si possano selezionare i soggetti da sottoporre a controllo che presentino maggiori rischi evasivi così da evitare e/o limitare la possibilità che vengano messi in campo azioni “invasive” nei confronti di operatori economici virtuosi e che operano nell’ambito della legalità fiscale.

Riteniamo che tutto ciò sia possibile, oltre che con una riforma fiscale coerente con tali principi, attraverso concreti ed adeguati investimenti nell’ambito delle stesse Agenzie fiscali.

Sotto questo profilo lo schema di decreto appare assolutamente carente.

Ricordiamo che il modello delle Agenzie fiscali, introdotto con il decreto legislativo n.300 del 1999, nasce a seguito di una riforma condivisa dallo stesso sindacato confederale ed *in primis* dalla stessa UIL.

Il progetto si prospettava ottimo e finalizzato a superare una visione eccessivamente burocratica di stampo Ministeriale che era basata sul mero adempimento di atti.

Nel suo complesso, in questi anni, il modello ha funzionato grazie alla professionalità crescente di tutti i lavoratori del fisco che spesso hanno sopportato il gravoso onere derivante dalle innumerevoli riorganizzazioni delle strutture agenziali. Non da ultimo

l'accorpamento dell'ex Agenzia del Territorio con l'Agenzia delle Entrate e l'ex Agenzia dei Monopoli con l'Agenzia delle Dogane.

Negli anni dal 2001 al 2008 circa, pur scontando le inevitabili iniziali criticità, si avviò un percorso positivo e condiviso, governato, nel rispetto dei ruoli, dalla Parte Pubblica e da una attività costruttiva del Sindacato, che tendeva:

- da una lato: ad orientare l'attività dell'Amministrazione e dei suoi lavoratori al raggiungimento dei risultati programmati attraverso la stipula della Convenzione con l'Autorità Politica (MEF) che ne definisce gli obiettivi;
- dall'altro: prevedendo un sistema di incentivazione dei lavoratori.

Questa condivisione di percorsi tra OO.SS. e Parte Pubblica ha prodotto alcuni importanti risultati (esempio: concretamente introdotto con il Contratto Agenzie fiscali i principi di valutazione del merito con suddivisione differenziata del salario accessorio; introduzione nel 2008, per via contrattuale, della licenziabilità immediata del lavoratore colto in fragranza di reato contro la P.A.).

Da allora, però, si avviò sempre più una forte impostazione autoreferenziale dei vertici Agenziali grazie anche ad una normativa sul pubblico impiego eccessivamente "invasiva" delle materie, prima riservate alla contrattazione e che ha lasciato l'organizzazione del lavoro e delle strutture esclusivamente in mano alla parte datoriale senza un effettivo controllo derivante dall'assenza di alcun tipo di condivisione con le rappresentanze dei lavoratori.

Pertanto, lo schema di decreto legislativo oggetto dell'odierna audizione poteva e doveva essere l'occasione per una intelligente "manutenzione" del modello agenziale, in grado di coprire spazi di miglioramento della gestione del personale, del riconoscimento della peculiarità e della rilevanza della *mission* per il sistema Paese, e di riordino delle strutture che fosse funzionale e coerente con la riforma del fisco perseguita attraverso la legge delega.

Si è preferito tenere un profilo basso, di mantenimento dell'esistente, mentre occorreva far tesoro dell'esperienza acquisita per superare le criticità e le difficoltà emerse nel corso di circa 15 anni dalla istituzione delle Agenzie.

Tali criticità si sono particolarmente evidenziate, aggiungendosi all'incertezza derivante dall'integrazione delle precedenti strutture "Agenzia del territorio" e "Agenzia delle Entrate" di cui ancora oggi si fatica a comprendere la fase finale dell'unificazione nonostante i tempi ormai brevissimi dati dalla norma (31.12. c.a.)

Nuova "architettura" della Convenzione tra il MEF e le Agenzie fiscali.

La *ratio* con cui si approccia lo schema di decreto legislativo alla nuova idea di "*mission*" determina che la Convenzione tra il MEF e le Agenzie Fiscali diventi ancor più uno strumento fondamentale attraverso il quale dovranno essere perseguiti gli obiettivi generali richiamati in premessa.

Pertanto, gli obiettivi in Convenzione, già dal 2016, dovranno perseguire finalità di efficienza dell'azione amministrativa volta a favorire, coerentemente con le sopra citate

finalità istituzionali, l'incremento della "Tax compliance" agevolando l'assolvimento spontaneo degli obblighi tributari.

Sarà, quindi, necessario definire, sempre in Convenzione, nuovi indicatori che possano "misurare" tali tipologia di obiettivi.

Performance e sistema incentivante del personale.

A tutto ciò si dovrebbe collegare un nuovo sistema di incentivazione (salario accessorio) della *performance* lavorativa che consentirebbe, diversamente da oggi, tempistiche celeri di erogazione delle risorse rispetto alle prestazioni di lavoro effettuate.

Come descritto nella relazione che accompagna il decreto, pertanto, le Convenzioni costituirebbero la sede istituzionale di verifica dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance* individuale adottati nelle Agenzie fiscali, nonché dei criteri stabiliti per la definizione delle risorse inerenti il trattamento economico accessorio collegato alla *performance* dei lavoratori.

In pratica si uscirebbe dall'attuale sistema incentivante in cui una parte rilevante delle risorse vengono assegnate attraverso il c.d. "decreto ex comma 165" (art. 3, comma 165, della L. n. 350/2003).

Diversamente, la quota incentivante (che già oggi viene riconosciuta non appena verificati i risultati attesi in Convenzione) verrebbe integrata da apposito decreto ministeriale che può essere anche anticipato in corso di anno di svolgimento delle attività.

Sebbene tale nuovo sistema di incentivazione consentirebbe che le risorse incentivante possano essere erogate ai lavoratori tempestivamente rispetto all'anno di competenza (diversamente da quanto accade oggi che viene erogato a distanza di anni rispetto ai risultati consuntivati), evidenziamo un grave *vulnus* rappresentato dalla circostanza che il decreto, nel prevedere che il tutto avvenga ad "...invarianza finanziaria", determina che a fronte dei miglioramenti ed incrementi, di anno in anno, degli obiettivi attesi, non si avranno, parimenti, incrementi delle risorse incentivanti. Anzi, già esse partirebbero con l'ennesimo tetto massimo definito sulla base della media di risorse assegnate nel triennio precedente.

Insomma, poche risorse sono state assegnate in questi ultimi anni a causa dei tagli normativi e poche ne saranno assegnate! ... a prescindere dei miglioramenti in termini di risultati e di efficienza ed efficacia che si potranno ottenere. Forse è meglio definirlo sistema "disincentivante".

Ricordiamo come da troppi anni ormai i lavoratori del fisco, oltre a subire, come gli altri lavoratori del P.I., l'illegittimo blocco contrattuale sono stati oggetto di strumentali campagne denigratorie, di delegittimazione, offesi nella loro professionalità e dignità, aggrediti finanche fisicamente. Se alcune esasperazioni di contribuenti potevano muovere da comprensibili criticità derivanti anche da una crisi economica che non dà certezza del futuro è pur vero che i lavoratori del fisco sono stati, e lo sono tutt'ora, vittime sacrificali di colpe non loro.

Inoltre, lo schema di decreto riconduce alla Convenzione, nelle more dei rinnovi contrattuali, la definizione dei sistemi di misurazione e di valutazione della *performance* individuale adottati dalle Agenzie ed i criteri selettivi da esse stabiliti per l'attribuzione del trattamento economico accessorio collegato alla *performance* del personale dipendente. Come descritto nella relazione che accompagna il decreto le Convenzioni costituirebbero la sede istituzionale di verifica dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance* individuale adottati nelle Agenzie fiscali, nonché dei criteri stabiliti per la definizione delle

risorse inerenti il trattamento economico accessorio collegato alla *performance* dei lavoratori.

Ciò determina, evidentemente, l'inaccettabile nonché inutilmente arbitrario indebolimento del quadro delle relazioni sindacali di amministrazione che, diversamente, negli anni dalla nascita delle Agenzie ad oggi ha garantito efficienza e risultati ben oltre gli obiettivi annualmente assegnati dal Sig. Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Riduzione delle posizioni dirigenziali.

Lo schema di decreto prevede, inoltre, nell'ambito del proseguo ormai prossimo dell'unificazione delle strutture cc.dd. "Core" (Direzioni Provinciali Entrate e Uffici Provinciali Territorio) nonché di "razionalizzazione" delle strutture dell'Agenzia, una riduzione delle posizioni dirigenziali di livello "non generale", non inferiore al 10%, rispetto ai tagli già imposti dalla *spending review* (art. 23-*quater* del d.l. n. 95/2012 – che ha definito il rapporto 1:40 rispetto al personale non dirigente).

Si calcola, quindi, che alle circa 180 unità già previste per il 2015 dalla *spending review* dovrà seguire un ulteriore taglio di circa 110 unità per raggiungere il rapporto 1:44 prevista dall'odierno schema di decreto legislativo (fonte relazione tecnica). E' prevista, quindi, anche una riduzione sempre del 10% anche per il numero delle posizioni dirigenziali di livello "generale".

E' importante sottolineare che la revisione organizzativa delle Agenzie non può che essere funzionale alla *mission* che deve perseguire; coerente alle qualificate attività che andranno ad essere svolte; nel rispetto, non solo della legalità, ma anche dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia amministrativa.

Diversamente lo schema di decreto in esame non sembra dare risposte esaustive alla complessità della riforma tributaria derivante dalla legge di delega fiscale n. 24 del 2014.

Nuovo bando concorsuale per la selezione di dirigenti.

E', infine, l'art. 2 dello schema di decreto legislativo che prevede la possibilità, per le Agenzie, di annullare gli attuali concorsi per dirigenti che sono stati banditi ma non portati a termine e prevedere, diversamente, un nuovo bando di concorso da svolgere esclusivamente sulla base di prove d'esame con riserva di un massimo del 30% dei posti ai lavoratori interni.

La relazione illustrativa evidenzia che ciò si è reso necessario a seguito della sentenza n. 37/2015 della Corte Costituzionale con cui sono stati dichiarate incostituzionali le norme che avevano consentito il proseguo delle assegnazione di funzioni dirigenziali a funzionari.

Evidentemente, il patrimonio di professionalità interno alle Agenzie andava valorizzato secondo canoni ed istituti che negli anni precedenti andavano diversamente condivisi e supportati da percorsi, anche contrattuali, che rispondessero a criteri di legittimità secondo il nostro ordinamento giuridico.

Il problema riteniamo non nasca dall'autonomia amministrativa che dovrebbe godere il sistema agenziale bensì l'eventuale uso distorto, suffragato da normative poi dichiarate costituzionalmente illegittime, che se ne è potuto fare.

Ecco perché peroriamo percorsi di selezione che nell'ambito della massima trasparenza, legittimità e valutazione del merito possano consentire la valorizzazione dell'elevato patrimonio di professionalità presente nell'ambito dei 50.000 lavoratori del fisco che diversamente, chi per un verso chi per un altro, è stato frequentemente mortificato.

In tal senso riteniamo che l'impegno del Parlamento, del Governo e dei vertici agenziali non deve essere orientato esclusivamente all'individuazione della sola legittima (costituzionalmente) soluzione necessaria per la copertura delle posizioni dirigenziali oggi rimaste scoperte a causa degli effetti trancianti della sentenza della Corte Costituzionale n. 37/2015.

Percorsi di carriera e riconoscimento professionale, previa valutazione dei risultati raggiunti e dell'effettivo merito, vanno sostenuti, sin da subito, a livello politico, legislativo ed amministrativo. Ciò in quanto **le risorse umane costituiscono, unitamente ad un'efficace riforma del fisco, la vera leva strategica capace di poter concretamente determinare una vera inversione di rotta!!**

Ringraziamo per l'attenzione prestata.

UILPA