



ATTO DEL GOVERNO N. 181
***Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina
dell'organizzazione delle Agenzie Fiscali***

*Audizione presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica
15 luglio 2015*

Lo schema di decreto legislativo in esame riconferma, nelle premesse, il processo di riorganizzazione delle strutture delle agenzie fiscali, come già disposto ai sensi dell'art. 23 *quater* della legge n. 135/2012.

In sostanza il provvedimento si limita a confermare l'*iter* del processo introdotto con tale norma dove ha disposto, sul piano generale, la incorporazione delle agenzie del Territorio e dei Monopoli, rispettivamente nelle agenzie delle Entrate e delle Dogane.

Tale riorganizzazione, inoltre, viene "legata" al riassetto dei servizi e dei controlli, si afferma per facilitare gli adempimenti dei contribuenti, l'incremento della competitività delle imprese e gli investimenti in Italia di aziende straniere, nonché per ridurre la invasività dei controlli attraverso lo strumento del "controllo amministrativo unico".

Per conseguire tali obiettivi è stabilito che le agenzie fiscali dovranno opportunamente orientare i "programmi di formazione ed i criteri per la determinazione dei compensi incentivanti del personale", nel quadro della "revisione" del sistema delle convenzioni (istituite come noto dal decreto legislativo n. 300/1999) stipulate annualmente con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Dunque, a ben vedere, il decreto presuppone che tutti i complessi e corposi elementi del richiamato processo di riorganizzazione e riassetto debbano trovare risposte e soluzioni nell'unico ambito della convenzione, dove al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze viene evidentemente affidato, a partire dal 1° gennaio 2016, un ruolo attivo, orientativo degli obiettivi, e non più di mera verifica dei risultati raggiunti dalle agenzie sulla base dell'annuale atto di indirizzo del Ministro e delle norme di merito.

Tale osservazione trova conferma all'articolo 1, comma 2, dello schema di decreto, dove si afferma che sia l'istituto della convenzione, d'ora in avanti, a stabilire "specifici obiettivi di incremento del livello di adempimento spontaneo e di efficacia della prevenzione e del contrasto all'evasione fiscale, delle frodi e degli illeciti tributari".

Il ruolo delle convenzioni viene in sostanza radicalmente implementato, in *primis* attraverso la revisione degli indicatori e dei criteri di misurazione degli obiettivi, in particolare

dove si introduce l'indicatore di *“tempestività delle attività svolte nelle aree operative”* ed il criterio di valutazione della migliore semplificazione della comunicazione fisco-contribuente, come introdotta dalla legge n. 212/2000, nonché insieme dell'indicatore dei risparmi di gestione conseguiti rispetto a *“controlli che abbiano determinato il disconoscimento in via definitiva di richieste di rimborsi o crediti d'imposta”*.

All'esito positivo delle verifiche (*accompagnate da una fase di monitoraggio e riscontro*) sulle descritte attività svolte dalle agenzie - verifiche effettuate, nel corso del 2017 sempre da parte del Dipartimento delle Finanze - è stabilito vengano assegnati gli stanziamenti riferiti alla attività dell'anno precedente (*il 2016*), nel rispetto del *“vincoli di neutralità finanziaria”* .

Si stabilisce, in proposito, al comma 7 del medesimo articolo 1 che i citati stanziamenti, a partire dall'anno 2016, saranno costituiti da una erogazione unica - quale corrispettivo per il raggiungimento degli obiettivi - composta dalla somma della quota incentivante, istituita con il citato decreto legislativo n. 300/1999, e delle risorse di cui all'articolo 3, comma 165, del decreto legislativo n. 350/2003. Tale erogazione tuttavia non potrà in ogni caso superare la media degli importi assegnati a tali titoli nel triennio precedente.

Queste osservazioni di fatto non possono che portare la CISL FP alla considerazione oggettiva che lo schema di decreto legislativo, che attua l'articolo 9, comma 1, della legge n. 23/2014, la cosiddetta *“delega fiscale”*, è da un lato deludente, dall'altro preoccupante.

Deludente innanzitutto per mancanza di coraggio.

Il provvedimento, infatti, non ha colto le opportunità, pur contenute nella *“delega fiscale”*, per promuovere la attuazione di una sola agenzia del fisco, così come da tempo proposto anche dalla Cisl FP, che - attraverso la unificazioni delle funzioni orizzontali e delle sedi operative - avrebbe prodotto efficienza e ridotto fortemente i costi di gestione della macchina fiscale italiana.

Una tale scelta avrebbe tra l'altro consentito di riassegnare - dopo la *“incorporazione”* introdotta nel 2012 con la legge 135 - responsabilità esclusive, efficienza e qualificazione degli obiettivi alle tradizionali funzioni *“core”*, che restano quelle fiscali, catastali, doganali e dei giochi.

Deludente e preoccupante, inoltre, la scelta di concentrare gli esiti della richiamata *“riorganizzazione”* delle agenzie fiscali, nella unica fase delle convenzioni.

Si è deciso, insomma, di costruire nell'angusto spazio temporale della *“discussione”* sulle convenzioni - per loro vocazione istituto di natura contrattuale - un complesso sistema di controlli - sicuramente singolare e sfidante per il quadro delle pubbliche amministrazioni - che tuttavia, non prevedendo alcun elemento innovativo di contraddittorio tra le parti, finirà per marginalizzare la autonomia gestionale delle agenzie.

La CISL FP considera, in tale ambito, poco comprensibile anche la nuova soluzione individuata per il finanziamento delle agenzie fiscali.

Si mantiene da un lato lo schema attuale delle convenzioni dove è previsto che il loro finanziamento, la cosiddetta quota incentivante, sia commisurato al grado di raggiungimento degli obiettivi strategici posti con l'atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze; dall'altro però se ne *“precostituisce”* e delimita, per decreto, il tetto economico che - come detto sopra - non potrà superare la media dell'ultimo triennio.

Preoccupa, infine, il testo dello schema di decreto, laddove, al comma 2, pare ricondurre nel solo ambito delle convenzioni la individuazione degli *“obiettivi di incremento del livello di adempimento spontaneo e di efficacia della prevenzione e del contrasto all’evasione fiscale, delle frodi e degli illeciti tributari”*, obiettivi che, diversamente, sarebbe auspicabile restino disciplinato dall’atto di indirizzo del Ministro dell’economia e delle finanze, documento annualmente reso al Parlamento e posto nella disponibilità dei cittadini e delle parti sociali.

A ciò si deve aggiungere che, con il decreto in questione, anche il quadro delle relazioni sindacali nelle agenzie fiscali rischia di venire fortemente indebolito. Infatti, la introduzione di una ulteriore fase di *“verifica”* - evidentemente a posteriori - posta nell’ambito delle convenzioni con il Ministero dell’economia e delle finanze ed estesa ai *“sistemi di misurazione e valutazione delle performance individuali ed ai criteri selettivi per l’attribuzione del salario accessorio”* - finirà per mettere in discussione, provocando contraddizioni evidenti, il quadro e la compatibilità delle previsioni del CCNL del comparto agenzie fiscali e delle norme in vigore, riguardo al merito degli accordi sottoscritti tra le parti.

Lo schema di decreto legislativo introduce poi alcune modifiche all’art. 23 *quinquies* della legge n. 135/2012, con particolare riferimento alla riduzione - nella misura del 10 per cento - del rapporto tra personale dirigenziale e personale non dirigente, prima stabilito nella misura parametrica di 1/40.

In pratica il decreto identifica in 1.250 posizioni dirigenziali di II fascia l’assetto ottimale della struttura amministrativa delle agenzie, rispetto alle 1.380 individuate dalla citata legge n. 135/2012; corrispondentemente il decreto riduce del 10 per cento le posizioni dirigenziali di I fascia.

Per quanto riguarda il reclutamento del personale dirigenziale, le agenzie fiscali sono inoltre autorizzate ad annullare le procedure concorsuali per la copertura di posti dirigenziali non ancora concluse ed a indire concorsi pubblici per soli esami, da espletare entro il 31 dicembre 2016, utilizzando *“modalità selettive”* definite con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze.

I predetti concorsi sono *“avviati con priorità”* rispetto alle procedure di mobilità, compresa quella volontaria di cui all’articolo 30, comma 2-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *“tenuto conto della peculiare professionalità alla cui verifica sono finalizzati i concorsi stessi”*. Al personale dipendente dalle agenzie fiscali, tuttavia, è poi riservata una percentuale non superiore al 30 per cento dei posti messi a concorso.

La soluzione proposta nel decreto legislativo - successiva alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 37/2015, che ha dichiarato illegittima la proroga *“sine die”* del conferimento degli incarichi dirigenziali a funzionari - è per la CISL FP del tutto parziale, ed in tal senso essa non può che suscitare preoccupazione.

In effetti, il decreto si limita a stabilire che le posizioni dirigenziali *“ottimali”* delle agenzie fiscali debbano restare in pratica - ciò per la migliore gestione delle delicate funzioni di controllo e

accertamento dei fenomeni della evasione, delle frodi e degli illeciti tributari - quelle già in precedenza individuate dalle norme in vigore e nel contempo prevede l'indizione di un concorso per la copertura delle posizioni dirigenziali, da espletare entro il 31 dicembre 2016.

In ciò, evidentemente, la norma si pone nella logica giudiziosa di dover adeguarsi al merito della predetta sentenza della Consulta.

Ma, incomprensibilmente, il provvedimento nulla dispone per la copertura - fino alla conclusione del concorso in questione - delle oltre 600 posizioni dirigenziali vacanti. Tali posizioni, molte delle quali riferite a sedi operative di grandi dimensioni, risulteranno così "*scoperte*", per un anno e mezzo, con le prevedibili conseguenze negative sul piano della efficienza e della efficacia, necessarie per il raggiungimento da parte delle agenzie degli obiettivi sfidanti, che lo stesso schema di decreto introduce. Il protrarsi di una situazione di *empasse* organizzativa e gestionale - ove si segnalano diffusi fenomeni di demotivazione, accompagnati da iniziative giurisdizionali da parte dei cosiddetti "incaricati" - rischia di vanificare lo spirito e gli obiettivi che si è posti con lo schema di decreto legislativo in questione.

La CISL FP, in conclusione, chiede ai parlamentari componenti le Commissioni che vengano apprezzate specifiche valutazioni tese ad implementare e rivisitare i contenuti dello schema di decreto legislativo, con particolare riferimento:

- alla ipotesi di riorganizzazione delle attuali due amministrazioni in una sola agenzia fiscale, con la unificazione delle funzioni "*orizzontali*", delle sedi operative e con la istituzione di quattro strutture di responsabilità tecnico-gestionale, riferite alle tradizionali funzioni "*core*";
- alla rivisitazione degli ambiti e delle competenze assegnate ai contraenti nella fase delle convenzioni, tali da riprodurre, tra l'altro, gli elementi di "*contraddittorio*" paritario già contenuti nel citato decreto legislativo n. 300/1999, nonché il superamento dei limiti di finanziamento alla media del triennio precedente;
- alla introduzione di una soluzione "*ponte*", fino alla data del 31.12.2016, per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti, da adottare anche utilizzando, con procedure di selezione trasparenti, i dispositivi vigenti quali ad esempio quello del conferimento di incarichi temporanei;
- l'innalzamento della quota riservata al personale delle agenzie fiscali nei concorsi per l'accesso alla dirigenza, fino alla misura del 50%.