

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XXIV

n. 76

RISOLUZIONE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

d’iniziativa della senatrice GUERRA

approvata il 16 maggio 2017

ai sensi dell’articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell’esame dell’affare assegnato sui documenti: Rapporto «Italia – Rafforzamento della governance e dell’efficacia delle agenzie fiscali», predisposto dal Fondo monetario internazionale, e Rapporto «Amministrazione fiscale italiana», predisposto dall’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

La Commissione,

esprime apprezzamento per l'iniziativa del Ministro dell'economia e delle finanze (MEF) di attivare una collaborazione di alto livello con organismi internazionali che hanno analizzato a fondo i pregi e i difetti dell'organizzazione amministrativa e di regolazione del comparto tributario;

in entrambi i rapporti si indicano delle priorità di intervento che appaiono utili al legislatore italiano nel presupposto che l'architettura complessiva è adeguata ma va migliorata in termini di efficienza, autonomia e efficacia;

atteso che l'Italia è un paese con una pressione fiscale elevata, ma con livelli di osservanza delle normative fiscali bassi;

sottolineato che l'Amministrazione ha mostrato un alto livello di competenza e un grande impegno nel gestire la mole degli impegni relativi alle normative approvate negli ultimi anni, con particolare riferimento: alle varie fasi della *voluntary disclosure*; alla gestione delle innovazioni introdotte per garantire una più ampia collaborazione e consulenza tra fisco e contribuente nella prospettiva di razionalizzazione e semplificazione degli adempimenti; alla gestione della normativa di contrasto all'evasione, con particolare riferimento a quella relativa a *split payment* e *reverse charge* da cui sono derivati i più significativi risultati in termini di recupero di gettito; alla attivazione degli strumenti richiesti dal decreto relativo all'internazionalizzazione delle imprese, fra cui il regime di *cooperative compliance*, i nuovi interpelli e il *ruling* che stanno anch'essi dando concreti risultati;

ribadito che il modello amministrativo delle Agenzie, che si è rivelato certamente valido nel superare la struttura ministeriale, soffre oggi di un obiettivo restringimento operativo;

rilevato che i due rapporti, pur nella differente ottica, hanno rimarcato:

la molteplicità degli enti con funzioni in ambito tributario, da cui deriva una serie di sovrapposizioni di competenze;

la progressiva riduzione degli ambiti di autonomia delle Agenzie fiscali, in forza della contrazione delle risorse messe loro a disposizione e della mancanza di potestà propria in relazione alla gestione del personale;

in particolare la durata del mandato dei direttori e l'applicazione del meccanismo dello *spoil system*;

l'alto livello di dettaglio delle convenzioni con il MEF costituisce a sua volta un fattore di contrazione dell'autonomia delle Agenzie, in particolare dal punto di vista strategico;

la valutazione dell'operato delle Agenzie dovrebbe essere inoltre maggiormente focalizzata sui risultati conseguiti, ad esempio in termini di riduzione dell'evasione;

la sovrapposizione degli interventi dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza e degli ambiti di responsabilità amministrativa e penale, che costituisce un fattore di debolezza.

Costituiscono invece segnali incoraggianti la progressiva digitalizzazione delle pratiche, soprattutto in ambito doganale, e l'introduzione delle dichiarazioni precompilate;

ricordato,

che in tema di riscossione occorre procedere all'attuazione delle disposizioni volte a trasferire ad altra Agenzia le competenze assegnate a Equitalia;

che l'Agenzia delle entrate e delle dogane (essa stessa oggetto di integrazione problematica con il personale dell'ex Amministrazione autonoma dei monopoli) sono alle prese con urgenti e pressati esigenze di gestione del personale con incarichi dirigenziali,

esprime una valutazione positiva con le seguenti osservazioni:

ferma restando la piena potestà di indirizzo e di determinazione degli obiettivi rimessa all'organo politico di vigilanza occorre ridare autonomia finanziaria alle Agenzie: eventuali interventi di *spending review* generalizzata non possono riguardare orizzontalmente anche le Agenzie, come avvenuto recentemente con i tagli alle spese per gli immobili, per il personale e per l'informatica. Gli interventi di riduzione dovrebbero riguardare i fondi complessivi erogati alle Agenzie, lasciando libere queste ultime di decidere come ripartire i tagli sulle specifiche voci. Ma andrebbe al tempo stesso considerata la necessità di rivedere le assegnazioni di fondi alle Agenzie quando ad esse vengano assegnati compiti aggiuntivi o straordinari.

La gestione del personale è in condizioni particolarmente critiche. Hanno pesato numerosi interventi legislativi susseguitisi negli ultimi anni, che hanno progressivamente eroso l'autonomia delle Agenzie su questo fronte, e da ultimo la nota sentenza della Corte costituzionale sugli incarichi dirigenziali. Occorre intervenire urgentemente per dare alle Agenzie l'autonomia necessaria a svolgere efficacemente la loro missione, sul fronte delle regole per il reclutamento nel rispetto dei principi costituzionali, la valutazione, lo sviluppo di carriera, gli incentivi, il contratto di lavoro.

È anche opportuno ribadire la piena autonomia delle Agenzie nella determinazione della loro organizzazione interna.

Occorre rivedere il sistema delle convenzioni tra MEF e Agenzie, che oggi sono basati su una pluralità eccessiva di micro-obiettivi, mentre dovrebbero fare riferimento a pochi obiettivi di carattere generale e strategico, ponendo l'accento sugli obiettivi di miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti e della semplificazione delle procedure.

Allo stesso tempo il sistema delle convenzioni, e gli incentivi in esse previsti, vanno rivisti anche per migliorare il coordinamento e la supervisione del MEF sull'operato delle Agenzie.

Dal punto di vista operativo la Commissione suggerisce quindi di modificare sia il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, per affermare con maggiore precisione e dettaglio il principio di autonomia finanziaria e gestionale delle Agenzie delle entrate e delle dogane e monopoli, escludendo le Agenzie da misure di contenimento dei costi a carattere orizzontale, privilegiando l'operatività per obiettivi definiti *ex ante* e la verifica del raggiungimento degli stessi e assegnando maggiore incisività al raccordo tra indirizzi politici e attività indipendente nel conseguire gli stessi.

Inoltre appare opportuno introdurre una diversa regola di finanziamento e una diversa autonomia regolamentare, per restituire maggiore efficienza e discrezionalità del raggiungimento degli obiettivi.

Inoltre la Commissione suggerisce di modificare il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per coordinarne le disposizioni degli articoli 2 e 19 con le prescrizioni e indicazioni proposte al citato decreto legislativo n. 300 del 1999.

Dalla maggiore autonomia dovrebbe poi discendere una modifica dei rispettivi statuti delle Agenzie nonché un'opera legislativa di abrogazione di norme che contrastano con il regime della riforma.

Considerate la grave situazione organizzativa delle Agenzie fiscali, che si è venuta a creare a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 17 marzo 2015, e la scadenza al 30 settembre 2017 del termine previsto per l'affidamento di funzioni delegate a funzionari, la Commissione rappresenta inoltre al Governo la necessità di un intervento urgente che, nelle more di una riforma complessiva secondo le linee indicate, sia in grado di scongiurare il rischio di uno stallo nell'operatività delle Agenzie, evitando il rischio di gravi conseguenze sulla funzionalità dei servizi da esse svolti e sull'azione di contrasto all'evasione fiscale.