

Documento dell'Unione Generale del Lavoro di analisi del disegno di legge 2837, contenente disposizioni sulla riorganizzazione delle agenzie fiscali

Considerazioni generali

Il disegno di legge n. 2837 cambia il verso del sistema di riforme amministrative che il governo sta attuando, poiché considera non più l'amministrazione nel suo complesso ma una singola, sebbene importante, parte di essa.

Ciò posto, si ritiene che le profonde modifiche apportate producono un sensibile cambiamento delle Agenzie fiscali sia per quanto attiene alla "mission" che alla disciplina del rapporto del lavoro del personale. Non vi è dubbio che costruire un modello di amministrazione orientata a prestare il proprio servizio istituzionale al cittadino, cliente e utente, rappresenta un sostegno alla creazione di sviluppo e occupazione nel nostro Paese.

Ed, infatti, uno degli obiettivi giustamente perseguiti dalla riforma è quello di stimolare lo spontaneo assolvimento degli obblighi tributari rendendo nel contempo gli adempimenti fiscali meno complicati.

Fermo restando quanto sopra, si ritiene tuttavia che l'istituto della "compliance, mutuato dai sistemi fiscali dei paesi scandinavi, che per tradizione e cultura sono Nazioni molto diverse dalla nostra, sia un po' enfatizzato nel disegno di legge rispetto alla effettiva esigenza di contrastare efficacemente l'evasione attraverso un rafforzamento ed un miglioramento della qualità dei controlli, in modo da ridistribuire più equamente il peso fiscale tra tutti i cittadini.

Aggiungasi, inoltre, che tutte le iniziative volte a favorire l'adempimento spontaneo del contribuente raggiungono più facilmente l'effetto desiderato, se viene attuata una significativa riduzione del carico fiscale, oggi concretamente sostenuto in misura proporzionalmente maggiore dai lavoratori dipendenti e dai pensionati rispetto ad altre categorie produttive e se viene eliminato il caos normativo tuttora esistente.

Si valuta quindi positivamente l'obiettivo inserito nella riforma di "conferire maggiore stabilità e certezza al sistema fiscale" in linea con alcune raccomandazioni contenute nei rapporti commissionati all'Ocse ed al Fondo monetario internazionale (FMI) sullo stato dell'amministrazione finanziaria italiana pubblicato nel luglio 2016.

Peraltro, forse una maggiore attenzione avrebbe potuto essere prestata a quella parte di raccomandazioni che si è soffermata sull'esigenza di un maggior coordinamento nel settore dei controlli fiscali stante la sovrapposizione dei ruoli tra i vari enti coinvolti nell'accertamento di alcuni tributi, come ad esempio l'Iva.

Le innovazioni più radicali e rilevanti del disegno di legge riguardano le misure organizzative proposte per rafforzare l'autonomia delle agenzie fiscali in materia finanziaria, con particolare riferimento all'ordinamento ed ai rapporti di lavoro del personale.

Questa Organizzazione sindacale apprezza il tentativo di riportare nuovamente nell'ambito di un separato comparto di contrattazione il rapporto di lavoro dei dipendenti delle agenzie fiscali, in considerazione della peculiarità delle funzioni svolte e delle specifiche professionalità presenti nei predetti enti.

Di contro destano perplessità i mezzi e gli strumenti utilizzati per realizzare la piena autonomia gestionale, la cui attuazione è destinata ad incidere profondamente sull'attuale assetto organizzativo.

In altri termini, nel disegno di legge esaminato, viene conferita al direttore di ciascuna agenzia fiscale ed al relativo comitato di gestione, il potere, per la verità caratterizzato da amplissima discrezionalità, di introdurre, anche in deroga al decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, innovative e radicali disposizioni in tutta una serie di materie di fondamentale rilevanza.

Trattasi, a parere di questa Organizzazione di un esteso potere affidato al vertice amministrativo, con una specie di norma in bianco suscettibile di essere riempita di qualsivoglia contenuto, con inevitabili potenziali rischi di "autoreferenzialità", nonostante i propositi positivi tutti volti a disegnare una amministrazione orientata ai risultati.

Un cenno particolare merita l'accesso alla qualifica dirigenziale, con la previsione, "di dubbia costituzionalità", di un apposito concorso riservato al personale in servizio presso l'Agenzia che deve tener conto, nell'esame per titoli, della valutazione conseguita negli anni precedenti.

Al riguardo, si osserva che sebbene l'entrata in vigore della nuova normativa sia stabilita a brevissimo termine, il sistema di reclutamento così prefigurato manca del necessario raccordo con la messa in atto di un compiuto e soprattutto efficace sistema di valutazione.

Analogo ragionamento vale per il conferimento di posizioni organizzative temporanee di livello non dirigenziale, soggetta a valutazione annuale e attribuita previa verifica della prestazione lavorativa del funzionario oltre che delle capacità e del merito degli interessati.

Nella proposta di legge viene confermata la centralità delle disposizioni che riguardano le posizioni organizzative temporanee istituite all'indomani della nota sentenza 37/2015 della Corte Costituzionale al fine di far fronte ad una situazione eccezionale per un tempo ed in un ambito delimitati.

Le posizioni organizzative temporanee sono però ben diverse da una autonoma categoria di quadri intermedi fra funzionari e dirigenti, da tempo richiesta da questo Sindacato nella prospettiva di un reale sviluppo di carriera idoneo a motivare il personale.

Non si concorda poi con le modifiche volte ad aumentare la percentuale degli incarichi di natura dirigenziale, conferiti ai sensi dell'art.19, comma 6, al personale esterno, che essendo "nominato" si distingue il più delle volte per un certo grado di affiliazione politica.

Infine, l'UGL ritiene che l'obiettivo di modernizzare e rendere più efficiente l'amministrazione finanziaria avrebbe potuto essere realizzato con una riforma più coraggiosa, valorizzando gli elementi distintivi della tipicità delle complesse funzioni svolte dal personale.

L'istituzione di quadri intermedi e di specifici ruoli professionali quali avvocati o chimici, inseriti in separate aree contrattuali, rappresenterebbero un investimento nelle competenze per recuperare la competitività dell'intero sistema.

Analisi dell'articolo

Articolo	Contenuto	Osservazioni
Art. 1 - Finalità	Le norme sono finalizzate a potenziare l'efficienza delle agenzie fiscali con l'obiettivo di garantire l'effettività del gettito fiscale e di incrementare il livello di adempimenti spontanei.	Gli obiettivi della norma sono condivisibili; certo sul sistema fiscale italiano pesa una iniquità di partenza (i lavoratori dipendenti e i pensionati sono soggetti ad una pressione proporzionalmente maggiore rispetto ai titolari di redditi da capitale) e l'impatto del sommerso.
Art. 2 – Modifiche al dlgs 30 luglio 1999, n. 300	<p>Sono apportate le seguenti modifiche al dlgs 300/1999 (riforma dell'organizzazione di Governo, a norma della legge 59/1997; si tratta della cosiddetta riforma Bassanini):</p> <p>a) È aggiunto un comma all'articolo 8, per effetto del quale le agenzie fiscali svolgono attività a carattere tecnico-operativo per l'Unione europea;</p> <p>b) All'articolo 10, sono riconosciuti livelli rafforzati di autonomia alle agenzie fiscali;</p> <p>c) All'articolo 59, dedicato ai rapporti fra Ministero delle finanze e dell'amministrazione fiscale (oggi Ministero dell'economia), si rafforzano: i richiami agli adempimenti spontanei; alle azioni di contrasto all'evasione fiscale, alle frodi e agli illeciti; alla sottoscrizione di convenzioni per la redazione di mappe di rischio con definizione per ciascuna agenzia fiscale degli indicatori di produttività, qualità, tempestività, complessiva efficacia ed efficienza gestionale. Altresì, si riducono da tre ad uno i capitoli che vanno a comporre l'unità previsionale con riformulazione della quota incentivante derivante dal gettito;</p> <p>d) All'articolo 60 si riducono da 45 a 30 i giorni per l'approvazione delle deliberazioni del comitato di gestione delle agenzie fiscali;</p> <p>e) Cambia l'articolo 61, relativo ai principi generali che regolano l'attività delle agenzie fiscali; esse hanno autonomia statutaria, di bilancio, contabile, finanziaria e patrimoniale, regolamentare e in materia di personale. Le agenzie fiscali sono tenute a garantire la</p>	Le modifiche apportate producono un sensibile cambiamento all'interno del sistema delle agenzie fiscali, sia per quanto attiene alla mission che nella definizione del rapporto di lavoro del personale. Il tentativo di rafforzare l'autonomia delle agenzie appare corretto, alla luce della delicatezza della funzione svolta. Da valutare con attenzione l'estensione della durata degli incarichi da tre a cinque anni, così come l'effettiva disponibilità di risorse per poter operare al meglio.

massima trasparenza ed organizzano i servizi di assistenza, consulenza e controllo con l'obiettivo di facilitare gli adempimenti tributari, riducendo l'invasività di controlli ed adempimenti;

f) All'articolo 67, la durata in carica degli organi (direttore, comitato di gestione e collegio dei revisori) passa da tre a cinque anni;

g) Cambia la disciplina che porta alla nomina di un commissario straordinario, ai sensi dell'articolo 69, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti in convenzione per almeno due anni consecutivi;

h) È inserito l'articolo 70-bis sulle regole di finanziamento delle agenzie fiscali; si va riferimento ad alcune percentuali sulle entrate incassate indicate negli elenchi allegati alla presente disposizione di legge; è prevista anche una quota incentivante, fra il 7,5 e il 9,5% per l'Agenzia delle entrate e fra il 5,5 e il 7,5% per l'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

i) È sostituito l'articolo 71; si passa dal vigente che fa riferimento al personale al nuova formulazione che richiama l'autonomia regolamentare. Il rapporto di lavoro è regolato anche in deroga dal dlgs 165/2001 e dal contratto collettivo nazionale nell'ambito di un comparto di contrattazione dedicato; in ciascuna agenzia si definisce una contrattazione collettiva aziendale di secondo livello. Ogni agenzia emana un proprio regolamento con il quale: disciplina l'organizzazione e il funzionamento dell'agenzia; detta le norme per l'assunzione di personale, per l'aggiornamento, per la formazione professionale e per la valutazione dello stesso, fissa le dotazioni organiche, determina le regole per l'accesso alla dirigenza, individua apposite posizioni organizzative di livello non dirigenziale e le regole per l'accesso, stabilisce i criteri per la mobilità dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative non dirigenziali. Il comma 4 detta i principi per la redazione del regolamento di amministrazione, con riferimento al reclutamento dei funzionari, alla valutazione delle conoscenze

	<p>professionali e manageriali, alla definizione delle posizioni organizzative di livello non dirigenziale, all'individuazione delle strutture di vertice a livello centrale e regionale, all'accesso alla qualifica dirigenziale;</p> <p>l) Sono aggiunti gli elenchi A e B, richiamati all'articolo 70-bis.</p>	
Art. 3 – Modifiche al dlgs 30 marzo 2001, n. 165	Le disposizioni del dlgs 165/2001 si applicano anche alle agenzie fiscali, salvo quanto previsto dal dlgs 300/1999. I limiti nella assegnazione di incarichi di funzioni dirigenziali (articolo 19) sono elevati fino al 20% per quelli di prima fascia e al 15% per quelli di seconda fascia.	Le modifiche apportate con l'articolo 3 sono consequenziali a quanto disposto con il novellato articolo 71 del dlgs 300/1999.
Art. 4 – Modifiche statutarie e regolamentari	Le agenzie fiscali sono tenute ad adeguarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.	Da valutare la congruità del tempo a disposizione per apportare tutte le modifiche richieste agli statuti e ai regolamenti.
Art. 5 – Disposizioni abrogative e di coordinamento	Il comma 1 prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, non si applicano le disposizioni in materia di riversamento al bilancio dello Stato degli avanzi di gestione conseguiti. Il comma 2 indica i commi (da 74 a 77) dell'articolo 1 della legge 266/2005 che sono abrogati a decorrere dal 1° gennaio 2018. Il comma 3 indica i commi da 1 a 7 dell'articolo 1 del dlgs 157/2015 (misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali). Per effetto del comma 4, a decorrere dalla attività svolta dal 1° gennaio 2018 cessano di avere applicazione le disposizioni sull'assegnazione di risorse (art. 12, dl 79/1997). Il comma 5 aggiunge un periodo al comma 11 dell'articolo 1 del dlgs 157/2015, relativamente al processo di integrazione operativa fra Agenzia delle dogane e Azienda autonoma dei monopoli di Stato. Il comma 6 sostituisce il comma 2 dell'articolo 70 del dlgs 300/1970, con riferimento all'accreditamento dei finanziamenti su apposita contabilità speciale. Il comma 7 integra, per l'anno 2018, le risorse determinate secondo quanto specificato dall'articolo 70-bis del dlgs 300/1999.	Si tratta di una disposizione transitoria.
Art. 6 – Disposizioni transitorie e finali	Le disposizioni di cui all'articolo 70-bis del dlgs 300/1999 si applicano a partire dall'esercizio 2018.	Il richiamato articolo 70-bis fa riferimento alle modalità di finanziamento delle agenzie fiscali.