



Noi Finanziari 754

Coordinamento Nazionale Agenzie Fiscali e AA.MS

19 novembre 2014

AGENZIE FISCALI

SONO STATE ATTIVATE IL 1° GENNAIO 2001

DOPO OLTRE 13 ANNI E' COMPLETAMENTE POSITIVA L'ESPERIENZA CHE STIAMO VIVENDO?

E' POSSIBILE IPOTIZZARE MODIFICHE AL MODELLO ED AI SISTEMI DI INCENTIVAZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PERSONALE?

INIZIAMO CON LA "NEWS" CHE SEGUE UNA ANALISI, CHE NON SI ESAURISCE CON QUESTO PRIMO NUMERO, CHE TENDE A STIMOLARE LA RIFLESSIONI DI TUTTI I COLLEGGHI DI "BUONA VOLONTA'" (DAI QUALI CI ASPETTIAMO CONTRIBUTI) PER COSTRUIRE TUTTI INSIEME UN PROGETTO DI AMMODERNAMENTO DELLA MACCHINA FISCALE, CHE FACCIAMO EMERGERE LA CENTRALITA' DELLA RISORSA UMANA QUALE STRUMENTO INDISPENSABILE PER IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI POLITICA FISCALE E CHE RICONOSCA LE GRANDI PROFESSIONALITA' ESISTENTI

13 anni di Agenzie Fiscali

Analisi e prospettive

Le Agenzie fiscali sono state istituite con il decreto legislativo 300/99 (artt. dal 57 al 72) per la gestione delle funzioni esercitate in precedenza dai Dipartimenti dell'ex Ministero delle Finanze in numero complessivo di quattro (Entrate-Demanio-Dogane-Territorio) e con personalità giuridica propria (Enti di diritto pubblico non economico).

Nel 2003 (decreto legislativo 173) l'Agenzia del Demanio ha subito una ulteriore trasformazione acquisendo la personalità giuridica di Ente di diritto pubblico economico.

Nel 2008 all'Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato, nelle more della sua trasformazione in Agenzia Fiscale, è stato applicato il CCNL del comparto Agenzie Fiscali.

Nel 2013 (in applicazione della legge 135/2012) le Agenzie, con esclusione del Demanio, sono state incorporate in due uniche strutture: Agenzie delle Entrate (Entrate + Territorio) e Agenzia delle Dogane e Monopoli (Dogane + Monopoli).

FUNZIONI SVOLTE

Nell'esercizio delle loro funzioni, le Agenzie Fiscali hanno autonomia regolamentare, amministrativa, organizzativa, patrimoniale, contabile e finanziaria anche se sottoposte all'alta Vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

attraverso i controlli diretti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale. In particolare svolge i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei tributi diretti e dell'imposta sul valore aggiunto.

mercato immobiliare ed i connessi servizi estimativi che può offrire direttamente sul territorio.



Area Entrate: tutte le funzioni concernenti le entrate tributarie ed erariali con il compito di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali, sia attraverso l'assistenza al contribuente, sia

Area Territorio: servizi relativi al Catasto, geotopografici e quelli relativi alle Conservatorie dei registri immobiliari, con il compito di costruire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale. Opera in stretta collaborazione con gli enti locali per favorire lo sviluppo di un sistema integrato di conoscenza sul territorio. Gestisce l'osservatorio del

Area Dogane: servizi relativi all'amministrazione, riscossione e contenzioso dei diritti doganali e della fiscalità interna sugli scambi internazionali, delle accise su produzioni e consumi operando in stretto collegamento con gli organi dell'unione europea. Gestisce i laboratori doganali di analisi e può offrire sul mercato le relative prestazioni.

Area Monopoli: gestione del settore giochi e scommesse per il mantenimento del ruolo dello Stato quale gestore unico dello sviluppo e dell'asestamento del mercato e dell'industria dei giochi. Rafforzamento dell'azione di contrasto del gioco illecito ed irregolare e consolidamento delle relative entrate erariali. Gestione e controllo del gettito derivante dalle accise e dall'iva sui prodotti del tabacco. Collabora alle attività di contrasto del fenomeno del contrabbando e delle contraffazione dei prodotti da fumo cooperando con gli organi nazionali (Guardia di Finanza e Dogane) e comunitari (Olef).

ACCORPAMENTO AGENZIE: ANALISI E CRITICITÀ

Con la norma sulla spending review (legge 135/2012) sono stati previsti gli accorpamenti delle Agenzie fiscali come sopra specificato. In sostanza è stata indebolita la macchina organizzativa dell'amministrazione fiscale perché le misure elaborate dal Governo Monti sono inconcludenti sotto il profilo dei risparmi ed equivoche per quanto riguarda il contrasto all'evasione.

Infatti, mentre dilaga l'evasione fiscale, le *governance* delle Agenzie Fiscali si stanno preoccupando di procedere *on the job* all'integrazione di due realtà organizzative totalmente diverse e incompatibili. L'accorpamento ha consentito un risparmio immediato di appena 466.414 euro annui in tutto il comparto Agenzie Fiscali, secondo le stime dello stesso Governo, pari cioè agli emolumenti degli organi di gestione delle Agenzie soppresse; mentre è da escludere che si possano realizzare ulteriori risparmi dalle operazioni di razionalizzazione delle attività, trattandosi, come detto, di attività e missioni del tutto eterogenee.

Inoltre, con l'attuazione, seppure ancora parziale, del provvedimento di accorpamento non sembrano realizzarsi i pur minimi risparmi di spesa ma, addirittura, maggiori costi derivanti, nel caso ad esempio di Entrate e Territorio, dal rendere compatibili i sistemi informatici (operati da Sogei), le strutture organizzative ed i processi tecnici con scelte ed operazioni gestionali lunghe, complesse e, ripetiamo, economicamente onerose. Ancora più oneroso risulta poi l'accorpamento tra Dogane e Monopoli anche in relazione alle differenze retributive connesse alle diverse indennità di amministrazione.

In effetti la contraddittorietà della scelta operata allora, mostra oggi, in tutta evidenza, gravi effetti distorsivi e problematiche difficilmente superabili atteso che le funzioni esercitate non sono, in misura preponderante, sovrapponibili e che l'organizzazione del lavoro degli uffici operativi è tarata su modelli difformi. Insomma si sta verificando quel caos organizzativo, ampiamente previsto, che sta rallentando l'attività di strutture deputate ad una mission strategica per il Paese: la lotta all'evasione fiscale. Per questo sarebbe necessario almeno pretendere che sia data attuazione a quanto contenuto nella legge delega fiscale che, in sostanza, delega il Governo ad effettuare, un "*apposito monitoraggio in ordine allo stato della incorporazione dell'Agenzia del Territorio nell'Agenzia delle Entrate e dei Monopoli nella Agenzia delle Dogane disposto dal decreto legge 6/7/2012 n.95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7/8/2012 n.135*" riferendo "*alle Commissioni parlamentari competenti per materia anche in relazione ad eventuali modifiche normative*".

CHIUSURA DI ALCUNI UFFICI TERRITORIALI DELLE ENTRATE LEGGE 135/2012 SPENDING REVIEW

L'Agenzia delle Entrate sta portando avanti con determinazione un programma di riduzione di uffici territoriali per un numero totale di 58 uffici su 374 esistenti sul territorio nazionale. Il sindacato ha espresso la propria netta contrarietà a qualunque provvedimento di chiusura di uffici territoriali, stigmatizzando qualsiasi arretramento sul territorio sia in termini di controllo fiscale (accessi brevi, emanazione scontrini) che di servizi resi alla collettività (rilascio codici fiscali, registrazione atti immobiliari, etc.)

Lo stesso risparmio, quantificato dall'Agenzia in nove milioni di euro, appare "parva materia" rispetto:

- al disagio procurato ai cittadini utenti dei servizi resi dalle Entrate e in specie alla fascia di popolazione più anziana che ha meno familiarità con l'utilizzo dell'informatica
- alla rinuncia al controllo fiscale dei territori interessati dalla chiusura degli uffici
- al disagio procurato ai lavoratori addetti anche in relazione alle distanze
- allo stanziamento di 100 milioni di euro previsto dal disegno di legge di stabilità per il potenziamento della stessa Agenzia delle Entrate

Per evitare l'arretramento sul territorio delle attività di controllo, l'acuirsi del risentimento dei contribuenti nei confronti del fisco e la demotivazione del personale più preparato e professionalizzato, sarebbe opportuna una modifica organizzativa delle articolazioni dell'Agenzia.

Non occorrono norme particolari, poiché una tale eventualità è prevista dallo Statuto e Regolamento di Agenzia. Essa potrebbe consistere nel ritorno allo status quo ante oppure condurre alla nascita di direzioni territoriali in luogo delle direzioni provinciali, che potrebbero accorpate a livello territoriale le funzioni di controllo. La definizione dei "territori" potrebbe essere anche più ampia del comune, ma non coincidente con la provincia.

LA CONVENZIONE

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze dopo l'approvazione da parte del Parlamento del documento di programmazione economica-finanziaria ed in coerenza con i vincoli e gli obiettivi stabiliti in tale documento, determina annualmente, e comunque entro il mese di settembre, con un proprio atto di indirizzo e per un periodo almeno triennale, gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle agenzie fiscali. Il documento di indirizzo è trasmesso al Parlamento. Il ministro e ciascuna agenzia, sulla base del documento di indirizzo, stipulano, per ciascun esercizio finanziario, una convenzione, con la quale vengono fissati:

- a) i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere;
- b) le direttive generali sui criteri della gestione ed i vincoli da rispettare;
- c) le strategie per il miglioramento;
- d) le risorse disponibili;
- e) gli indicatori ed i parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione.

La convenzione prevede, inoltre:

- a) le modalità di verifica dei risultati di gestione;
- b) le disposizioni necessarie per assicurare al ministero la conoscenza dei fattori gestionali interni all'agenzia, quali l'organizzazione, i processi e l'uso delle risorse. Le informazioni devono essere assunte in forma organizzata e sistematica ed esser tali da consentire una appropriata valutazione dell'attività svolta dall'Agenzia;
- c) le modalità di vigilanza sull'operato dell'Agenzia sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti.

Nella convenzione sono stabiliti, nei limiti delle risorse stanziare su tre capitoli che vanno a comporre una unità previsionale di base per ciascuna Agenzia, gli importi che vengono trasferiti, distinti per:

- a) gli oneri di gestione calcolati, per le diverse attività svolte dall'agenzia, sulla base di una efficiente conduzione aziendale e dei vincoli di servizio imposti per esigenze di carattere generale;
- b) le spese di investimento necessarie per realizzare i miglioramenti programmati;

c) la quota incentivante connessa al raggiungimento degli obiettivi della gestione e graduata in modo da tenere conto del miglioramento dei risultati complessivi e del recupero di gettito nella lotta all'evasione effettivamente conseguiti.

STABILIZZAZIONE SISTEMA DI FINANZIAMENTO

Stabilizzare il sistema di finanziamento delle Agenzie Fiscali, sistema che oggi, fortemente esposto alle contingenze annuali della finanza pubblica, trascura la differenza essenziale che esiste tra le Agenzie Fiscali e la generalità delle amministrazioni pubbliche: l'Agenzia, infatti, piuttosto che una struttura di spesa, è soprattutto una struttura di entrata, dato che assicura al bilancio dello Stato e degli enti territoriali, e quindi all'intera collettività nazionale, circa l'80% delle entrate tributarie.

Va ribadito inoltre come il costo del personale dell'Agenzia non è semplicemente una spesa necessaria per la fornitura di servizi pubblici, ma è in sé una spesa produttiva, destinata a generare (a beneficio di tutta la collettività nazionale e dei servizi che sono chiamate a fornire le amministrazioni pubbliche) molte più risorse finanziarie di quante non ne consumi.

L'attuale sistema di finanziamento delle Agenzie presenta un'evidente contraddizione di fondo. Da un lato, le Agenzie, sulla base di una convenzione triennale, assumono precise obbligazioni di risultato nei confronti del proprio *principal*, rappresentato dall'autorità di Governo, e a fronte di queste obbligazioni vengono ad esse assegnate,

per il triennio di riferimento, determinate risorse finanziarie. Dall'altro lato, però, l'esigibilità di queste risorse non è affatto assicurata – come sarebbe in qualunque rapporto obbligazionario giuridicamente perfetto – ma può essere sempre revocata dalla parte politica in relazione ai tagli disposti annualmente dalla legge finanziaria o dai provvedimenti di contenimento della spesa pubblica.

Una lucida considerazione dell'interesse generale dovrebbe invece portare alla conclusione che è indispensabile garantire alle Agenzie stesse risorse finanziarie certe per conseguire gli obiettivi sempre più elevati posti dall'autorità politica e dal Paese in generale.

Per le ragioni evidenziate, è di vitale importanza pervenire a un sistema di finanziamento il più possibile "sganciato" dalle logiche contingenti di equilibrio della finanza pubblica, che garantisca la disponibilità delle risorse economiche in modo coerente con il carattere triennale della Convenzione pur in presenza di un opportuno sistema di controllo strategico, di gestione e operativo.

Andrebbe inoltre espressamente prevista l'assoluta "blindatura" nei confronti di ogni intervento volto al contenimento della spesa pubblica. Tale blindatura rappresenta un irrinunciabile presupposto per mettere al riparo l'azione amministrativa delle Agenzie da successivi e imprevisi interventi di riduzione degli stanziamenti, che finirebbero per influire negativamente sugli effetti qualitativi delle loro attività. A tale riguardo si può citare l'esempio di un Paese europeo, la Spagna, che nel proprio ordinamento prevede espressamente che le dotazioni finanziarie assegnate alla propria

Agenzia tributaria (*Agencia Estatal de Administración Tributaria*) rientrano nel novero di quelle spese rispetto alle quali nessun intervento successivo di finanza pubblica può avere effetto, atteso il ruolo cruciale svolto dall'Agencia nell'interesse primario della collettività. Perché solo il corretto funzionamento della macchina fiscale è l'unico volano in grado di aiutare il "sistema Paese" a risollevarsi dalla attuale e

gravissima crisi finanziaria. Solo, infatti, l'allargamento della base imponibile conseguente, non solo all'adempimento spontaneo del contribuente ma anche e soprattutto ad una sempre più incisiva lotta all'evasione fiscale, può creare le condizioni concrete di riduzione delle aliquote e dunque della pressione fiscale, rilanciando in tal modo i consumi e, quindi, il sistema economico italiano.

OCCORRE LA MODIFICA DEL SISTEMA INCENTIVANTE!

Due sono i sistemi di incentivazione del personale delle Agenzie fiscali.

Uno, previsto in convenzione, è la quota incentivante, il secondo previsto da una norma (350/2003) è il cosiddetto "comma 165".

A distanza di anni la criticità che emerge è che sono divenuti sempre meno attendibili i termini di corrispondenza tra il raggiungimento degli obiettivi delle convenzioni ed il finanziamento economico per le prestazioni richieste al personale.

Infatti il salario accessorio complessivo ha finito per essere erogato con almeno due anni di ritardo, peraltro rispetto a tutte le altre amministrazioni centrali.

Per questo il primo risultato che deve essere ottenuto nell'immediato, al di là e prima di ogni altra valutazione, è - e deve essere - quello di definire ed attivare un sistema che garantisca il finanziamento e la erogazione degli incentivi, per le prestazioni ottenute dal personale, immediatamente dopo la consuntivazione dei risultati conseguiti nell'anno precedente.

Anzi, ove possibile, dovrebbe essere introdotta la previsione di erogare, già in corso d'anno, un "anticipo" del finanziamento alle agenzie, ciò previo monitoraggio del grado di raggiungimento degli obiettivi.

