



“Disegno di legge 2837”

Contributo della UIL alla Audizione informale

27 settembre 2017

La UIL ha sempre guardato alla questione fiscale come centrale anche per definire la qualità della nostra democrazia, la sua capacità di garantire l'equità del sistema impositivo e dell'assolvimento del dovere fiscale, della possibilità di contribuire ad una efficace redistribuzione del reddito.

Il sistema agenziale, istituito con il decreto legislativo n. 300/1999, ha rappresentato una svolta importante in tema di legislazione fiscale e ha prodotto significativi risultati negli anni, potenziando l'accertamento e allargando, per questa via, la platea dei contribuenti.

Oggi, il DDL 2837 mira alla revisione e all'adeguamento dei compiti e delle modalità operative delle Agenzie con riferimento al nuovo rapporto tra fisco e contribuente e prospetta modifiche normative del decreto legislativo n. 300/1999 (istitutivo del sistema agenziale) e del decreto legislativo n. 165/2001 (T.U. sul Pubblico impiego) non del tutto condivisibili né coerenti, anche in termini di effettiva efficacia, con gli obiettivi del medesimo DDL.

Tale riforma potrà effettivamente essere attuata attraverso una maggiore autonomia riservata alla *governance*; bisogna, però, condividere entro quali limiti ed in quali ambiti!

Il DDL n. 2837 pone una non pertinente riserva “normativa” in materia di personale (accesso, carriera, valutazione, formazione, mobilità, premialità, profili professionali, ecc.) affidata al potere regolamentare unilaterale delle Agenzie ed in deroga al T.U. sul Pubblico impiego.

Certamente numerosi e trasversali interventi normativi degli scorsi anni, insieme a una non mirata *spending review*, hanno inciso negativamente sull'odierna organizzazione delle Agenzie. Ecco perché è necessario ridare maggiore autonomia di bilancio, contabile, finanziaria e patrimoniale secondo quanto disporrebbe il DDL 2837 in termini di modifica/introduzione degli artt. 70 e 70 bis del decreto legislativo n. 300/1999.

La UIL ritiene assolutamente illogico, incoerente e con forti presupposti di illegittimità anche Costituzionale, le previsioni della seconda parte dell'art. 2 del DDL relativa alla "delineata" autonomia delle Agenzie in materia di personale, sul fronte del rapporto di lavoro, del reclutamento, della valutazione, dello sviluppo di carriera, delle Posizioni Organizzative di livello non dirigenziale e relative regole di accesso/selezione/remunerazione, della mobilità, della formazione, degli incentivi, ecc., secondo quanto disposto dall'art. 71 del decreto legislativo n. 300/1999 così come integralmente rivisitato dal DDL 2837 e dalle deroghe specifiche apportate al vigente T.U. sul Pubblico impiego (D.L.vo n. 165/2001).

Di fatto, il DDL non solo rimette in discussione il ridisegno dei modelli contrattuali, che consideriamo ormai indispensabile per contribuire al cambiamento ed al rilancio delle P.A. ma prefigura per le agenzie fiscali una inaccettabile sottrazione, al sistema delle relazioni sindacali, di istituti contrattuali decisivi per la qualità ed il riconoscimento del lavoro pubblico.

L'effettiva attuale condizione critica organizzativa e gestionale del personale è, con tutta evidenza, da imputare all'eccessiva autonomia, nel senso di gestione esclusivamente unilaterale, che la *governance* delle Agenzie (in particolare dell'Agenzia delle Entrate) ha esercitato negli ultimi 8-10 anni in virtù soprattutto dell'eccessiva legiferazione dei citati istituti relativi al personale dell'area professionale e dirigenziale.

Leggi come la c.d. "riforma Brunetta", D.L. n. 95/2012, nonché ulteriori specifiche norme (alcune dichiarate anche incostituzionali) hanno devoluto alla gestione unilaterale della *governance*, anche attraverso lo strumento di "normazione" del Regolamento di amministrazione, con il risultato devastante di:

- ~ attuale assenza di *governance* dirigenziale per essere stato dichiarato illegittimo costituzionalmente (Corte Costituzionale n. 37/2015) il sistema degli incarichi dirigenziali (forma di precarietà degli incarichi dirigenziali non finalizzata all'efficienza ma ad un "inopportuno" controllo sulla funzione svolta). Per la UIL è necessario che l'accesso di nuovo personale, dirigenziale e non, deve essere con concorso pubblico.
- ~ Unilaterale, illogica e illegittima regolamentazione dei criteri di selezione e di regolazione del rapporto di lavoro delle Posizioni Organizzative Speciale (introdotte per legge quali figure di elevata professionalità e responsabilità organizzativa) a cui vengono applicati illogicamente sia il vigente contratto dell'Area dirigenziale sia dell'Area professionale, con conseguente naturale nascita di elevato contenzioso giurisdizionale.

- ~ Unilaterale, illogica e illegittima regolamentazione dei criteri di selezione, finanziamento, remunerazione e regolazione del rapporto di lavoro anche delle Posizioni Organizzative di derivazione contrattuale (ex artt. 17 e 18 CCNI) ma che, in particolare l’Agenzia delle Entrate, ormai disattende anche sotto il profilo della correttezza e legittimità dell’utilizzo delle risorse.
- ~ Sistemi di Valutazione introdotti unilateralmente in Agenzia delle Entrate e dichiarati illegittimi (cfr. Consiglio di Stato n. 4713/2015).
- ~ Mancati e tardivi riconoscimenti professionali ed economici ai lavoratori delle Aree professionali, a fronte di elevate responsabilità e gravosi carichi di lavoro, e che, attualmente all’Agenzia delle Entrate, sono tra i motivi dello stato di agitazione proclamato unitariamente dalle OO.SS. rappresentative del settore.

Ci sarebbe molto altro da sottolineare. Si evidenzia la situazione di insieme che è stata, però, frutto dei precedenti errori con cui il Legislatore ha inteso prima devolvere esclusivamente alla *governance* ciò che invece dovrebbe essere oggetto di condivisione attraverso la contrattazione e, successivamente, dato “copertura” alle forme distorsive di “autonomia gestionale” del personale che non possono trovare (come spesso non hanno trovato visto i giudicati) sede nell’ambito del nostro ordinamento giuridico, anche costituzionale. Né, sotto quest’ultimo profilo, può rassicurarne la legittimità il presupporre che forme accentuate, in tale materia, di autonomia possano trovare “copertura” Costituzionale secondo quanto vorrebbe configurare “forzatamente” il DDL 2837 ai sensi dell’art. 81 Costituzione e/o sulla base di normativa sovranazionale.

Non è possibile che si persista e si aggravi, quindi, gli evidenti errori del recente passato fornendo, in materia di personale, strumenti normativi di autarchia non compatibili, fra l’altro, con la peculiare funzione svolta nell’ambito delle Agenzie e non collimanti con numerosi principi di rango Costituzionale!

E’, fra l’altro, contraddittorio che il DDL in esame possa configurare uno specifico “Comparto di Contrattazione” dedicato alle Agenzie fiscali (comma 1 dell’art. 71 come previsto dal DDL) dove di contrattazione non ci sarebbe nulla, venendo tutto normato unilateralmente, anche in deroga rispetto alle previsioni normative dei restanti settori della P.A., attraverso il Regolamento di amministrazione.

Sembra singolare come dopo la riduzione a soli quattro Comparti di Contrattazione del settore pubblico, realizzata in forza di legge molti anni fa, costantemente avversata dalla scrivente Confederazione in quanto non rispondente alle peculiarità di molti settori della P.A. ma diversamente confermata dal Legislatore, oggi intervenga, il medesimo Legislatore in senso opposto dopo che in sede ARAN è avviata la Contrattazione sulla base del c.d. “Compartone” delle Amministrazioni Centrali (tra cui rientrano le Agenzie) e sulla base dei propedeutici accordi tra tutte le OO.SS. e Funzione Pubblica finalizzati alla definizione dei Comparti, alla relativa rappresentatività sindacale, ecc. che chiaramente ne risentirebbero, in termini di “stallo”, per la ridefinizione.

In tal senso, attendiamo dal Governo, che con noi ha stipulato importanti accordi in tema di rapporto di lavoro pubblico, di contrattazione e di valorizzazione della contrattazione e partecipazione sindacale, parole chiare e soprattutto l'esercizio di un ruolo di garanzia sull'effettività e l'esigibilità degli accordi stessi.

Si ritiene pertanto necessario che il contenuto dell'art. 71 del decreto legislativo n. 300/1999 sia diversamente emendato rispetto all'attuale proposta del DDL n. 2837 nel senso che tutto venga restituito alla definizione contrattuale e al confronto con le OO.SS.. Tali presupposti, furono elementi efficaci di vera riforma dell'Amministrazione finanziaria che consentì la difficile trasformazione, nel 2001, nelle più efficienti Agenzie fiscali; introducendo istituti innovativi per quel periodo che hanno consentito di porre le basi per un'Amministrazione orientata al crescente miglioramento dell'efficienza ed efficacia e contemporaneo riconoscimento professionale ed economico del personale; unico fattore, quest'ultimo, che può consentire il vero cambiamento come già dimostrato nella fase di *start up* del sistema agenziale ed altrettanto riconosciuto ed evidenziato nei rapporti OCSE e FMI a cui il DDL 2837 dichiara di "ispirarsi"!

Attenzione va anche prestata alla nuova disciplina della revoca degli organi di vertice delle Agenzie in caso di risultati particolarmente negativi della gestione poiché risulterebbe indebolita in quanto sostituita con il mancato raggiungimento degli obiettivi per almeno due anni consecutivi.

Inoltre, la UIL evidenzia come la centralità della missione dell'Agenzia delle Entrate, per la Uil, è quella di assicurare il dovere costituzionale in capo allo Stato di far rispettare le leggi e a tale finalità debbono convergere le politiche di *compliance*. L'attività di consulenza prevista dal Disegno di Legge non deve assorbire risorse che vadano oltre il fisiologico esercizio dell'assistenza ai contribuenti nell'espletamento dell'obbligazione tributaria; l'estensione di tale funzione in ogni caso andrebbe disciplinata al fine di evitare potenziali conflitti di interessi fra l'attività del funzionario tributario "consulente" con quella di "controllante".

In un contesto di diffusa illegalità fiscale, da ultimo confermata dalla Relazione della commissione sull'economia non osservata, recentemente pubblicata, l'economia sommersa nel nostro Paese è quantificabile in 194 miliardi di euro pari all'11,9% del Pil. Il primo obiettivo da perseguire è quello del contrasto all'evasione le cui dimensioni rischiano seriamente di minare la tenuta delle istituzioni democratiche. Per fare ciò le agenzie fiscali sono lo strumento fondamentale e imprescindibile, poiché anche le migliori e più avanzate leggi di contrasto all'evasione fiscale si sono rivelate scarsamente efficaci in assenza di una adeguata vigilanza sul loro puntuale e corretto rispetto.

La Uil chiede a Codesta Commissione un'attenzione particolare sugli strumenti necessari per contrastare l'illegalità fiscale e, nel contempo, propone di istituire una struttura dedicata esclusivamente al controllo e all'accertamento. Ciò anche in considerazione che l'Agenzia delle Entrate fin dalla sua istituzione è stata caricata da ripetuti ulteriori

adempimenti e, da ultimo, ha incorporato l'Agenzia del Territorio e ha esteso la competenza in materia di riscossione, raggiungendo, in tal modo, le dimensioni di una struttura burocratica ministeriale, con il rischio reale del riprodursi di quelle condizioni di inefficienza e di marginalità del settore dei controlli proprie degli anni 80/90 e per il cui superamento venne introdotto il modello organizzativo per agenzie.

La struttura per l'Accertamento deve essere messa nelle condizioni di poter effettuare almeno un controllo sostanziale nel periodo temporale della decadenza sui soggetti con partita Iva, istituendo una *golden rule* fiscale e rimuovendo in tal modo una delle cause principali dell'evasione, quella, cioè, legata alla scarsa possibilità di avere un adeguato controllo prima dei termini di prescrizione.

Altra questione sulla quale richiamiamo l'attenzione della Commissione è quella relativa al sistema di vigilanza, che oggi pare più attento a preservare il principio di autonomia delle Agenzie, che al diritto-dovere del Ministero di vigilare, con strumenti adeguati, sulla correttezza dei comportamenti e delle procedure dalle medesime poste in essere. In particolare, va superata la previsione normativa che, di fatto, prevede che le procedure e le modalità di controllo dell'organo vigilante debbono avere il consenso dell'organo vigilato. Il sistema di vigilanza del Ministero dovrebbe essere fornito di strumenti giuridici e materiali adeguati a svolgere tale mansione in modo efficace. Un adeguato sistema di vigilanza non avrebbe consentito, ad esempio, il verificarsi *“di una grave inadempienza dell'Agenzia che non ha mai elaborato le previste selettive né, successivamente, le analisi del rischio evasione e, di conseguenza, non ha potuto riferire alle Camere sui risultati nella lotta all'evasione derivanti dall'utilizzo dell'Anagrafe dei rapporti finanziari. È stato quindi, ad oggi, del tutto pretermesso di dare attuazione a un chiaro disposto normativo”*, come rilevato dalla Corte dei conti, Sezione Centrale di Controllo delle Amministrazioni dello Stato, nella relazione concernente *“ l'utilizzo dell'Anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell'attività di controllo fiscale”*. Con la conseguenza che gli accertamenti assistiti da indagini finanziarie sono passati da 11.872 del 2012 a 2.773 del 2016 e la maggior imposta accertata è passata da 1.201 mln a 178 mln.

In definitiva, per la Uil, la riorganizzazione delle Agenzie fiscali deve perseguire l'obiettivo del rispetto e dell'assolvimento dell'obbligazione tributaria e il livello di autonomia deve essere sempre accompagnato da un adeguato sistema di vigilanza e non può essere la soluzione a carenze in fase di programmazione e di gestione.

La Uil, quindi reputa opportuno e necessario una riorganizzazione dell'assetto delle agenzie fiscali, ma crediamo che ciò debba essere fatto entro i confini della pubblica amministrazione, potenziando il sistema di vigilanza ed implementando strutture che abbiano il solo scopo di perseguire l'evasione e l'elusione fiscale.