

Seminario istituzionale sugli Atti del Governo n. 181, n. 182 e n. 185

Camera dei Deputati

Commissione VI Finanze

Intervento del Direttore Generale delle Finanze

Prof. ssa Fabrizia Lapecorella

Roma, 20 luglio 2015

Sommario

Introduzione	3
1. Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali in attuazione dell'articolo 9, comma 1, lettera h) della legge 23/2014 (Atto n. 181).....	4
1.1. Dalla riforma del Ministero delle finanze alla riorganizzazione delle agenzie fiscali del 2012.....	4
1.2. La legge 11 marzo 2014, n 23 e la delega al Governo per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali	5
1.3. I contenuti e le finalità dello schema di decreto legislativo	6
1.4. Le modifiche alle Convenzioni di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 300/1999.....	8
1.5. I riflessi sulle relazioni tra il Ministero e le agenzie fiscali.....	11
2. Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (Atto n. 182).....	13
2.1. Introduzione.....	13
2.2. Monitoraggio delle spese fiscali e coordinamento con le procedure di bilancio.....	14
2.2.1 Il rapporto annuale sulle spese fiscali.....	16
2.3. Monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva	21
2.3.1 La relazione sull'economia non osservata e l'evasione fiscale e contributiva	24
2.4. Il fondo per la riduzione della pressione fiscale	31
2.5. Appendice	33

Introduzione

Signor Presidente, ringrazio per l'invito a questo seminario istituzionale che affronta l'esame di:

- "schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali emanato in attuazione dell'articolo 9, comma 1, lettera h) della legge 23/2014" (**Atto n. 181**);
- "schema di decreto legislativo in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale" emanato in attuazione degli articoli 3 e 4 della legge 11 marzo 2014, n. 23" (**Atto n. 182**);
- "schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione ai sensi degli articoli 1, 3 comma 1, lettera a), 6, comma 5, 9, comma 1, lettera l), e 10, comma 1, lettera e), della legge 11 marzo 2014, n. 23 (**Atto n. 185**).

Nel corso del mio intervento, approfondirò oggi gli aspetti salienti relativi ai primi due schemi di decreto, sottolineando le principali novità introdotte, la logica sottostante, nonché alcuni profili critici.

1. Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali in attuazione dell'articolo 9, comma 1, lettera h) della legge 23/2014 (Atto n. 181).

1.1. Dalla riforma del Ministero delle finanze alla riorganizzazione delle agenzie fiscali del 2012

La riforma del Ministero delle finanze nell'ordinamento italiano è avvenuta attraverso l'adozione del modello di «amministrazione per agenzie». Lo scopo era quello di assicurare una maggiore efficienza e incisività dell'azione fiscale riconoscendo all'amministrazione finanziaria una più ampia autonomia operativa e, conseguentemente, una gestione più flessibile delle proprie risorse.

Con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, sono state così istituite le agenzie fiscali italiane, enti pubblici non economici dotati di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. Come noto, il legislatore del 1999 istituì quattro agenzie fiscali:

- a) Agenzia delle entrate;
- b) Agenzia delle dogane;
- c) Agenzia del territorio;
- d) Agenzia del demanio, successivamente trasformata in ente pubblico economico dal decreto legislativo 173/2003.

Nel 2012, in virtù dell'articolo 23-*quater* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, giunge una prima grande riforma organizzativa delle agenzie stesse che - nell'ambito di una più ampia manovra di revisione degli apparati amministrativi, finalizzata a ridurre la spesa pubblica e ad accrescerne l'efficienza - prevede l'incorporazione e

l'assunzione delle funzioni dell'Agenzia del territorio nell'Agenzia delle entrate e dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane, la quale assume la denominazione di Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Il processo di integrazione delineato dal decreto del 2012 intende conseguire i seguenti obiettivi:

- migliorare i servizi all'utenza e sviluppare la *tax compliance*;
- potenziare l'azione di contrasto all'evasione;
- realizzare economie di scala nelle attività indirette e di gestione.

1.2. La legge 11 marzo 2014, n 23 e la delega al Governo per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali

La legge 11 marzo 2014, n. 23 – con l'obiettivo di perseguire una riduzione della pressione tributaria sui contribuenti - conferisce una delega al Governo per la realizzazione di un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita. Essa si compone di 16 articoli concernenti i principi generali e le procedure di delega (articolo 1); la revisione del catasto dei fabbricati (articolo 2); le norme per la stima e il monitoraggio dell'evasione e il riordino dell'erosione fiscale (articoli 3 e 4); la disciplina dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale (articolo 5); la cooperazione rafforzata tra l'amministrazione finanziaria e le imprese, con particolare riguardo al tutoraggio, alla semplificazione fiscale e alla revisione del sistema sanzionatorio (articoli 6-8); il rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo (articolo 9); la revisione del contenzioso tributario e della riscossione degli enti locali (articolo 10); la revisione dell'imposizione sui redditi di impresa e la previsione di regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni, nonché la razionalizzazione della determinazione del reddito

d'impresa e delle imposte indirette (articoli 11-13); la disciplina dei giochi pubblici (articolo 14); le nuove forme di fiscalità ambientale (articolo 15).

Tra i principi e i criteri direttivi ai fini dell'introduzione delle norme per il rafforzamento dei controlli, la legge di delega prevede anche *la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali, in funzione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di potenziamento dell'efficienza dell'azione amministrativa, nonché ai fini di una più razionale ripartizione delle funzioni tra le diverse agenzie* (articolo 9, comma 1, lettera h). Per dare attuazione alla legge delega il Governo, in data 27 giugno 2015, ha quindi presentato in Parlamento lo schema di decreto legislativo in epigrafe recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali.

Diversamente dalla riorganizzazione delle strutture agenziali attuata con il decreto-legge n. 95/2012, l'odierna riorganizzazione del legislatore delegato nasce non soltanto da un'esigenza di contenimento della spesa, ma dall'obiettivo primario di sviluppare il rapporto di collaborazione tra amministrazione fiscale e contribuente - adottando anche nuove e più avanzate forme di comunicazione - e promuovere l'effettiva semplificazione degli adempimenti tributari favorendone, nel contempo, l'assolvimento, anche attraverso un'autorevole azione di *moral suasion*.

1.3. I contenuti e le finalità dello schema di decreto legislativo

Il provvedimento presentato dal Governo – composto di due articoli concernenti rispettivamente la riorganizzazione delle agenzie fiscali e il reclutamento del personale dirigenziale – interviene in diversi ambiti.

Per quanto riguarda la revisione degli assetti organizzativi, l'articolo 1 demanda alle agenzie medesime il compito di procedere al riordino delle strutture in funzione del contenimento delle spese di funzionamento (secondo quanto già disposto dal decreto-legge n. 95/2012) e del riassetto dei servizi di assistenza, consulenza e controllo.

Tale riordino, inoltre, deve avere come obiettivo la facilitazione degli adempimenti tributari attraverso l'impiego di nuove e più avanzate forme di comunicazione con il contribuente e, quindi, di promuovere una maggiore competitività delle imprese italiane e di favorire gli investimenti in Italia da parte delle imprese estere che intendono operare nel territorio nazionale.

Altro aspetto importante dei programmi di riorganizzazione che le agenzie devono attuare è la riduzione della invasività dei controlli e dei connessi adempimenti secondo il principio del controllo amministrativo unico, ossia programmando e coordinando i controlli in maniera tale da ridurre duplicazioni e sovrapposizioni, recando il minor nocumento possibile al normale esercizio dell'attività di impresa. L'obiettivo di ridurre l'invasività dei controlli sulle attività di impresa dovrà essere perseguito anche sviluppando ulteriormente tecniche di analisi dei rischi in modo tale da intercettare situazioni "concrete" di specifico rischio di evasione/elusione.

Tra gli ambiti di maggior interesse – anche per il Dipartimento delle finanze - si presenta inoltre la revisione del sistema delle Convenzioni stipulate, ai sensi dell'articolo 59, comma 2, del predetto decreto legislativo n. 300/1999, fra il Ministro dell'economia e delle finanze e le agenzie fiscali.

1.4. Le modifiche alle Convenzioni di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 300/1999

All'attualità dette Convenzioni - stipulate sulla base dell'atto di indirizzo triennale per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze, con adeguamento annuale per ciascun esercizio finanziario – definiscono in particolare:

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

Esse prevedono inoltre:

- le modalità di verifica dei risultati di gestione;
- 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, sì da consentire una appropriata valutazione dell'attività svolta dall'agenzia;
- 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.

Le Convenzioni stabiliscono infine:

- 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;

- le spese di investimento necessarie per realizzare i miglioramenti programmati;
- la quota incentivante connessa al raggiungimento degli obiettivi della gestione, finanziata a valere sul capitolo relativo al funzionamento di ciascuna agenzia.

In tale ambito, il provvedimento del Governo interviene in maniera organica e puntuale. E' previsto infatti che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le Convenzioni – avuto riguardo alla nuova strategia di controllo fiscale volta ad assicurare la riduzione dell'invasività dei controlli e dei connessi adempimenti, secondo il principio del citato controllo amministrativo unico – siano implementate con l'individuazione di specifici obiettivi di incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari, del livello di efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale, delle frodi e degli illeciti tributari, al fine di accrescere la propensione al servizio dell'amministrazione finanziaria, nella considerazione che un diverso modello relazionale tra quest'ultima e cittadini/contribuenti, basato su strumenti e procedure che agevolino la comunicazione, possa favorire la riduzione dei costi di *compliance* e, pertanto, consentire il conseguimento di risultati significativi nel recupero del *tax gap*.

Per quanto riguarda i rapporti con il contribuente, in linea con lo spirito della complessiva riforma del sistema fiscale, le Convenzioni dovranno altresì riservare particolare attenzione al rispetto dei principi della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto del Contribuente), anche con riguardo alla richiesta di documentazione già in possesso dell'amministrazione finanziaria e alle attività di erogazione dei servizi al contribuente e di tempestiva esecuzione dei provvedimenti di rimborso e di sgravio.

Il senso complessivo della riforma è, dunque, quello di reimpostare il rapporto tra l'amministrazione fiscale e i contribuenti in un'ottica il più possibile collaborativa, in modo da semplificare gli adempimenti, stimolare positivamente l'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili.

A tali fini, la revisione del sistema delle Convenzioni risulta altresì funzionale alla definizione di apposite politiche del personale orientate verso tale nuova strategia. Per il raggiungimento di obiettivi sempre più sfidanti è, infatti, necessario che le agenzie fiscali dispongano di leve gestionali efficaci, in primo luogo con riguardo al sistema di incentivazione della *performance* lavorativa.

Le nuove disposizioni prevedono al riguardo che il sistema di incentivazione sia ripensato nel contesto più ampio della revisione del sistema delle Convenzioni tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le agenzie fiscali. In particolare, il provvedimento stabilisce che, all'esito positivo della verifica da parte del Dipartimento delle finanze sulle attività delle Agenzie, e una volta accertato il maggior gettito incassato rispetto all'ultimo anno consuntivato, la quota incentivante destinata alle agenzie fiscali possa essere integrata, nel rispetto del vincolo della neutralità finanziaria rispetto al previgente sistema e tenuto conto del raggiungimento degli obiettivi fissati nelle medesime Convenzioni. E' stabilito inoltre che gli stanziamenti, quale corrispettivo per il raggiungimento degli obiettivi, saranno costituiti a partire dal 2016 da un'erogazione unica, composta dalla somma della quota incentivante, istituita con il decreto legislativo n. 300/1999 e delle risorse di cui all'articolo 3 c. 165 del decreto legislativo n. 350/2003.

La principale novità consiste nel misurare il raggiungimento degli obiettivi individuati nelle Convenzioni secondo specifici indicatori e criteri che tengano conto oltre che delle attività di controllo fiscale anche delle attività svolte ai fini di

promuovere l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali volti a favorire la *tax compliance*, nonché in base all'accertamento dei risparmi di spesa conseguenti a controlli che abbiano determinato il disconoscimento in via definitiva di richieste di rimborsi o di crediti d'imposta.

Per la misurazione dei risultati conseguiti, l'Atto di Governo n. 182 in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale prevede la costruzione di appositi indicatori del mancato adempimento agli obblighi tributari (*tax non compliance*) attraverso i quali è possibile valutare, tra l'altro, anche il maggior gettito da adempimento spontaneo (per eventuali approfondimenti si rinvia al capitolo 2).

In tale ambito il piano delle attività dell'agenzia si qualifica come documento fondamentale di declinazione della strategia, in cui sono rappresentati i dati e le informazioni relativi alla gestione futura (di breve-medio periodo) dell'Ente. In tal senso, il nuovo impianto convenzionale dovrebbe ricondurre l'incentivazione alla pianificazione strategica nel suo complesso e al maggior gettito al fine di valorizzare l'insieme delle decisioni di *policy* e delle azioni intraprese per il raggiungimento degli obiettivi. In tale contesto, dunque, la Convenzione assurge anche al ruolo di sede istituzionale per la definizione dei modelli di misurazione e valutazione della *performance* delle agenzie.

1.5. I riflessi sulle relazioni tra il Ministero e le agenzie fiscali

Il Dipartimento delle finanze attraverso la revisione del modello convenzionale vedrà pertanto rafforzati gli strumenti di *governance* a propria disposizione declinati nell'articolo 60 del menzionato decreto legislativo n. 300/1999, che prevede una funzione di alta vigilanza da parte del Ministro, nonché un controllo di legittimità e di merito sulle deliberazioni del Comitato di

gestione delle agenzie relative agli statuti, ai regolamenti, ai bilanci, ai piani pluriennali di investimento e agli atti di carattere generale, individuati nella Convenzione, che regolano il funzionamento dei citati Enti. Ne discende chiaramente l'evoluzione delle funzioni del Dipartimento da soggetto vigilante sulla legittimità dell'agire delle agenzie - anche sotto il profilo della trasparenza, imparzialità e correttezza nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti nonché a quanto previsto dalla legge 27 luglio 2000, n. 212, come sancito dalla lettera l) del comma 1 dell'articolo 12 del DPCM 27 febbraio 2013, n. 67 - a centro propulsore dell'attuazione di politiche fiscali sempre più attente al contribuente, nell'ottica di rafforzare la *tax compliance* e, conseguentemente, di ridurre il *tax gap*.

2. Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (Atto n. 182).

2.1. Introduzione

Approfondirò ora gli aspetti salienti dello schema di decreto legislativo, sottolineando le principali novità introdotte, la logica sottostante, nonché alcuni profili critici.

L'Atto di Governo n. 182 si propone, in attuazione degli articoli 3 e 4 della legge delega, di intervenire in modo continuo e strutturale sul monitoraggio delle spese fiscali (articolo 1) e dell'evasione fiscale e contributiva (articolo 2), coordinando tali attività in modo sistematico con le procedure di bilancio.

La necessità di una **razionalizzazione delle spese fiscali** basata su un attento monitoraggio e una appropriata valutazione economica e giuridica, nonché il monitoraggio e la **stima dell'evasione fiscale e contributiva**, collegati alla riduzione della pressione fiscale, sono aspetti prioritari dell'agenda del Governo.

E infatti, **obiettivo principale** del provvedimento è **prevedere una procedura sistematica che consenta di attribuire risorse**, derivanti dalla progressiva limitazione dell'erosione fiscale e dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, **al Fondo per la riduzione della pressione fiscale**.

In linea con questa impostazione, si prevede che siano destinate al fondo per la riduzione della pressione fiscale sia le risorse che deriveranno dal monitoraggio annuale funzionale alla razionalizzazione delle spese fiscali, eliminando o ridimensionando quelle che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate

alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche, ovvero quelle che costituiscono una duplicazione degli interventi di spesa (articolo 1), sia le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, nonché dal miglioramento dell'adempimento spontaneo (*tax compliance*) da parte dei contribuenti (articolo 2).

2.2. Monitoraggio delle spese fiscali e coordinamento con le procedure di bilancio

L'articolo 1 del decreto prefigura un'azione annuale di riordino delle spese fiscali da collocare temporalmente nella Nota di aggiornamento al DEF sotto forma di indirizzi programmatici che – una volta approvata la Nota dal Parlamento mediante apposita risoluzione – diventeranno vincolanti per il Governo ai fini della predisposizione della manovra di bilancio. Le misure di eliminazione, riduzione o modifica delle spese fiscali¹ saranno successivamente introdotte con la legge di stabilità.

Quest'operazione, peraltro, dovrà tenere conto che dal 1° gennaio 2016 le stesse procedure di bilancio di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, dovrebbero essere modificate per tener conto di quanto previsto dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243, che ha dato attuazione alle modifiche introdotte nell'art. 81 della Costituzione (principio del pareggio di bilancio e unificazione di legge di stabilità e bilancio dello Stato in un unico strumento).

Nelle more dell'applicazione della norma, viene previsto che l'operazione di riordino delle spese fiscali sia incardinata nei due momenti significativi della decisione di bilancio: la fase della programmazione e la manovra di finanza

¹ La definizione degli interventi presuppone di assumere come prioritaria la tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica.

pubblica, quest'ultima (ancora oggi) articolata tra legge di stabilità e legge di bilancio.

Ai fini di una revisione e limitazione delle spese fiscali, si rende necessario **predisporre un rapporto annuale**, da allegare anch'esso allo stato di previsione dell'entrata, in cui il monitoraggio e la valutazione delle spese fiscali, sono supportati da un'analisi economica e giuridica che può indirizzare il *policy maker* nelle scelte di razionalizzazione². Per la redazione di questo rapporto, **il Governo si avvale di una Commissione ad hoc istituita** con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali o giuridico-finanziarie, senza compensi, emolumenti o altre indennità e rimborsi di spesa.

Le maggiori entrate derivanti dalle misure di eliminazione, riduzione o modifica contenute nella legge di stabilità sono attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale (di cui all'articolo 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147)³. E' ovviamente possibile utilizzare detto *Fondo* nell'ambito della stessa legge di stabilità, a partire dalla manovra di bilancio per il triennio 2017-2019⁴. Resta fermo il diverso utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'eliminazione, riduzione o modifica di spese fiscali previsto da disposizioni di legge vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto (sostanzialmente si tratta delle clausole di salvaguardia ancora attive previste a far data dalla legge 27 dicembre 2013 n.147) .

² Viene, conseguentemente, eliminato l'allegato informativo sulle spese fiscali attualmente previsto nella nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato.

³ Si tratta, a rigore, piuttosto che di una riduzione della pressione fiscale di una revisione della stessa secondo finalità di efficienza economica (*revenue review*).

⁴ Le disposizioni del decreto in commento si applicano dal 1° gennaio 2016, a partire dalla procedura di formazione della legge di bilancio relativa al primo esercizio successivo.

2.2.1 Il rapporto annuale sulle spese fiscali

Il rapporto annuale sulle spese fiscali, da allegare anch'esso allo stato di previsione dell'entrata **sostituisce l'attuale allegato informativo sulle spese fiscali alla nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata**. Al riguardo si deve evidenziare che sussistono differenze significative tra i due documenti riconducibili a diverse definizioni di spesa fiscale o *tax expenditure*.

L'OCSE definisce *tax expenditures* quelle misure che riducono o pospongono il gettito per uno specifico gruppo di contribuenti rispetto a una regola fiscale di riferimento che rappresenta il *benchmark*⁵. Al fine di identificare le *tax expenditures* è dunque necessario in primo luogo definire il sistema fiscale di riferimento. **I tre approcci utilizzati** nella letteratura economica di riferimento (Craig e Allan, 2001 e OECD, 2010) **per definire il *benchmark* sono:**

- i) un *approccio concettuale* che identifica il sistema fiscale di riferimento con un modello teorico di tassazione;
- ii) un *approccio normativo* che identifica il sistema fiscale di riferimento con il sistema fiscale a legislazione vigente;
- iii) un *approccio di sussidio di spesa* che considera *tax expenditures* soltanto quelle misure che presentano chiare analogie con sussidi di spesa.

Ai fini della redazione dell'**elenco delle spese fiscali attualmente allegato allo stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato** vengono considerate soltanto le agevolazioni rispetto al sistema fiscale vigente; è stato quindi utilizzato un **approccio normativo**.

⁵ OECD (2010A), pag. 12, definisce le *tax expenditures* come "provisions of tax law, regulation or practices that reduce or postpone revenue for a comparatively narrow population of taxpayers relative to a benchmark tax".

Più ampio era invece il campo di indagine del **gruppo di lavoro sull'erosione fiscale**, a cui, nel 2011, era stato affidato il compito di analizzare l'area dell'erosione fiscale. **Il gruppo di lavoro** non si è limitato infatti alla classificazione e analisi delle misure già incluse nell'allegato al bilancio 2011, ma ha esteso l'analisi a "tutti gli scostamenti previsti dalla normativa (inclusi i regimi sostitutivi di favore) rispetto al principio generale dell'imposizione fiscale, che in qualche modo trascende rispetto alla legislazione vigente e fa riferimento a un modello ideale di sistema fiscale ispirato a principi generali⁶". In altre parole, per identificare il modello di tassazione di riferimento (o *benchmark*) è stato utilizzato un **approccio di tipo concettuale**.

Il decreto prevede che il nuovo rapporto sulle spese fiscali sia annuale per evitare il ripetersi di quanto sperimentato in Italia nel passato, ossia la sua predisposizione in media ogni due decenni e il successivo abbandono di ricognizioni simili. Come sottolineato anche nella relazione illustrativa che accompagna il testo del decreto si ritiene che l'utilità di rapporti di questo tipo si accresce, invece, con la loro stratificazione, anno per anno, e con il loro successivo affinamento e ampliamento. E' in questo senso che un rapporto periodico sulle spese fiscali costituisce uno strumento di disciplina fiscale, al pari del controllo della spesa e delle modifiche strutturali del sistema tributario⁷.

Il decreto prevede esplicitamente che ciascuna misura di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti⁸, sia accompagnata dalla sua descrizione e

⁶ Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, Relazione Finale, 2011, pag. 2.

⁷ Tipicamente, i Paesi che lo redigono lo inseriscono per tale ragione all'interno della procedura di bilancio e cercano di integrare o confrontare i dati in esso contenuti con quelli sui programmi di spesa

⁸ È prevista una separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso.

dall'individuazione della tipologia dei beneficiari e, ove possibile, dalla quantificazione degli effetti finanziari e del numero dei beneficiari. Le misure devono essere raggruppate in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne caratterizza la natura e le finalità. Gli effetti finanziari devono essere valutati prendendo a riferimento *modelli economici standard* di tassazione; ove possibile, nel rapporto saranno effettuati confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità e analizzati gli effetti microeconomici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale. **La classificazione in base alle finalità delle singole *tax expenditures* può essere utile per fornire una guida preliminare per il *policy maker* circa la possibilità di razionalizzare, riformare o eliminare, alcune misure di riduzione del prelievo obbligatorio.**

Le previsioni normative relative alla metodologia del monitoraggio delle spese fiscali riconducono all'analisi già elaborata nel 2011 dal gruppo di lavoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tuttavia, il dettato normativo non prevede il modello standard di tassazione da prendere a riferimento. La Commissione istituita avrà quindi il compito di definire le metodologie a partire dalla scelta di questo modello.

Per evidenziare la differenza tra l'attuale allegato al bilancio di previsione dello Stato e il nuovo rapporto annuale sulle spese fiscali si fornisce di seguito una analisi dei dati del bilancio 2015 (approccio normativo) confrontati con quelli della Relazione finale sull'erosione fiscale del 2011 (approccio concettuale).

La Tabella 1 riporta **gli scostamenti dovuti a: i) tributi destinati al finanziamento degli Enti Locali; ii) misure classificabili tra le voci di spesa dal punto di vista contabile (come ad esempio alcuni crediti di imposta); iii) differente definizione del modello *benchmark* di riferimento,** considerando i

due modelli polari di riferimento per il *tax design*: la *Comprehensive Income Tax* e la *Dual Income Tax*.

Delle 720 misure elencate nel rapporto, 269 sono incluse nell'allegato al bilancio dello stato 2015⁹. Tra le misure non incluse nel bilancio dello Stato, 138 misure sono spese fiscali relative ad imposte locali, 9 misure sono state abrogate tra il 2011 ed il 2015 e 10 misure sono crediti di imposta che costituiscono spesa dal punto di vista contabile e non sono quindi prese in considerazione nel bilancio dello Stato. Tuttavia, la principale motivazione della differenza tra il numero di tax expenditures individuate e analizzate nella Relazione finale e il numero delle tax expenditures incluse nell'allegato al bilancio dello Stato 2015 risiede nella diversa definizione di modello di tassazione di riferimento o benchmark. Sono infatti 294 le spese fiscali individuate nella Relazione finale che non sono incluse nell'elenco delle esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio allegato allo stato di previsione dell'entrata del bilancio 2015 per la differente definizione di benchmark. Le tax expenditures che sono state introdotte successivamente alla pubblicazione della Relazione finale del gruppo sull'erosione fiscale incluse nell'allegato allo stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato per il 2015 sono 35.

La Tabella 2 riporta la classificazione delle *tax expenditures* presenti nell'allegato al bilancio di previsione 2015 per categoria di imposta.

Le esenzioni e riduzioni del prelievo obbligatorio dell'imposta sui redditi delle persone fisiche sono 88 e, complessivamente, incidono per circa il 5,7% del PIL negli anni 2015, 2016 e 2017. Particolarmente significative dal punto di vista quantitativo sono anche le tax expenditures relative all'IVA che valgono circa il 2,7% del PIL. Le spese fiscali IRES invece, sebbene numericamente rilevanti, producono effetti di gettito minori (circa lo 0,1% del PIL). Alcune misure non possono essere attribuite in via esclusiva ad una particolare imposta; è il caso ad esempio dalle agevolazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica su edifici esistenti che valgono sia per persone fisiche (come detrazioni dall'IRPEF), sia per le società (come detrazioni dall'IRES).

La Tabella 3 riporta la classificazione delle spese fiscali per tipologia. Questa classificazione trae origine dalla metodologia definita dal gruppo di lavoro

⁹ Alcune *tax expenditures* sono state esaminate più in dettaglio nella Relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale e suddivise in più misure. Ad una spesa fiscale elencata nell'allegato al bilancio dello stato possono quindi corrispondere anche più misure della Relazione finale.

sull'erosione fiscale che ha associato a ciascuna spesa fiscale uno o più codici, al fine di identificare la finalità di ciascuna misura di riduzione o esenzione del prelievo obbligatorio; le misure introdotte dopo il 2011 sono state classificate applicando gli stessi codici individuati nella relazione finale.

In particolare, le **tax expenditures** introdotte per evitare doppie imposizioni, per garantire il rispetto di principi costituzionali, per garantire la concorrenzialità rispetto a Paesi terzi, per semplificare il sistema e le misure la cui soppressione comporterebbe l'esenzione dell'imponibile sono state classificate come **"strutturali"** perché contribuiscono a definire la struttura del sistema fiscale e possono essere quindi eliminate o modificate dal legislatore soltanto a seguito di una riforma complessiva del sistema impositivo. Sono state definite **"non strutturali"** tutte le altre misure eccetto quelle volte a garantire la compatibilità con l'ordinamento comunitario o il rispetto di accordi internazionali.¹⁰

Le spese fiscali che sono state introdotte dal legislatore per garantire la compatibilità del sistema fiscale con l'ordinamento comunitario e il rispetto di accordi internazionali sono 10 e determinano una perdita di gettito di circa lo 0,2% del prodotto. Rientrano tra queste, ad esempio, le deduzione o esenzioni a favore della Chiesa Cattolica che sono previste dai Patti Lateranensi e non possono quindi essere eliminate in via unilaterale dal Governo.

Le misure che hanno carattere strutturale sono 84 e rappresentano quasi il 5% del PIL. Rientrano in questa categoria, ad esempio, l'esclusione dall'IRPEF degli assegni periodici per il mantenimento dei figli (misura che evita doppia imposizione), o le detrazioni IRPEF per redditi da lavoro dipendente, autonomo e pensioni (misura che

¹⁰ In particolare, sono state classificate "non strutturali" le misure che nella Relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale sono definite: misura finalizzata a interventi di welfare, misura volta alla semplificazione del sistema, misura a rilevanza territoriale, misura a rilevanza sociale, misura a rilevanza settoriale, misura volta a favorire l'emersione degli imponibili, misura volta alla tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico, paesaggistico e culturale e ad incoraggiare la ricerca e lo sviluppo, misura rivolta a imprese o esercenti arti e professioni, non limitata a un singolo settore produttivo e misura volta a favorire le nuove iniziative, la riorganizzazione e la capitalizzazione delle imprese. Le 10 misure classificate nella Relazione finale come "Misura che garantisce la compatibilità con l'ordinamento comunitario e il rispetto di accordi internazionali" sono state assegnate ad una categoria autonoma.

garantisce il rispetto di principi costituzionali quali la progressività del prelievo, la sua conformità alla capacità contributiva e il principio di uguaglianza). L'eventuale eliminazione o modifica di queste misure dovrebbe essere associata a una riforma complessiva del sistema tributario nel rispetto dei principi di rilevanza costituzionale.

Anche le misure che hanno carattere non strutturale valgono quasi il 5% del PIL e sono più del doppio di quelle a carattere strutturale. Rientrano tra queste tutte le misure che hanno finalità sociali, territoriali o settoriali e che possono quindi essere eliminate senza la necessità di effettuare una riforma complessiva del sistema fiscale. È chiaro tuttavia che l'eliminazione di alcune di queste spese fiscali potrebbe comportare un notevole aggravio per alcuni soggetti con impatti non trascurabili sull'economia reale e sulla distribuzione dei redditi e che, quindi, una loro razionalizzazione non può prescindere da un'accurata analisi preliminare delle varie possibili implicazioni.

2.3. Monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva

In materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, negli ultimi anni l'azione del Governo è stata sempre più finalizzata al perseguimento di **obiettivi di equità ed efficienza**. **L'evasione fiscale**, infatti, comporta effetti economici molto rilevanti, sotto diversi e importanti profili: **determina effetti distorsivi sull'allocazione delle risorse** ed interferisce con il normale funzionamento della concorrenza nel mercato; **genera un'alterazione dell'equità** e della progressività del sistema tributario; infine, è **sinergica alla corruzione e alla criminalità** economica organizzata.

Per stabilire un legame diretto tra i risultati della lotta all'evasione fiscale e la riduzione della pressione fiscale, la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di Stabilità per il triennio 2014-2016) ha istituito un fondo denominato "Fondo per la riduzione della pressione fiscale", cui è destinato, a decorrere dal 2014, tra l'altro, l'ammontare di risorse permanenti derivanti dall'attività di contrasto

all'evasione fiscale che, in sede di Nota di aggiornamento al DEF, si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso e a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente.

Già nell'articolo 2, comma 36, terzo e quarto periodo, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 era previsto che il DEF contenesse una valutazione relativa all'anno precedente delle maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale¹¹. Per effetto dell'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 36, terzo e quarto periodo, del citato decreto-legge n. 138 si applicano fino all'annualità 2013. Dall'anno 2014 si applicano, invece, le disposizioni di cui ai commi da 431 a 434 della legge di stabilità per il triennio 2014-2016.

Secondo quanto previsto ai commi da 431 a 34 sono destinate al Fondo, fermo restando il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica: i) l'ammontare dei risparmi di spesa derivanti dalla razionalizzazione della spesa pubblica di cui all'articolo 49-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n.69 (spending review); ii) l'ammontare delle risorse permanenti che, in sede di Nota di aggiornamento al DEF si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso e a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale. Le principali novità riguardano: i) la circostanza che, oltre alle risorse effettivamente incassate nell'anno precedente, occorre considerare anche le risorse che si stima di incassare rispetto alle previsioni; ii) la sostituzione del carattere strutturale con il carattere permanente delle maggiori entrate; iii) la sostituzione delle risorse, che affluiscono al Fondo, derivanti dalla riduzione delle spese fiscali con quelle derivanti dalla spending review.

Il presente decreto non abroga le disposizioni della legge di stabilità per il 2014 relative al Fondo e **introduce importanti novità**. Innanzitutto, come già sottolineato, le risorse derivanti dalla riduzione delle spese fiscali affluiranno a partire dalla manovra di bilancio del triennio 2017-2019 al *Fondo per la riduzione*

¹¹ Vale la pena ricordare che l'articolo 2, comma 36, terzo e quarto periodo, del Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, considerava oltre alle risorse derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, svolta anche dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni, anche quelle derivanti dalla riduzione delle spese fiscali, in analogia con quanto predisposto dal presente decreto.

della pressione fiscale. In secondo luogo, oltre alle maggiori entrate rispetto all'anno precedente, permanenti, e derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, occorre tener conto anche di quelle ascritte ai risultati di miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*). In altre parole, **per la prima volta, il Governo sarebbe chiamato a valutare le maggiori risorse derivanti dal miglioramento della *tax compliance* anche al fine di ridurre direttamente la pressione fiscale, in virtù della confluenza di tali maggiori risorse al *Fondo*** a questo scopo istituito.

Infine, il decreto interviene per definire i criteri di valutazione delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale e al miglioramento della *tax compliance*. Resta ferma, invece, sia la modalità di destinazione delle risorse al Fondo, ai sensi dell'articolo 1, comma 431 e 434, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sia la modalità di utilizzo di tali risorse, ai sensi dell'articolo 1, comma 432, della medesima legge di stabilità, per incrementare le deduzioni e le detrazioni dalle imposte dirette e dell'IRAP.

Nel quadro della procedura di bilancio il **Governo è tenuto a redigere annualmente un rapporto contenente i risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione tributaria e contributiva e la relativa dinamica, il recupero di gettito attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti, misurato ove possibile dalla variazione rispetto all'anno precedente**. Tale rapporto fornisce anche indicazioni sulle strategie per il contrasto all'evasione fiscale. Viene abrogato, conseguentemente, il rapporto previsto ai sensi dell'articolo 2, comma 36.1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138.

Per redigere il rapporto ed effettuare la valutazione sui risultati in materia di misure di contrasto all'evasione, **il Governo si avvale di una relazione annuale**

sull'economia non osservata e l'evasione fiscale e contributiva predisposta da una Commissione di esperti, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, composta da quindici membri con esperienza nelle materie economiche, statistiche, fiscali, lavoristiche o giuridico-finanziarie.

La relazione predisposta dalla Commissione produce una stima ufficiale delle entrate sottratte al bilancio pubblico. Per adempiere all'obiettivo di stimare l'ampiezza dell'evasione fiscale e contributiva **viene effettuata una misurazione del divario (*gap*) tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che i contribuenti avrebbero dovuto versare** in un regime di perfetto adempimento, ed escludendo gli effetti delle spese fiscali. Il decreto interviene in maniera esplicita a definire i criteri generali che dovranno essere rispettati dalla Commissione nella redazione della relazione.

2.3.1 La relazione sull'economia non osservata e l'evasione fiscale e contributiva

Nel prevedere **la redazione da parte di una Commissione *ad hoc*** della **"Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva"** il decreto **ha recepito una raccomandazione** riportata nel **rapporto finale del gruppo di lavoro sull'"Economia non osservata e flussi finanziari" presieduto dal prof. Giovannini**¹². In particolare il rapporto sottolineava che *una stima di natura "ufficiale" dell'evasione fiscale, basata su metodologie validate scientificamente, sarebbe stata di grande utilità informativa per l'indirizzo delle politiche. Si raccomandava, quindi, di pervenire a una stima ufficiale dell'evasione fiscale e contributiva, da affiancare a quella effettuata dall'ISTAT con riferimento*

¹² Rapporto finale sull'attività del Gruppo di Lavoro "Economia non osservata e flussi finanziari", 14 luglio 2011.

all'economia non osservata e ai risultati ottenuti, in termini di gettito, con l'azione di contrasto. Per assicurare robustezza e credibilità alla stima, si riteneva necessario, ferma restando la responsabilità delle amministrazioni fiscali, costituire un Comitato scientifico che assista queste ultime nella messa a punto del modello di stima e che garantisca la correttezza e la trasparenza dei metodi utilizzati.

Il rapporto finale dell'attività del gruppo di lavoro sull'economia non osservata, presieduta dal prof. Giovannini, evidenziava l'importanza di poter disporre di un quadro aggiornato ed esaustivo sui diversi aspetti dell'evasione, nonché di seguire l'evoluzione degli interventi di contrasto e dei loro esiti. Poiché l'ISTAT produce regolarmente le stime dell'economia non osservata nell'ambito della produzione corrente dei conti economici nazionali e territoriali, in quella sede si raccomandava che altrettanto avvenisse per ciò che concerne l'evasione fiscale e contributiva attraverso la realizzazione di un Rapporto Annuale che documenti, illustri ed aggiorni periodicamente l'andamento dell'economia sommersa, delle attività di contrasto all'evasione nel nostro paese e l'andamento nel tempo dell'evasione fiscale e contributiva. In particolare, secondo le conclusioni del rapporto finale del gruppo di lavoro, il Rapporto dovrebbe: i) riportare le misurazioni dell'ISTAT sull'economia non osservata, con la massima disaggregazione possibile di carattere territoriale, settoriale e, ove disponibile, dimensionale, date le fonti statistiche e i metodi di stima utilizzabili; ii) valutare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva, effettuando una stima "ufficiale" dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico dall'evasione; iii) illustrare le strategie e gli interventi definiti e attuati dall'amministrazione pubblica per contrastare il fenomeno dell'evasione; iv) evidenziare i risultati ottenuti dall'attività di contrasto all'evasione; v) individuare le linee di intervento e di prevenzione alla diffusione del fenomeno e di stimolo all'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali. Si osservava, infine, l'opportunità che il Rapporto potesse sostituire la "Relazione Annuale del Ministro sui risultati derivanti dall'attività di contrasto all'evasione". L'articolo 3 della legge delega ha, pertanto, recepito i suggerimenti e le raccomandazioni avanzate in quella sede.

Il decreto indica esplicitamente i **criteri generali** che la Commissione dovrà utilizzare per la definizione **delle metodologie di stima** dell'economia non osservata e dell'evasione fiscale e contributiva.

Ai fini della **misurazione dell'economia non osservata** la Commissione deve recepire e commentare le valutazioni effettuate dall'ISTAT sulla base della normativa che disciplina la redazione dei Conti economici nazionali. Gli schemi e le definizioni del Sistema Europeo dei Conti (SEC/ESA) impongono infatti di contabilizzare nel PIL anche l'Economia Non direttamente Osservata (ENO/NOE). Il SEC 95 definisce **l'economia non osservata** come originata: i) dal **sommerso economico**; ii) dalle **attività illegali**; iii) dalla produzione del **settore informale**; iv) dalle inadeguatezze del sistema statistico o **sommerso statistico**. Con riguardo all'inclusione delle attività illegali, in sede europea si è giunti alla decisione di applicare in maniera omogenea le regole del sistema dei conti, sulla base di specifiche caratteristiche; questo principio era già presente nel SEC 1995 ed è stato riconfermato nel SEC 2010.

A partire da settembre 2014 i dati di contabilità nazionale devono includere nei conti il reddito relativo alle attività di commercializzazione delle sostanze stupefacenti, all'esercizio della prostituzione e al contrabbando di sigarette e alcol. Si precisa che la distinzione tra economia sommersa e economia illegale, inclusa nel PIL secondo il SEC 2010, è dovuta al fatto che nella prima si stima quella parte di economia legale che sfugge all'osservazione diretta, perché caratterizzata da evasione fiscale o impiego di lavoro irregolare; mentre nella seconda si stima una parte dell'economia illegale vera e propria, perché o caratterizzata dalla produzione o distribuzione di beni e servizi illegali, ovvero proibiti dalla legge (per esempio la droga), ovvero dalla illegale produzione o distribuzione di beni e servizi legali (ossia svolte da operatori non autorizzati, come l'aborto eseguito da medici non autorizzati o il contrabbando di sigarette). La decisione europea ha previsto di includere nel PIL solo l'economia illegale basata sul concetto di "consenso volontario", il quale si esplicita in un mutuo accordo tra i soggetti coinvolti nella transazione, escludendo viceversa l'economia criminale basata su atti non consensuali.

La misurazione dell'economia non osservata, per la parte relativa al sommerso economico, è un presupposto basilare per la stima dell'evasione fiscale. Tuttavia, è importante precisare che sebbene il sommerso economico è quella parte di

valore aggiunto *intenzionalmente* non dichiarata al fisco per non adempiere gli obblighi fiscali, il valore aggiunto *sommerso* non rappresenta compiutamente le basi imponibili non dichiarate. Vi sono comportamenti, infatti, che riducono la base imponibile ma che, per definizione, non sono inclusi nelle stime del valore aggiunto *sommerso*: si pensi, per esempio, alle deduzioni fiscali fruita in misura non spettante.

L'articolo 2 del decreto definisce una metodologia di misurazione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria. In altre parole, la scelta del legislatore è riconducibile all'idea che una stima robusta dell'evasione fiscale e contributiva sia possibile attraverso una **quantificazione del tax gap**, definito come la differenza tra il gettito effettivo e il gettito teorico o potenziale che si avrebbe in ottemperanza alla legislazione vigente. Tale quantificazione è effettuata attraverso l'utilizzo di **una metodologia c.d. top down**, ossia basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale (che includono la stima dell'economia non osservata) e quelli derivanti da fonti amministrative. In particolare, la quantificazione del *tax gap* in base all'approccio *top-down* è data dalla differenza di gettito ottenuto applicando la tassazione prevista dalla legislazione vigente sia alla base imponibile teorica, sia alla base imponibile dichiarata.

Le esperienze internazionali evidenziano due metodologie per la stima del tax gap. In primo luogo, la metodologia di calcolo dell'imposta evasa cosiddetta "top-down" si basa sul confronto tra dati fiscali ed un corrispondente indicatore aggregato o macroeconomico (in generale rappresentato dai flussi di Contabilità Nazionale) che incorpora al suo interno una stima dell'economia non osservata, opportunamente selezionati al fine di costruire una base imponibile teorica esauriente, ovvero onnicomprensiva, con la quale confrontare la base dichiarata dall'universo dei contribuenti. Il metodo top-down trova prevalentemente applicazione nella quantificazione del tax gap delle imposte indirette (IVA, accise,

ecc.). In secondo luogo, il metodo "bottom-up" si basa su fonti informative di origine interna alle amministrazioni stesse, come, per esempio, indagini statistiche o programmi di verifica o accertamento casuale (random audit), che possono essere usati anche per sviluppare una stima dell'indice di accuratezza delle dichiarazioni e dei profili di rischio. Tale metodologia risulta la più robusta per la stima dell'evasione delle imposte dirette; tuttavia, i random audits implicano una costosa allocazione delle risorse preposte alle verifiche che potrebbero alternativamente essere impiegate nei casi di maggior rischio.¹³

L'Agenzia delle Entrate ha stimato con questa metodologia il *tax gap* dell'IVA, dell'IRAP, nonché delle imposte dirette, IRES e IRPEF sulle imprese e sul lavoro autonomo. **Il valore complessivo delle imposte sottratte a tassazione, *tax gap* medio su base annua, risulta pari a 91 miliardi di euro (7 per cento del PIL, al netto del valore aggiunto della PA)¹⁴**, come riportato nella Tabella 4 in Appendice. Il Dipartimento delle Finanze ha quantificato con la medesima metodologia il *tax gap*, relativo alla tassazione immobiliare (IMU e TASI), confrontando il gettito teorico derivante dagli archivi catastali e il gettito effettivamente riscosso¹⁵.

Esiste una differenza non trascurabile tra il concetto di *tax gap* e quello di evasione fiscale essenzialmente riconducibile alla circostanza che il *tax gap* non si

¹³ Anche il metodo del *residuo* non è stato preso in considerazione dal legislatore. Tale metodo si basa sull'analisi dei principali fattori che contribuiscono alla variazione in aumento o in diminuzione delle entrate, ossia la crescita economica, le manovre tributarie, possibili eventi eccezionali di natura transitoria. La parte *residuale* della variazione delle entrate tributarie non spiegata da tali fattori è attribuita al miglioramento della *tax compliance*, ovvero del grado di adempimento spontaneo dei contribuenti alle norme fiscali. Tale metodologia di stima risente però di alcune criticità evidenziate nel corso degli anni: i) la presenza di un margine di errore dovuta alla non esaustiva valutazione delle determinanti del maggior gettito delle entrate tributarie; ii) l'aleatorietà nel tempo della stima della maggiore *compliance* dei contribuenti, considerando le differenze tra la verifica *ex post* degli effetti delle manovre tributarie rispetto alle stime *ex ante*. Tale metodo di stima è, pertanto, fortemente soggetto a problemi di *endogeneità*, che risulta particolarmente rilevante nel caso si vogliano utilizzare le maggiori entrate stimate per interventi di riduzione della pressione fiscale.

¹⁴ Vedi MEF, *Rapporto sull'evasione fiscale*, 2014.

¹⁵ Agenzia delle Entrate e Dipartimento delle Finanze, *Gli immobili in Italia 2015, Capitolo VI*, Febbraio 2015.

identifica con il gettito *intenzionalmente* evaso. La base imponibile non dichiarata, calcolata come differenza tra la base imponibile teorica e quella dichiarata, infatti non coincide con la base imponibile *intenzionalmente* evasa. In particolare, forme di sottrazione di risorse al fisco non ascrivibili all'evasione *intenzionale* sono: i) meri errori di calcolo e di interpretazione delle norme; ii) mancati versamenti dovuti a crisi di liquidità.

Per cogliere al meglio la differenza tra *tax gap* ed evasione fiscale il decreto prevede che siano misurate le seguenti componenti: i) il mancato gettito derivante da **errori dei contribuenti**; ii) gli **omessi versamenti** rispetto a quanto risulta in base alle dichiarazioni; iii) le **mancate entrate fiscali e contributive attribuibili all'evasione**, valutate sottraendo le minori entrate ascrivibili alle spese fiscali al divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che si sarebbero dovuti versare in un regime di perfetto adempimento.

La misurazione del tax gap corretta per gli effetti dell'evoluzione del quadro macroeconomico di riferimento sugli aggregati di contabilità nazionale consente la **costruzione di un indicatore del mancato adempimento agli obblighi tributari (tax non compliance)**. La misurazione annuale di questo indicatore per le principali imposte consente quindi la **valutazione dell'andamento temporale della tax non compliance**. A titolo di esempio è riportato nella Figura 1 l'andamento in alcuni Paesi dell'Unione europea dell'indicatore *VAT Gap* calcolato dalla Commissione europea per stimare il mancato adempimento IVA in tutti gli Stati membri.

Ci sono molti limiti e problemi, sollevati in letteratura¹⁶, connessi all'utilizzo dell'indicatore del tax gap, che possono raggrupparsi nel seguente modo: i) limiti

¹⁶ IMF, IMF country Report No. 13/314, 2013.

derivanti dalla disponibilità dei dati; ii) trasparenza dei dati e indipendenza delle istituzioni che li forniscono; iii) potenziali margini di errore con ampi intervalli di confidenza che possono distorcere le conclusioni sul trend della tax compliance; iv) stima backward-looking, legato alla circostanza che la stima del tax gap è generalmente riferita a esercizi precedenti; v) limiti derivanti dall'utilizzo di un unico indicatore di tax gap (per esempio il gap IVA) che potrebbe condurre a interpretazioni distorte del fenomeno; vi) ampi margini di errore nel calcolo dell'indicatore aggregato del tax gap (ovvero la somma degli indicatori del tax gap per i principali tributi erariali) . Ovviamente, la Commissione dovrà entrare nel merito di queste problematiche.

Il calcolo degli indicatori di *compliance* rappresenta un avanzamento importante sotto due profili.

In primo luogo, **gli indicatori di *compliance* sono propedeutici alla determinazione delle risorse derivanti dal miglioramento della *tax compliance***, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione tra il debito e il PIL, che potranno essere **attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale**.

In secondo luogo, **la definizione degli indicatori di *compliance* è connessa all'Atto di Governo n. 181 in materia di revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali (vedi capitolo 1) che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, innova sotto diversi aspetti la materia delle Convenzioni sottoscritte annualmente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e dai Direttori delle Agenzie fiscali e della **misurazione ed erogazione della quota incentivante destinata al personale****. In particolare il provvedimento prevede che, all'esito positivo delle verifiche effettuate dal Dipartimento delle Finanze sul maggior gettito incassato con riferimento all'ultimo anno consuntivato, **la quota incentivante sia erogata in relazione al raggiungimento degli obiettivi individuati nelle Convenzioni verificando anche, sulla base di appropriati strumenti di monitoraggio e riscontro, la quota dello stesso gettito**

derivante dall'attività volta a promuovere l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali.

2.4. Il fondo per la riduzione della pressione fiscale

Ai fini di una valutazione complessiva dello schema di decreto, si devono, inoltre, tenere in considerazione le importanti innovazioni rispetto alle modalità attuali di alimentazione del Fondo per la riduzione della pressione fiscale. Sotto il profilo metodologico, e in linea con la letteratura di riferimento (OCSE, FMI, Commissione Europea, HMRC, IRS) lo schema di decreto introduce elementi di novità nella definizione del recupero di efficienza (*efficiency*) del sistema fiscale distinguendo tra il recupero di gettito derivante dalla limitazione del *policy gap*, ovvero dell'erosione fiscale (articolo 1), e quello derivante dalla riduzione del *compliance gap*, ovvero dell'evasione fiscale e contributiva (articolo 2).

In questo modo, le maggiori risorse derivanti sia dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, nonché dal miglioramento della *tax compliance*, sia della riduzione dell'erosione fiscale, devono essere attribuite, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il PIL, al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Operando questa distinzione e **costruendo appositi indicatori di *performance***, per definire il *compliance gap* e il *policy gap*, **si afferma per la prima volta il principio che ai contribuenti saranno restituite** (attraverso le modalità previste dall'alimentazione e utilizzo delle risorse del Fondo) **sia le risorse derivanti dalla razionalizzazione del sistema fiscale** (misurata dagli indicatori di riduzione del

policy gap) sia quelle derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva e dal miglioramento della **tax compliance** (misurata dagli indicatori di *compliance gap*)

Gli indicatori di performance (revenue performance) ed efficienza (efficiency) si possono sintetizzare con la seguente espressione:

$$Efficiency = (1 - Policy Gap) \cdot (1 - Compliance Gap)$$

In altre parole, in un approccio onnicomprensivo (holistic approach) l'efficienza del sistema fiscale è determinato dagli: i) effetti derivanti dalle scelte di policy che determinano una riduzione del gettito, come le spese fiscali (policy gap); ii) effetti derivanti dall'adempimento spontaneo dei contribuenti alle norme fiscali (compliance gap). Chiaramente, secondo questa logica il tax gap coincide con il compliance gap¹⁷; invece, il policy gap include, usualmente, quanto è dovuto a forme di esenzione (exemptions) e quanto è dovuto a forme di differenziazione di aliquote (rate differentiations).

Occorre evidenziare che un miglioramento della performance del sistema fiscale, attraverso la riduzione del policy gap e del compliance gap, implica inevitabilmente, senza una compensazione in termini di riduzione della pressione fiscale, un incremento del gettito. Nella Figura 2 in Appendice si pone pari a 1 il livello massimo di compliance (ovvero assenza di evasione) e di policy (ovvero assenza di spese fiscali); si mostra che un incremento della compliance e una riduzione delle spese fiscali (indicato dalle frecce in Figura 2) implicano non solo il recupero dei correnti livelli di policy gap e compliance gap (dato dall'area grigia), ma anche dell'efficienza piena, attraverso il progressivo recupero dell'intero gettito potenziale (l'area rossa), con un notevole aumento della pressione fiscale. Per consentire la neutralità del gettito, dato il recupero di efficienza, è necessario destinare alla riduzione della pressione fiscale le maggiori risorse ottenute.

¹⁷ Una più ampia definizione del *tax gap* (broad definition of the tax gap) include sia gli effetti dovuti alla *noncompliance* che quelli dovuti alla presenza delle *tax expenditures*. Vedi IMF, *ibidem*, 2013.

2.5. Appendice

Tabella 1: Classificazione delle *Tax expenditures*

<i>Tax expenditures</i> gruppo di lavoro sull'erosione fiscale	Numero <i>tax expenditures</i>
Presenti nel bilancio dello stato	269
Imposte Locali	138
Abrogate	9
Benchmark	294
Crediti di imposta che costituiscono spesa	10
Totale	720

Fonte: Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale e Bilancio di previsione per il 2015

Tabella 2: *Tax expenditures* per categoria di imposta

Imposta	Numero <i>tax expenditures</i>	Effetti Finanziari (% del PIL)		
		2015	2016	2017
IRPEF	88	5,7%	5,6%	5,6%
IRES	42	0,1%	0,1%	0,1%
IRPEF/IRES	16	0,1%	0,1%	0,1%
IRAP	4	0,6%	0,6%	0,6%
IRPEF/IRAP	1	0,0%	0,0%	0,0%
IRPEF/cedolare secca	1	0,0%	0,0%	0,0%
IRES/IVA	3	0,0%	0,0%	0,0%
IVA	8	2,7%	2,7%	2,7%
Imposta sostitutiva	15	0,1%	0,1%	0,1%
Accisa	27	0,3%	0,3%	0,3%
Crediti di imposta	24	0,0%	0,1%	0,1%
Altre indirette	53	0,4%	0,4%	0,4%
Totale	282	10,0%	9,9%	10,0%

Fonte: Dipartimento delle Finanze

Tabella 3: Tax expenditures per tipologia

Tipo di misura	Numero tax expenditures	Effetti Finanziari (% del PIL)		
		2015	2016	2017
Compatibilità con ordinamento internazionale	10	0,2%	0,2%	0,2%
A carattere strutturale	84	4,9%	4,9%	4,9%
A carattere non strutturale	188	4,9%	4,8%	4,9%
Totale	282	10,0%	9,9%	10,0%

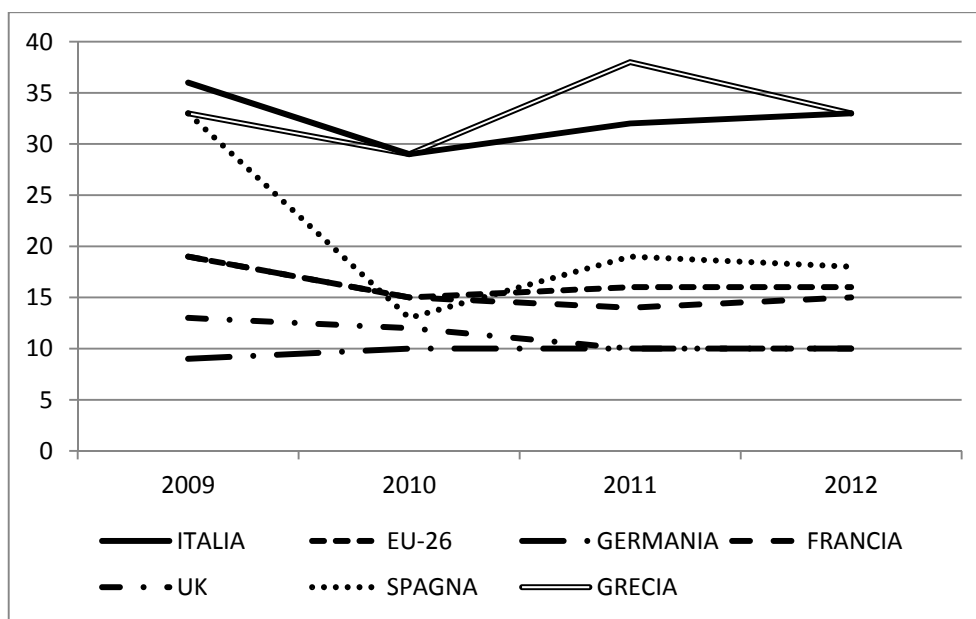
Fonte: Dipartimento delle Finanze

Tabella 4: Disaggregazione del Tax Gap per macro tipologie di imposte

Tax Gap Imposta	Media 2001-2006	Media 2007-2012
IVA	40,661	39,937
IRPEF+IRES	45,253	44,238
IRAP	7,642	7,240
Totale	93,556	91,415
<i>Totale / PIL netto PA</i>	<i>8,10%</i>	<i>7,01%</i>

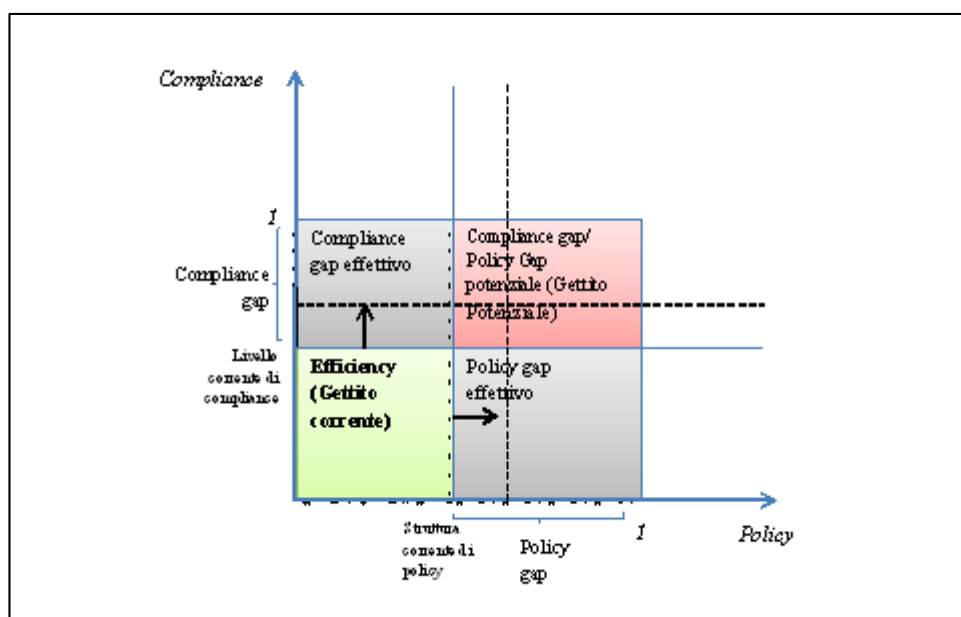
Fonte: MEF 2014. Valori in miliardi di euro.

Figura 1: Compliance Gap IVA



Fonte: European Commission 2014.

Figura 2: Efficiency, Compliance Gap e Policy Gap





**AGENZIA DELLE DOGANE
E DEI MONOPOLI**



Camera dei deputati

Commissione VI Finanze

**Seminario istituzionale sulle tematiche relative allo schema di decreto
legislativo recante misure per la revisione della disciplina
dell'organizzazione delle agenzie fiscali (Atto n. 181)**

Roma, 20 luglio 2015

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, il modello agenzia e lo schema di decreto delegato sulle Agenzie fiscali

1. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Le agenzie fiscali, operative dal 2001, sono state istituite con il decreto legislativo 300/1999 nell'ambito di un più generale riordino di tutte le amministrazioni centrali dello Stato, riordino che ha assunto, per il Ministero delle finanze, caratteri di originalità. Così è nata, quindi, circa quindici anni orsono l'Agenzia delle Dogane. A decorrere dal primo dicembre 2012, l'Agenzia delle dogane ha poi incorporato l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS), assumendo la nuova denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (articolo 23 quater, decreto legge 95/2012). L'incorporazione dell'AAMS è stata attuata prevedendo un'articolazione dell'Agenzia in due aree, denominate "Dogane" e "Monopoli". Tutti i compiti generali di indirizzo con riferimento alle attività di contenuto non specialistico (organizzazione, risorse umane, pianificazione strategica, amministrazione e finanze, anticorruzione) sono oggi ricomprese nell'area dogane.

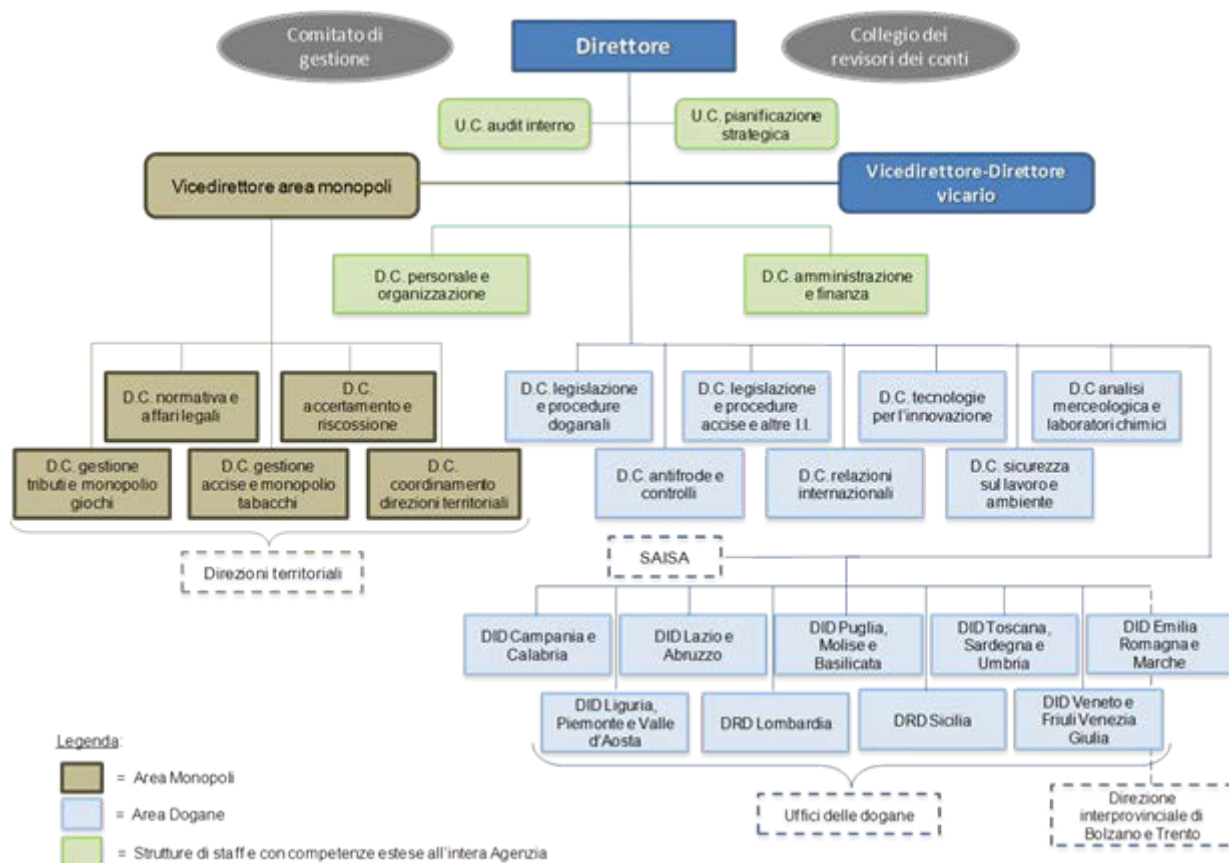
L'Agenzia delle dogane e dei monopoli si compone di strutture centrali, decentrate (di ampiezza regionale o interregionale) e periferiche, la cui articolazione tende a favorire la prossimità delle responsabilità operative e la semplificazione dei rapporti con l'utenza.

Complessivamente l'Agenzia delle dogane e dei monopoli si avvale di **11.400 dipendenti** e cura la riscossione di **71 miliardi di euro**.

L'**Area Dogane** conta circa **9.000 dipendenti** ripartiti tra 11 direzioni o uffici centrali e 9 regionali o interregionali, oltre alla direzione interprovinciale di Trento e Bolzano. Tali strutture esercitano sia funzioni esclusive, sia di indirizzo, coordinamento e controllo sulle strutture periferiche, corrispondenti, a propria volta, a 83 Uffici delle Dogane e 15 Laboratori chimici; dagli Uffici delle Dogane dipendono poi ulteriori 166 articolazioni, denominate Sezioni operative territoriali, con funzioni di prossimità geografica ed economica alle specifiche realtà di significativa importanza strategica (varchi doganali, raffinerie, depositi fiscali, zone industriali, interporti, retroporti, etc.).

L'**Area Monopoli** conta, invece, circa **2.400 dipendenti** e si articola, a livello centrale, in cinque Direzioni. A livello territoriale, l'organizzazione dell'area Monopoli annovera 16 Uffici, che svolgono a livello locale tutte le attività di competenza in materia di gioco e tabacchi lavorati.

Nell'ambito dell'Agenzia opera anche il **Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo (S.A.I.S.A.)**, che cura gli adempimenti relativi agli aiuti comunitari connessi alle esportazioni dei prodotti agricoli.



 = Area Monocolti

 = Area Dogane

 = Strutture di staff e con competenze estese all'intera Agenzia

L'Agenzia, in qualità di Amministrazione doganale, esercita, a garanzia della piena osservanza della normativa comunitaria, attività di controllo, accertamento e verifica relative alla circolazione delle merci e alla fiscalità interna connessa agli scambi internazionali provvedendo all'esazione dei relativi diritti doganali. La riscossione connessa a tali attività è di 16,9 **miliardi** di euro tra IVA e dazi. L'Agenzia, inoltre, verifica e controlla gli scambi, la produzione e il consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggetti ad **accisa** (idrocarburi e alcoli), provvedendo alla relativa riscossione per un valore di **33,8 miliardi** di euro. Svolge, inoltre, attività di **prevenzione e contrasto degli illeciti di natura extra-tributaria**, quali i traffici illegali di prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, armi, droga, beni del patrimonio culturale, traffico illecito di rifiuti, nonché commercio internazionale di esemplari di specie animali e vegetali minacciate di estinzione (protette dalla Convenzione di Washington).

Nell'esercizio dei compiti inerenti l'attività doganale, i dipendenti dell'Agenzia assumono la veste di ufficiali o agenti di **polizia tributaria e giudiziaria** e curano gli adempimenti conseguenti, quali l'inoltro delle notizie di reato all'Autorità giudiziaria, il compimento delle attività e degli accertamenti irripetibili e urgenti, la cura di eventuali indagini delegate.

La missione delineata nelle norme comunitarie e nazionali è caratterizzata da una particolare complessità operativa dovuta all'esigenza di effettuare **controlli sui traffici commerciali in tempo reale**¹.

¹ L'Agenzia si è dotata di strumenti gestionali avanzati, sviluppando un sistema di controlli basato sulle più evolute tecniche di analisi dei rischi. L'obiettivo perseguito è di scongiurare ritardi pregiudizievoli alla competitività delle imprese operanti nel territorio nazionale. Il servizio di sdoganamento *on line*, che integra le attività di controllo,

L'Agenzia, inoltre, pur essendo un'articolazione dell'unica Unione doganale europea, opera, per converso, in una prospettiva di competizione virtuosa con le amministrazioni doganali degli altri Stati, non solo unionali, nell'ottica di attrarre verso il mercato nazionale ricchezze e investimenti indirettamente correlati al proprio agire tributario e doganale².

Per quanto riguarda l'area monopoli, l'Agenzia svolge attività di controllo sulla produzione, distribuzione e vendita dei **tabacchi lavorati** e assicura il regolare afflusso delle relative imposte, gestendo tutte le procedure connesse alla riscossione delle accise e dell'iva, per un importo erariale di ulteriori **13,6 miliardi** di euro (dati 2014). L'Agenzia regola inoltre il comparto del **gioco pubblico**, verificando costantemente gli adempimenti cui sono tenuti i concessionari e tutti gli operatori ed esercitando una mirata azione di contrasto alle pratiche illegali. In tale settore l'Agenzia garantisce la riscossione di **7,9 miliardi** di euro (dati 2014).

Non meno rilevante è il ruolo volto a favorire lo sviluppo di attività economiche, di produzione e distribuzione, significative in termini di creazione di ricchezza e di occupazione.

Con riferimento ai tabacchi lavorati l'Agenzia attua controlli diretti a contrastare le irregolarità e l'evasione delle imposte, regola la tariffa di vendita al pubblico e l'articolazione delle rivendite dei prodotti da fumo. Realizza, inoltre, le verifiche tecniche utili ad assicurare la conformità di tali prodotti alla normativa nazionale e comunitaria.

Nel comparto dei giochi l'Agenzia disegna le linee guida per una razionale evoluzione del settore, verificando costantemente la regolarità del comportamento degli operatori con l'obiettivo primario di assicurare un ambiente di gioco legale e responsabile, in un contesto ampiamente monitorato e tecnologicamente avanzato. Inoltre, interviene, unitamente alla SIAE e alle tradizionali autorità di polizia giudiziaria (Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza, Polizia locale), ai fini di un incisivo contrasto a ogni fenomeno illegale legato al gioco.

2. L'evoluzione degli ultimi anni e l'incorporazione

Rispetto all'anno della sua istituzione l'Agenzia è impegnata su un numero maggiore di attività soprattutto nel campo dell'extra-tributario. Le amministrazioni doganali degli Stati Membri sono competenti per la verifica del rispetto della legislazione doganale e di ogni normativa che disciplini l'entrata, l'uscita, il transito, il trasferimento e l'uso finale di beni di circolazione tra la UE e i paesi terzi. Si sono inoltre notevolmente ampliate le responsabilità della dogana nella protezione della sicurezza e della salute dei cittadini-consumatori della UE, (armi, esplosivi, beni per produzione di armi di distruzione di

processa mediamente **un'operazione ogni 1,5 secondi**. Nel corso degli ultimi anni profondi mutamenti hanno interessato il volume e la composizione delle merci scambiate, conseguentemente la metodologia seguita nei controlli doganali si è evoluta e ha reso necessario, anche in relazione alle più pressanti esigenze di contenimento della spesa pubblica, un aggiornamento dell'organizzazione, degli strumenti, delle procedure operative e delle professionalità dei funzionari che ne curano l'esecuzione.

² I traffici connessi alle attività doganali sono peraltro solo in parte condizionati dalle politiche attuate dalle singole autorità nazionali, dal momento che la dogana scelta dagli operatori economici per l'importazione delle merci all'interno della UE è individuata prevalentemente secondo il criterio della sua maggiore prossimità al luogo di destinazione.

massa, prodotti radioattivi, merci pericolose per non conformità, per cattiva conservazione, medicinali contraffatti o non autorizzati, traffico di rifiuti). Le maggiori responsabilità acquisite vanno di pari passo con quelle connesse alla tutela della proprietà intellettuale, dell'industria italiana, dei beni culturali, delle specie in via di estinzione e così via.

A seguito della citata incorporazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, sotto il profilo organizzativo, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha dovuto affrontare, come è noto, un problema assai diverso da quello che ha caratterizzato l'incorporazione dell'Agenzia del Territorio nell'Agenzia delle Entrate. L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato non era infatti un'agenzia sotto il profilo del modello organizzativo. Nel primo triennio dal momento dell'incorporazione si è posto quindi il problema di omogeneizzare le due aree di attività, riconducendo entrambe al modello "agenzia".

La razionalizzazione organizzativa ha risentito di due fattori di difficoltà:

- a) la necessità di riduzione delle strutture di vertice, anche al di là, dell'opera di eliminazione delle duplicazioni nelle funzioni di supporto (l'incorporazione infatti è stata parte integrante di un più ampio programma di riassetto dell'Amministrazione economico finanziaria e presupponeva, in tutte le partizioni della stessa Amministrazione, la riduzione delle dotazioni organiche e delle strutture di livello dirigenziale, sia pure in misura differenziata, articolo 23-quinquies del decreto legge 95/2012);
- b) la difficoltà di utilizzare osmoticamente il personale nelle diverse aree di attività, in ragione della norma che ha cristallizzato i differenziali retributivi esistenti tra le due amministrazioni (articolo 23-quater, comma 5, del decreto legge 95/2012).

Riduzioni delle dotazioni organiche

La dotazione organica dell'Amministrazione doganale aveva già subito prima del 1 dicembre 2012 (data di incorporazione con i Monopoli) tre interventi di revisione e razionalizzazione operati rispettivamente nel 2005, 2007 e nel 2008 (con una contrazione complessiva nelle tre tornate del personale delle qualifiche dirigenziali di 112 unità e del personale non dirigenziale di 2.466 unità). Delle tre riduzioni una è avvenuta su base volontaria (nel 2007 a valle di un'imponente azione di riorganizzazione delle strutture e di ricomposizione della dotazione organica a vantaggio delle qualifiche più elevate) mentre le altre due sono state il frutto di tagli operati in relazione a puntuali disposizioni normative (articolo 1, comma 93, della legge 311/2004; articolo 74, comma 1, del decreto legge 112/2008).

Riepilogo dei tagli dell'Agenzia derivanti da norme

Anno	Provvedimento normativo	Risparmio (milioni di €)	Misure adottate
2008	Art. 74 del decreto legge 112/2008	5,5	Taglio di 42 posizioni di cui 5 di prima fascia
2009	Art. 2, commi 8-bis e seguenti, del decreto legge 194/2009	33,8	Non sono state tagliate posizioni dirigenziali perché l'Agenzia ha subito una equivalente riduzione
2012	Art. 23-quinquies del decreto legge 95/2012	1,3	Taglio di 5 posizioni di prima fascia
TOTALE RISPARMIO 2008-2012		40,6	

A fine 2012, in applicazione delle misure di riduzione del decreto legge 95/2012, la dotazione organica del personale non dirigenziale – che contava 11.040 unità di personale – è stata rideterminata in 10.020 unità, all’esito della riduzione in misura pari al 10 per cento della relativa spesa, scesa da € 483.470.358 a € 435.123.322. La nuova dotazione organica del personale dirigenziale di livello non generale è stata calcolata sulla base del rapporto “non superiore a 1 su 40” prescritto dal legislatore. Si è passati, così, da 256 a 251 uffici/posizioni dirigenziali di livello non generale. Per definire poi il valore soglia degli uffici/posizioni dirigenziali di livello generale e delle relative dotazioni organiche, si è fatto riferimento al rapporto “non superiore a 1 su 15” indicato dal legislatore, individuando il valore soglia di 17 uffici/posizioni dirigenziali di livello generale (con una riduzione di cinque posizioni dirigenziali di livello generale). Per l’allora Agenzia delle dogane, quindi, la dotazione organica del personale dirigenziale è stata rideterminata in 268 unità, di cui: 17 di livello generale e 251 di livello non generale.

Quanto all’Amministrazione autonoma dei monopoli, la dotazione organica del personale non dirigenziale è stata rideterminata in 2.499 unità, con una riduzione di poco meno di 300 unità (2.786 le dotazioni preesistenti in base al DPCM 30 giugno 2011), corrispondente a una contrazione della spesa del 10 per cento. La dotazione organica del personale dirigenziale di livello non generale è passata da 100 a 80 unità, mentre quella del personale dirigenziale di livello generale è passata da 5 a 4 unità (articolo 23-quinquies, comma 1, lettera a, sub 1).

Dal momento che i criteri applicati per il taglio erano stati diversi per le due Amministrazioni, si è provveduto³, dopo l’incorporazione, a riconsiderare la dotazione organica complessiva alla stregua dei criteri dettati dal decreto legge 95/2012 (articolo 23-quinquies, comma 1, lettera b).

Nel mese di marzo 2013 sono state, quindi, definite le dotazioni organiche complessive della nuova Agenzia delle dogane e dei monopoli. La dotazione organica del personale non dirigenziale è stata determinata in 12.529 unità, mentre la dotazione del personale dirigente è stata fissata in 334 unità⁴. Successivamente, con determinazione direttoriale n. 15423 del 30 luglio 2013, è stata approvata la ripartizione della dotazione organica complessiva dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli tra le aree “dogane” e “monopoli”, tra le fasce dirigenziali e tra le aree funzionali. Inoltre, con la determinazione direttoriale n. 15424 del 30 luglio 2013, è stata approvata per l’Area dogane la ripartizione territoriale della dotazione organica del personale non dirigenziale.

Al fine di ricondurre il numero degli uffici dirigenziali generali (alcuni dei quali temporaneamente coperti da dirigenti di II fascia o da dirigenti di prima fascia ad interim) entro il numero dei dirigenti di prima fascia compatibile con i parametri di legge è stato elaborato un Piano di riorganizzazione, da realizzarsi

³ Ai sensi dell’articolo 2, comma 2, del decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze dell’8 novembre 2012 e del decreto ministeriale del 31 gennaio 2013.

⁴ In base al rapporto di 1 a 40 previsto dal legislatore, la dotazione del personale non dirigenziale ha consentito di giustificare un numero di dirigenti di seconda fascia non superiore alle 313 unità ($12.529/40=313$). Le posizioni esistenti non sono risultate superiori a 254 unità (213 per le dogane e 41 per i monopoli) e pertanto non si sono rilevate posizioni soprannumerarie. Per i dirigenti di livello generale, il numero di posizioni ammesse in relazione al rapporto di 1 a 15 indicato dal legislatore è stato non superiore a 21 unità ($313/15$). Rispetto alle 28 in allora esistenti (22 per le dogane, 4 per i monopoli e 2 vicedirettori istituiti nella nuova Agenzia) è stato necessario prevedere una riduzione di 7 uffici dirigenziali. Anche per tale categoria non si sono registrate posizioni soprannumerarie, giacché le sette posizioni eccedentarie erano assegnate con incarichi ad *interim* o a dirigenti di seconda fascia con incarico di prima.

gradualmente nell'arco di un triennio, al fine di non compromettere l'operatività dell'Agenzia. Il Piano ha dovuto prevedere una impegnativa revisione organizzativa delle strutture di vertice, non limitata alla sola soppressione delle duplicazioni tra le due aree di attività (funzioni di indirizzo in materia del personale, di amministrazione e finanza e altre funzioni di supporto). Ci si accinge ora, entro il 2015, a completare il piano di riorganizzazione avviato nel 2013, salvo eventuali ulteriori aggiustamenti imposti dal decreto delegato sulle Agenzie.

Osmosi delle diverse aree di attività

Come detto, la legge di incorporazione ha previsto che i dipendenti dell'ente incorporato conservassero il preesistente trattamento retributivo. Di conseguenza, il personale di qualifica dirigenziale è stato inquadrato in un ruolo unico, mentre per il personale non dirigenziale sono state previste, nell'unico ruolo, sezioni separate (per dogane, monopoli e ASSI). Il personale proveniente dall'AAMS, inquadrato in apposita sezione del ruolo, ha mantenuto l'inquadramento previdenziale di provenienza e il trattamento economico in godimento (articolo 23-quater, comma 5, del decreto legge 95/2012).

In origine il divario medio tra i trattamenti retributivi del personale appartenente all'area monopoli e il personale dell'area dogane ammontava a circa 4000 euro annui pro-capite. L'equiparazione delle retribuzioni, necessaria per conseguire la completa osmosi del personale tra le aree, avrebbe avuto, quindi, un costo complessivo di circa € 10.000.000.

Tuttavia, a fine 2014, con specifico accordo sindacale, sono state stabilizzate e integrate nell'indennità di amministrazione percepita dal personale dell'area monopoli parte delle risorse del fondo delle aree funzionali distribuite con la contrattazione integrativa. La suddetta operazione, senza alcun aggravio di spesa pubblica, ha più che dimezzato il costo eventuale di una parificazione portandolo a circa € 4.500.000. Tale parificazione si ritiene altamente auspicabile per favorire una più flessibile ed efficiente gestione del personale. Per azzerare il differenziale nei trattamenti, l'amministrazione potrebbe attingere a fondi già disponibili. Da ricordare, peraltro, in questa materia, che una specifica norma ha nel frattempo reso possibili i passaggi del personale dipendente da una sezione all'altra del ruolo in ragione del progredire dei processi di razionalizzazione organizzativa.

Pur con le difficoltà descritte, l'Agenzia ha comunque intrapreso un processo di omogeneizzazione e razionalizzazione delle due aree di attività, individuando anche opportune soluzioni tecniche laddove ciò non era praticabile.

Le contabilità speciali per i giochi

L'AAMS aveva sempre operato tramite le ordinarie procedure della contabilità pubblica sia per le entrate istituzionali sia per la registrazione dei fatti gestionali. L'Agenzia delle dogane aveva sempre gestito i fatti contabili su un doppio binario: i dazi, i prelievi, le accise e le altre imposte sulla produzione e sui consumi riconducibili alle attività istituzionali erano sempre stati riscossi tramite le ordinarie procedure della contabilità pubblica; la rilevazione dei ricavi e degli oneri connessi alla gestione veniva effettuata mediante il ricorso a un bilancio di stampo civilistico.

In fase di approvazione del decreto 8 novembre 2012, di concerto con le competenti strutture della Ragioneria generale dello Stato, l'Agenzia ha optato per conservare una gestione separata e distinta dei fatti contabilmente rilevanti. Con la legge di stabilità 2013 è stata prevista, a far data dal 1° gennaio 2013, l'istituzione presso la tesoreria statale di una o più contabilità speciali intestate all'Agenzia delle dogane e

dei monopoli, per la gestione dei giochi, disponendo che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze fossero individuate le entrate che affluiscono sulle predette contabilità speciali, la destinazione delle risorse, nonché le modalità di funzionamento. Il decreto attuativo è stato emanato il 31 dicembre 2012.

La razionalizzazione della logistica

L'Agenzia ha immediatamente messo in campo, dopo l'incorporazione, un primo piano di razionalizzazione logistica, allo scopo di conseguire una contrazione della spesa per gli oneri di locazione passiva, mantenendo invariato il livello di servizio nei confronti degli operatori e rispettando i parametri imposti dal novellato articolo 2, comma 222 – bis della legge n. 191 del 2009 (20 – 25 mq per addetto).

Il piano ha coinvolto 15 sedi sull'intero territorio nazionale e ha previsto la dismissione di alcuni immobili e il conseguente trasferimento del personale – dell'Area dogane o dell'Area monopoli, a seconda dei casi – da un ufficio all'altro. Le operazioni di razionalizzazione individuate sono state presentate alle organizzazioni sindacali e non hanno presentato particolari criticità per il personale interessato.

Il risparmio conseguibile, derivante dai canoni di affitto che a regime non verranno più corrisposti, è quantificato in circa € 800.000. Considerando anche i minori costi di gestione connessi alle dismissioni immobiliari previste, il risparmio complessivo arriva a circa € 1.000.000 annui.

Sono stati nel frattempo programmati ulteriori interventi di razionalizzazione logistica (in dipendenza anche da ulteriori modificazioni organizzative) che riguardano circa 60 uffici, e che potrebbero consentire un risparmio stimato in circa € 3.000.000.

I predetti risparmi sono aggiuntivi rispetto alla riduzione del 15% dei canoni di locazione di immobili a uso istituzionale disposta con il D.l. 95 del 6 luglio 2012, convertito dalla Legge 135 del 7 agosto 2012 – art.3, commi 4,5,6.

Razionalizzazione delle Commissioni di controllo in materia di gioco

L'attività di controllo in materia di gioco, in base alla normativa vigente, si configura come un'attività pubblicistica istituzionale svolta nell'ambito del rapporto di concessione della gestione dei giochi a terzi. Il concessionario agisce come incaricato di pubblico servizio ed è soggetto, per legge, al controllo dell'amministrazione concedente, la quale rimane titolare del potere pubblico di cui trasferisce solo l'esercizio.

L'attività di vigilanza e controllo, svolta da apposite Commissioni istituite in seno all'Agenzia, è stata oggetto di una profonda revisione che ha interessato in una prima fase la composizione delle stesse (riduzione dei membri effettivi) e successivamente la riconduzione della remunerazione di tale attività a istituti contrattuali propri del modello agenzia (straordinario, missione in deroga, indennità).

La soluzione individuata, a decorrere dall'anno 2015, consentirà un risparmio superiore ai 400.000 euro a parità di servizi resi.

La razionalizzazione dei controlli

Anche in materia di controlli, si è avviata una revisione della corrente organizzazione al fine di realizzare economie e giungere a un utilizzo ottimale del personale in forza all'area monopoli.

3. I risultati conseguiti

Il circuito doganale di controllo

Da sempre, e ancor più nel futuro, il compito dell'Agenzia è quello di impedire che i controlli necessari a contrastare i traffici illegali siano di ostacolo alla correttezza dei traffici. L'antinomia tra ragioni del controllo e ragioni dell'economia non lasciava via d'uscita nell'impostazione tradizionale dei controlli, basata su un vaglio massivo ovvero su una drastica riduzione dei livelli d'attenzione. Oggi avanzati strumenti di gestione del rischio consentono di effettuare controlli in tempo reale, senza che la selettività comporti sacrifici sul piano dell'efficacia e, al contempo, fluidificando i traffici. Lo strumento cardine al riguardo è il Circuito Doganale di Controllo. (**scheda n. 1**). Il "Circuito doganale di controllo" (CDC) segnala la tipologia di controllo cui sottoporre le dichiarazioni:

- controllo fisico delle merci (VM);
- controllo mediante l'ausilio degli "scanner" (a raggi-x) dei mezzi di trasporto e dei container (CS);
- controllo documentale della dichiarazione e della documentazione allegata (CD);
- controllo automatizzato (CA), cioè la merce viene immediatamente rilasciata alla disponibilità della parte quando i parametri analizzati da sistema (compresa la presenza dei certificati e autorizzazioni richiesti) indicano la mancanza di rischi.

Con l'applicazione del CDC, nell'anno 2014, il 90,83% delle dichiarazioni doganali import-export in procedura ordinaria è risultato, sulla base del controllo automatizzato, privo di profili di rischio, il 4,47% è stato sottoposto a controllo documentale e il 4,7% a controllo scanner e/o fisico (che diventa il 7,5% se si considerano le sole dichiarazioni di importazione in procedura ordinaria). Considerando invece anche le procedure domiciliate, ovvero quelle che comportano minori controlli in quanto effettuati presso la sede di soggetti a ciò debitamente autorizzati, i valori sopra indicati diventano, rispettivamente, il 98,33% per il controllo automatizzato, l'1,13% per il controllo documentale e 0,53% per quello scanner e/o fisico.

Più di recente, con particolare riguardo al procedimento di "revisione dell'accertamento d'ufficio", l'Agenzia ha sviluppato un sistema che, attraverso valutazioni di natura statistica, consente l'individuazione automatica delle dichiarazioni doganali anomale (SIDDA). Le risorse deputate ai controlli si concentrano così sulle anomalie più evidenti, mentre si agevola l'emersione di illeciti e frodi. Alla stregua di quanto avviene con il circuito doganale di controllo, anche questo strumento, in quanto riassorbe discrezionalità ridondante in capo al singolo funzionario, riduce il rischio di corruzione.

Lo sportello unico

Gli adempimenti amministrativi connessi allo svolgimento delle operazioni di import/export di tutte le tipologie di merce possono richiedere il coinvolgimento di 18 diverse amministrazioni e la presentazione di 68 differenti istanze contenenti informazioni e dati spesso identici o simili nella sostanza per il rilascio di autorizzazioni, permessi, licenze e nulla osta.

Per queste ragioni, già prima che nell'ordinamento dell'Unione fosse introdotto un principio analogo, l'allora Agenzia delle Dogane propose la norma istitutiva dello Sportello Unico Doganale (**scheda n. 2**), inserita poi nella legge finanziaria per il 2004. Lo Sportello Unico Doganale è stato attivato a luglio 2011 con le modalità transitorie previste dal decreto attuativo (DPCM 242/2010), in attesa del completamento del

"dialogo telematico" tra tutte le amministrazioni coinvolte nel processo di sdoganamento. Oggi esso è attivo presso tutte le dogane e grazie all'interoperabilità con il Ministero della Salute gestisce oltre l'80% di tutte le operazioni che possono essere soggette ad un controllo effettuato da un'Amministrazione diversa dalla dogana.

Negli aeroporti, grazie allo Sportello Unico Doganale, si è già ottenuta una significativa riduzione dei tempi e dei costi complessivi del "momento doganale"

Più in generale, l'investimento in innovazione tecnologica operato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha innalzato la qualità dei servizi amministrativi resi agli operatori economici. Vale la pena menzionare al riguardo:

SERVIZIO EDI (Electronic Data Interchange). A pieno regime dal 1996, e realizzato nel quadro del Codice Doganale Comunitario di cui al Reg. (CEE) 2913/1992, ha informatizzato l'intero processo di presentazione delle dichiarazioni doganali e, in quasi venti anni, si è chiaramente affinato in funzione della costante crescita dei servizi di Information Technology, fino a evolvere nell'attuale servizio telematico.

Progetto TROVATORE. È finalizzato all'introduzione delle nuove tecnologie RFID nel sistema di gestione portuale, incluse le fasi di controllo operate dalla dogana, per la sigillatura dei container, con lo scopo di snellire gli adempimenti e individuare un nuovo modello organizzativo e procedurale di riferimento delle infrastrutture intermodali.

Progetto FALSTAFF. Elaborato ed avviato a partire dal 2004, il progetto mira a promuovere la circolazione di merci originali, conformi per qualità e per sicurezza, al fine di assicurare la libera concorrenza del mercato. Esso realizza una strategia di contrasto al fenomeno della contraffazione con la cooperazione attiva di tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella lotta alla contraffazione, attraverso lo sviluppo nel sistema informativo AIDA (Automazione Integrata Dogane e Accise) di una vetrina multimediale di prodotti autentici. Nel 2005 il progetto ha ricevuto la Menzione d'onore nel corso della manifestazione degli eEurope Awards 2005 (l'Oscar europeo dell'innovazione).

Progetto O.T.E.L.L.O. (Online Tax Refund at Exit: Light Lane Optimization). Strumento destinato ai visitatori esteri, nel più ampio contesto delle iniziative di semplificazione sviluppate anche quale piano di supporto speciale per l'EXPO, digitalizza il processo per ottenere il "visto doganale" da apporre sulla fattura per avere diritto allo sgravio diretto o al rimborso successivo dell'IVA gravante sui beni acquistati sul territorio nazionale da soggetti domiciliati o residenti fuori dall'UE.

FAST CORRIDOR. Concepisce l'integrazione delle piattaforme logistiche attraverso un'"infrastruttura immateriale", per lo snellimento della movimentazione multimodale delle merci; sono stati individuati, in particolare, i modelli di processo (corridoi controllati) e nuove tecnologie abilitanti per la semplificazione del ciclo import/export e per integrare le diverse modalità di trasporto (ferro, gomma, acqua, aria).

SDOGANAMENTO IN MARE. Con l'attivazione dello Sportello Unico Doganale e la completa digitalizzazione dei cargo manifest, avvalendosi del sistema di monitoraggio della piattaforma del traffico navale, è stato attuato in collaborazione con il Comando Generale delle Capitanerie di Porto, lo sdoganamento in mare. Le dichiarazioni di importazione possono essere trasmesse mentre le merci sono ancora in viaggio verso i porti nazionali a bordo di navi provenienti dall'estero, consentendo alla dogana, e alle altre amministrazioni coinvolte nello sportello doganale, di anticipare l'analisi dei rischi e svincolare, prima dell'arrivo, le merci per le quali non è richiesto un controllo. La procedura riduce e, in molti casi,

elimina i tempi di stazionamento delle merci nei terminal di sbarco con ovvi benefici per le aziende anche in termini di costi.

E-LEARNING ACADEMY . E' una piattaforma di apprendimento a distanza con cui l'Agenzia mette a disposizione di operatori economici, aziende, enti locali e privati cittadini corsi di formazione interattivi gratuiti su materie specialistiche o di carattere generale.

Expo 2015

In occasione della Esposizione Universale, in vista del considerevole incremento del volume degli scambi e delle transazioni legate al notevole afflusso di merci in arrivo nel nostro paese, l'Agenzia ha assunto una serie di iniziative volte a facilitare gli scambi commerciali e a ridurre i tempi di stazionamento delle merci e di conclusione dei processi di sdoganamento, prevedendo una serie di agevolazioni e semplificazioni. L'Agenzia ha definito linee guida di supporto ai soggetti partecipanti redatte in conformità alle disposizioni UE che regolano l'attività doganale e all'Accordo tra il Governo Italiano e il Bureau International des Expositions, sottoscritto a Roma l'11 luglio 2012.

In questo quadro, sono state integrate e rafforzate la task force centrale operante nell'ambito dello Sportello Unico Doganale e le task force territoriali da essa coordinate, per fornire adeguato supporto a tutti i processi doganali connessi ad EXPO 2015. In secondo luogo, l'Agenzia ha attivato alcuni progetti finalizzati a rendere più fluidi gli scambi commerciali e a velocizzare i flussi doganali (es. procedure di sdoganamento in mare, fast corridor) garantendo, comunque, la piena informatizzazione dei processi e la completa tracciabilità dei flussi delle merci destinate a EXPO 2015.

E' opportuno rilevare che le esenzioni e le agevolazioni previste per i partecipanti ufficiali e per quelli non ufficiali dell'Esposizione, da un lato, costituiscono un impulso all'incremento dei traffici di merci e delle conseguenti operazioni doganali, mentre dall'altro, grazie a progetti/strumenti finalizzati alla totale informatizzazione di tutte le operazioni relative alle merci destinate ad EXPO 2015, contribuiscono al contenimento del livello del rischio corruzione, poiché tali strumenti, oltre a rendere più fluidi gli scambi, comportano una maggiore tracciabilità delle merci, mitigando fortemente i potenziali scenari di corruzione.

I laboratori chimici

Con le loro 15 sedi diffuse su tutto il territorio nazionale, i Laboratori chimici dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli costituiscono un polo tecnologicamente avanzato in grado di garantire servizi di elevata qualità a favore di istituzioni e operatori privati (**scheda n. 3**). Ogni laboratorio è specializzato in uno o più settori merceologici ed è collegato con tutti gli altri e con gli Uffici Centrali tramite sistemi di videoconferenza ad alta definizione.

I Laboratori chimici doganali applicano un Sistema di Qualità conforme alla norma UNI CEI EN ISO/IEC 17025:2005 e sono accreditati dall'ente nazionale ACCREDIA per un numero di prove superiore a 560.

Attraverso il sistema informatico SISLAB, integrato in ambiente AIDA, i campioni vengono automaticamente indirizzati verso il laboratorio specializzato più disponibile, per mezzo di un sofisticato algoritmo di assegnazione, assicurando in tal modo la riduzione dei tempi di attesa dell'analisi.

Fra i compiti istituzionali dei Laboratori chimici si distinguono quelli per la lotta al traffico illecito delle sostanze stupefacenti, il controllo delle merci che contengono organismi geneticamente modificati (OGM),

l'analisi delle gemme e dei metalli preziosi, il contrasto all'inquinamento ambientale (controllo dello zolfo e dei metalli pesanti nei carburanti e nei combustibili).

Dal marzo 2015 l'Agenzia dispone anche di un laboratorio chimico mobile a supporto dei funzionari doganali impegnati nelle operazioni di verifica delle operazioni di import/export, mediante un celere riscontro sulla natura dei prodotti sottoposti a esame scientifico, fornendo così un servizio a maggior tutela degli interessi della Comunità Europea.

Gli stessi laboratori chimici hanno consentito le campagne di controllo per la prevenzione e la repressione delle frodi olearie, in un settore chiave dell'economia agroalimentare.

Le relazioni internazionali

L'Agenzia cura le attività di coordinamento e di definizione delle posizioni negoziali nazionali da rappresentare in sede di Consiglio dell'Unione Europea ed in altri consessi sia dell'Unione Europea sia internazionali. Promuove, inoltre, la cooperazione internazionale e la mutua assistenza amministrativa al fine di assicurare la tutela degli interessi economici nazionali e dell'U.E., supportare l'interscambio commerciale e proteggere la salute di cittadini e ambiente (**scheda n. 4**). A testimonianza del fatto che la consistenza e la qualità dell'amministrazione italiana sono state riconosciute anche in ambito internazionale, stanno i numerosi progetti di gemellaggio attribuiti dall'Unione Europea, sulla base di bandi di gara, alle cure dell'amministrazione italiana. Si tratta di risultati fondamentali che, pur non essendo specificamente incentivati all'interno delle Convenzioni con l'organo di indirizzo politico, sono il riflesso di una capacità di iniziativa autonoma, nonché di un prestigio crescente a livello internazionale. È ancora il caso di ricordare al riguardo che, in anni recenti, l'Agenzia è riuscita a far nominare per la prima volta un dirigente italiano nei ruoli di spicco dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane.

Premi

A testimonianza dei risultati conseguiti l'Agenzia ha ricevuto diversi riconoscimenti che sottolineano l'impegno profuso nelle diverse iniziative intraprese (**scheda n. 5**).

Una costante revisione della spesa

L'Agenzia, in coerenza con un abito di rigore che deve caratterizzare maggiormente i modelli organizzativi basati su ampi margini di autonomia, oltre a dare seguito a tutte le misure previste dalle norme per realizzare economie di spesa nella gestione, ha sempre monitorato con attenzione il versante dei costi, pur in assenza di specifici incentivi previsti in convenzione.

Pur avendo effettuato per tutto il triennio 2011/2013 il riversamento a favore del bilancio dello Stato dell'1 per cento delle spese di funzionamento l'Agenzia ha comunque adottato iniziative gestionali volte al contenimento delle medesime voci di costo (consulenze, rappresentanza e formazione) per le quali il riversamento consentiva la deroga alle norme restrittive⁵.

Proprio con riferimento a tali tipologie di costi si rileva quanto segue:

⁵ L'articolo 6, comma 21-sexies, del decreto-legge 78/2010 aveva previsto che le Agenzie fiscali potessero assolvere a una serie di misure di contenimento della spesa pubblica, effettuando il riversamento a favore dell'entrata del bilancio dello Stato dell'1 per cento delle dotazioni previste sui capitoli relativi ai costi di funzionamento.

- a) le consulenze sono state azzerate rispetto a un costo sostenuto nel 2010 di circa 30.000 euro;
- b) le spese di rappresentanza sono state azzerate sin dall'anno 2009;
- c) le spese di formazione sono state ridotte di circa il 60 per cento rispetto all'anno 2008 (da 896.080 a € 354.774);
- d) le spese per missioni per formazione sono state sottoposte a partire dal 2010 a un processo di monitoraggio e revisione delle spesa tutt'ora in corso, che ha portato nell'ultimo triennio a un risparmio complessivo di circa € 860.000 (nel 2013 si è speso il 40% in meno rispetto al 2010);
- e) le spese per lo straordinario sono state ridotte di circa 28 punti percentuali rispetto al 2008 in virtù di una più attenta programmazione delle attività e della politica seguita dall'Agenzia di utilizzare maggiormente, ove possibile, l'istituto della turnazione,⁶ atteso che l'aliquota relativa al turno è inferiore rispetto a quella relativa allo straordinario.

Nella seguente tabella è riepilogato il dettaglio dei costi sostenuti nel periodo 2008/2013 in relazione alle voci sopra indicate. Complessivamente nel periodo l'Agenzia ha risparmiato 8 milioni di euro.

Area dogane - andamento dei costi per consulenze, rappresentanza e formazione

Voci di costo	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CONSULENZE	€ 51.186,00	€ 28.340,00	€ 27.950,00			
RAPPRESENTANZA	€ 3.670,00					
FORMAZIONE	€ 896.080,00	€ 871.278,00	€ 666.778,00	€ 424.770,00	€ 357.447,00	€ 354.774,00
MISSIONI PER FORMAZIONE	€ 1.480.310,00	€ 1.860.233,00	€ 2.157.105,00	€ 1.470.066,00	€ 1.554.788,00	€ 1.294.827,00
STRAORDINARI	€ 24.899.967,39	€ 23.462.359,63	€ 22.521.058,03	€ 19.779.886,62	€ 18.504.056,08	€ 17.864.053,84
TOTALE	€ 27.331.213,39	€ 26.222.210,63	€ 25.372.891,03	€ 21.674.722,62	€ 20.416.291,08	€ 19.513.654,84
RISPARMIO		€ 1.109.002,76	€ 849.319,61	€ 3.698.168,41	€ 1.258.431,54	€ 902.636,24
RISPARMIO 2009-2013	€ 7.817.559					

4. Il modello teorico

Il modello agenzia fu scelto in Italia per superare i limiti dell'apparato burocratico tradizionale. Sul punto appaiono ancora oggi illuminanti le considerazioni formulate da Franco Gallo nella seconda metà degli anni novanta, subito dopo l'esperienza di governo che lo aveva condotto alla guida del Ministero delle finanze; dopo aver ripercorso con impietosa lucidità le conclamate disfunzioni del modello tradizionale, Gallo affermava come esse lo inducessero *“a ritenere che sia difficile, quasi impossibile, nel breve medio*

⁶ L'amministrazione doganale deve assicurare un orario di apertura degli uffici doganali regolamentato a livello dell'Unione Europea. L'articolo 105 del Codice doganale comunitario impone agli Stati membri di garantire “... che siano fissati orari ufficiali di apertura ragionevoli ed adeguati, che tengano conto della natura del traffico e delle merci e del regime doganale al quale devono essere vincolate, per evitare che il flusso del traffico internazionale sia ostacolato o distorto.”. La disciplina esposta e il mutevole contesto produttivo e commerciale fa sì che l'Agenzia debba assicurare oggi l'apertura degli Uffici operativi doganali e lo svolgimento dei compiti d'istituto secondo un orario articolato stabilmente nelle 24 ore presso i varchi doganali, e almeno dalle 8:00 alle 18:00 presso gli uffici operativi interni. Per i servizi di monitoraggio e controllo delle merci nella maggior parte delle dogane l'orario attualmente garantito è dalle 7:00 alle 23:00. Tale prolungato orario di servizio degli uffici doganali può essere assicurato soltanto mediante il ricorso allo straordinario, tanto più necessario in relazione alla costante riduzione del personale in servizio (dal 2008 contrattosi dell'1,5 per cento su base annua).

termine, tentare di restituire efficienza e produttività all'Amministrazione finanziaria operando solo all'interno del meccanismo burocratico-amministrativo di tipo piramidale-napoleonico che, nonostante l'avvento della L. n. 29 del 1993 (sulla privatizzazione del pubblico impiego), ancora abbiamo. Ho l'impressione, in altri termini, che la situazione che ho sinteticamente illustrato sia talmente negativa da imporre, per uscirne fuori, una riforma del sistema che ci sganci dalla matrice storica dell'amministrazione di tipo francese e ci porti verso un'organizzazione di tipo anglosassone fondata sulla creazione di agenzie di amministrazione attiva."

Si trattava, inoltre, di evadere da un concetto di organizzazione "passiva", in grado al più di presidiare funzioni pubbliche galleggiando sulla domanda spontanea di "amministrazione", per attingere un ruolo di amministrazione attiva, orientata non solo a un certo livello predeterminato di risultati ma a un livello di risultati conoscibile solo attraverso il pieno operare di una sufficiente autonomia di scelta.

Il modello si caratterizza per tre dimensioni fondamentali:

- ✓ la **disaggregazione strutturale**: l'agenzia è disaggregata dal ministero, ma da esso facilmente raggiungibile ed è responsabile delle attività operative, mentre il ministero formula le politiche;
- ✓ l'**autonomia**: l'agenzia gode di alta autonomia manageriale, cioè ha grandi margini di libertà nella gestione delle risorse (finanziarie, organizzative, di personale) necessarie al perseguimento degli obiettivi che discendono dagli indirizzi politici;
- ✓ la **contrattualizzazione**: l'agenzia regola i rapporti con il Ministero non attraverso la gerarchia ma attraverso strumenti di tipo contrattuale.

Il soggetto disaggregato non costituisce un'articolazione del soggetto principale e pertanto non è organizzativamente subordinato al medesimo, anche se degli scopi del soggetto principale deve garantire il perseguimento. L'autonomia coincide con la possibilità da parte del soggetto disaggregato di definire gli obiettivi che intende perseguire, di prendere decisioni sulle risorse, di adottare le soluzioni organizzative ritenute più idonee. La contrattualizzazione individua un principio alternativo a quello di trasmissione del comando gerarchico: definiti dall'autorità politica gli indirizzi generali, gli obiettivi e le risorse non vengono comunicati ma negoziati. Il principale non conosce il "giusto" livello di obiettivi raggiungibile, né le condizioni di massima efficienza nell'utilizzo delle risorse (conoscenze che rivaluterebbero la mera trasmissione gerarchica di comandi), ma cerca di garantirsi in astratto (attraverso l'individuazione di obiettivi soddisfacenti e un opportuno sistema di incentivi) che l'agente massimizzi il suo impegno, quasi come fosse esposto alla frusta di un cimento concorrenziale.

Con la riforma del 1999, il legislatore optava per l'abbandono del modello ministeriale demandando alle agenzie fiscali le funzioni gestionali e di amministrazione attiva in precedenza affidate ai Dipartimenti ministeriali Entrate, Dogane e Territorio, lasciando in capo al Ministro vigilante e alla sua tecnostruttura - rafforzata dalla unificazione dei dicasteri del Tesoro e delle Finanze - i compiti di formulazione delle politiche pubbliche. L'attuazione del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo, spettanti agli organi di governo, e funzioni di gestione amministrativa, proprie della dirigenza pubblica, veniva così portata a un livello di realizzazione più elevato rispetto al riparto proprio del modello ministeriale, in quanto la gestione veniva assegnata a un ente pubblico distinto dal ministero di riferimento nel quale rimaneva radicata la sola funzione di indirizzo.

La regolazione dei rapporti tra Ministero e Agenzie fiscali seguiva, nelle sue linee fondamentali, e con caratterizzazioni sue proprie, lo schema *principale-agente* sopra delineato. L'Agenzia (*agente*) si impegna con lo Stato (*principale*) a raggiungere determinati obiettivi: l'autonomia operativa è strettamente correlata

alla responsabilità che l'Agenzia assume nelle convenzioni di respiro triennale. I momenti fondamentali del rapporto ministero-agenzie coincidono con la stipula della convenzione e con singoli atti di vigilanza e controllo finalizzati a custodire profili di legittimità dell'azione amministrativa.

La convenzione è un contratto tra il ministero e ciascuna agenzia fiscale nel quale si stabiliscono, con riferimento a un periodo triennale i macro obiettivi e le direttive, gli eventuali vincoli, le risorse e le modalità di verifica dei risultati di gestione, a esito di un preciso *iter* che inizia con il Documento di economia e finanza e prosegue nel documento di indirizzo del Ministero, ove le linee guida e la determinazione delle grandezze finanziarie e dello scenario di politica fiscale trovano specificazione.

Con le modalità pattuite il ministero verifica, anche in itinere, i risultati di gestione, ma non esercita un controllo di natura preventiva o generalizzata. Fanno eccezione le deliberazioni del Comitato di gestione relative agli statuti, ai regolamenti e agli atti di carattere generale sul funzionamento delle Agenzie medesime; questi atti possono essere sospesi dal Ministro fino a una nuova deliberazione che recepisca le eventuali osservazioni.

Coerentemente con tale impostazione, specifiche disposizioni disegnano una disciplina derogatoria in materia di autonomia patrimoniale, bilancio e potestà statutarie.

L'autonomia statutaria e regolamentare si manifesta nel potere di emanare:

- ✓ lo **statuto**, che specifica i fini istituzionali, le competenze degli organi e i rapporti tra gli stessi;
- ✓ il **regolamento di contabilità**, che si conforma ai criteri civilistici, pur nel rispetto delle disposizioni generali in materia di contabilità pubblica;
- ✓ il **regolamento di amministrazione**, che si occupa principalmente del personale e dell'articolazione organizzativa centrale e periferica.

Le Agenzie fiscali redigono, secondo criteri privatistici, un bilancio che non confluisce in quello dell'amministrazione centrale e che è alimentato non solo da trasferimenti statali, che pure costituiscono la principale fonte di finanziamento, ma anche dai corrispettivi per servizi resi a soggetti pubblici o privati e degli altri proventi patrimoniali e di gestione, sul presupposto che le Agenzie fiscali, diversamente dalle altre, possono operare sul mercato per erogare prestazioni a titolo oneroso.

Gli statuti sono deliberati dai rispettivi Comitati di gestione⁷ e sottoposti al Ministero dell'economia e delle finanze per la sola approvazione (articolo 60, comma 2), mentre quelli delle agenzie «ordinarie» sono

⁷ Gli organi dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in perfetto parallelismo con quanto avviene per l'Agenzia delle entrate, sono tre:

- ✓ il **Direttore generale**, che rappresenta e dirige l'Agenzia, emana gli atti che non siano attribuiti ad altri organi e sottopone alla valutazione del Comitato di gestione le scelte strategiche aziendali e le nomine dei dirigenti responsabili delle strutture di vertice centrali e periferiche;
- ✓ il **Comitato di gestione** (già Comitato direttivo), che delibera lo statuto, i regolamenti e gli altri atti generali sul funzionamento dell'Agenzia, i bilanci di previsione e di rendicontazione, i piani aziendali e le spese. È composto da quattro membri più il Direttore;

emanati con regolamento governativo e devono uniformarsi ai principi indicati dalla legge istitutiva (articolo 8, comma 4, decreto legislativo 300/1999).

5. Il funzionamento del modello

Nella rilettura dei quasi quindici anni di esperienza delle Agenzie fiscali è giusto chiedersi se abbia prevalso una visione timida della riforma (un semplice decentramento tecnico, confuso o disturbato da ambizioni maggiori), ovvero una sua piena ma non del tutto coerente realizzazione. Ma vi è anche da capire se si debba ravvisare qualche limite nel modello in sé e, in questo caso, se si tratti di auspicare il ritorno a una organizzazione concepita come un mero braccio operativo (una collezione di uffici dirigenziali).

In realtà, sembra che il modello “agenzia” abbia consentito sin qui all’amministrazione doganale di muoversi lungo una linea di positiva evoluzione, quanto agli obiettivi raggiunti, e di realizzare notevoli incrementi di efficienza. Ma quali fattori sono risultati determinanti in questa positiva evoluzione?

Cominciamo dagli elementi interni al modello. La Convenzione ha portato a esplicitare con chiarezza i diversi obiettivi politici da assegnare all’Amministrazione, obbligando a misurare ogni anno non solo risultati quantitativi sul lato del gettito fiscale o della lotta alle frodi, ma anche, per esempio, progressi tangibili sul lato della semplificazione e della tempestività nell’attività amministrativa. In questa materia, più che la pressione degli operatori (il controllo diffuso sull’amministrazione di cui tanto si sono magnificati i pregi)⁸, ha funzionato la possibilità di impostare azioni di ampio respiro e di investire sulla realizzazione di obiettivi strategici: ha “contato” non tanto il fiato sul collo del mercato (se si ammette il paragone) bensì la capacità di innovazione tipica della grande impresa che stabilisce con il mercato un rapporto meno soffocante, almeno nel breve periodo. In sintesi, con lo strumento della Convenzione è stato possibile dare l’indicazione strategica della semplificazione amministrativa (si veda il grafico nel seguito), mirando a ottenere in questa direzione risultati utili ai cittadini attraverso investimenti e soluzioni innovative (al di là di quanto assicurato dalla mera applicazione della legge). La tutela del cittadino è stata perseguita dal Ministero ed è divenuta un obiettivo incentivato, oltre che un fattore di “cultura aziendale”, per la stessa Agenzia.

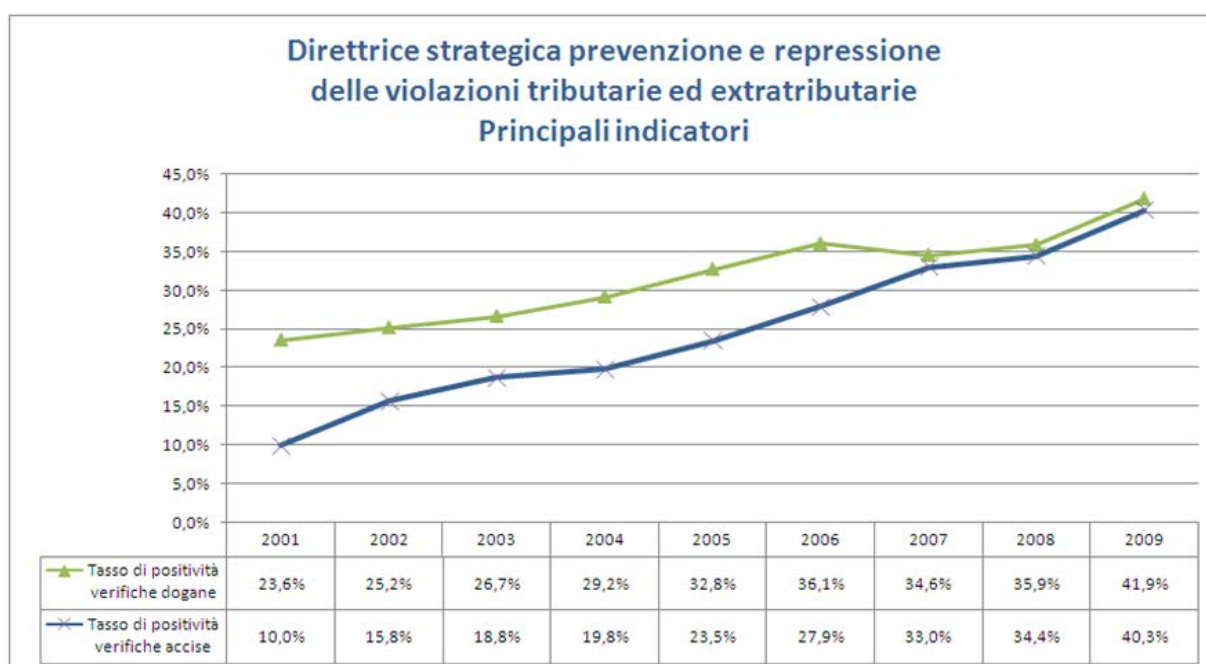
Tuttavia la gestione delle convenzioni presenta margini di miglioramento. La natura degli obiettivi e dei vincoli imposti, le caratteristiche delle direttive e i tempi di sottoscrizione configurano un modello che può discostarsi anche significativamente da quello teorico. Per esempio, il ritardo nella firma delle convenzioni rispetto al triennio di competenza, rischia di trasformare la convenzione stessa da strumento di programmazione in strumento di ratifica dell’attività già svolta o in corso di svolgimento. Quanto più il

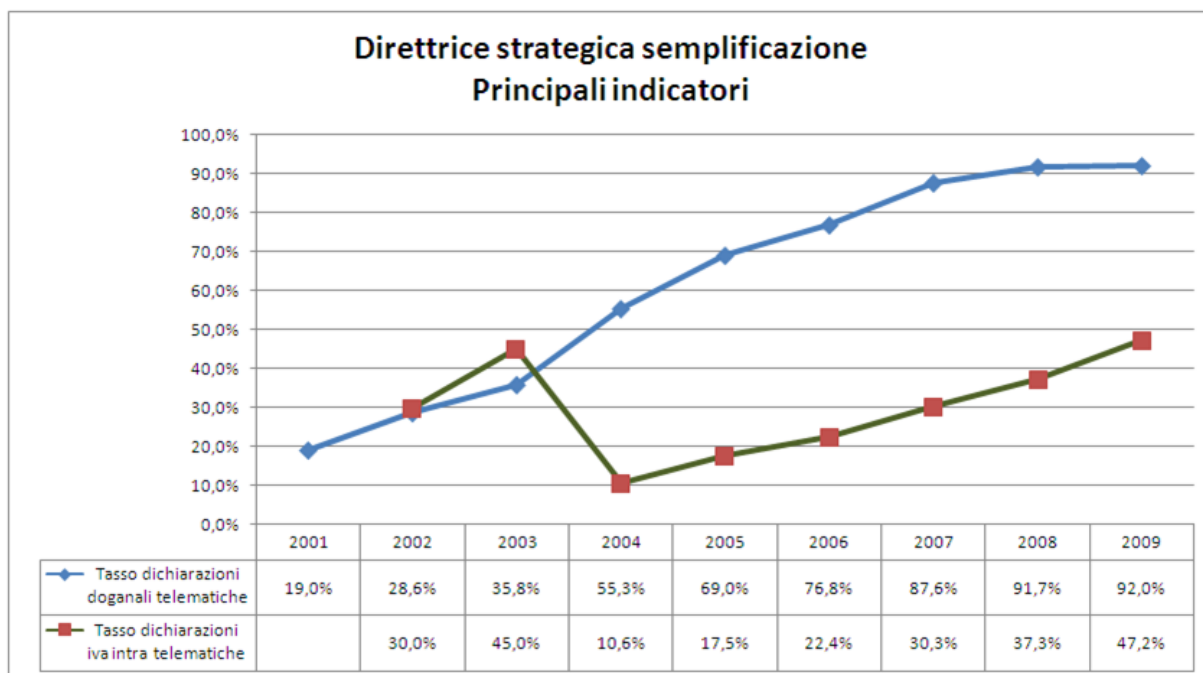
✓ il **Collegio dei revisori**, che esercita il controllo sull’amministrazione dell’Agenzia, sul rispetto della legge e dello Statuto, sulla tenuta della contabilità, sulla rispondenza del bilancio alle scritture contabili. È composto dal presidente e da due membri effettivi (oltre a due supplenti) iscritti nel registro dei revisori contabili.

⁸ Il rapporto con gli operatori economici è costantemente ricercato dall’Agenzia, ma nelle forme ordinate e ragionate dei tavoli permanenti di confronto.

processo di pianificazione si diluisce nel tempo tanto più è alto il rischio che gli obiettivi si adagino sui risultati in corso di maturazione. Ma se ciò succede, la convenzione perde per l'Agenzia il ruolo di termine di riferimento per la fissazione dei propri obiettivi, di stimolo al cambiamento e al miglioramento e all'incremento delle prestazioni. Non è opportuno, inoltre, che le convenzioni privilegino obiettivi troppo specifici e, tra quelli specifici, quelli più facilmente misurabili. Si tratta, talvolta, di obiettivi "strumentali", la cui individuazione e il cui livello soddisfacente di realizzazione dovrebbero restare nella libera disponibilità dell'Agenzia, come parte della strategia autonomamente determinata per la piena rispondenza dell'agire dell'organizzazione alle finalità e agli indirizzi politici.

La fissazione di obiettivi ordinariamente raggiungibili (spesso legittimata perché tardiva), l'interferenza in politiche gestionali strumentali al raggiungimento delle finalità generali, unitamente al forte condizionamento diretto (extra convenzione) delle politiche del personale (su cui si torna immediatamente nel seguito) possono dar vita a un modello reale che si discosta da quello teorico e ne riduce i vantaggi.





Non tutti i risultati raggiunti in questi anni, peraltro, possono ricondursi alle virtù o ai limiti del modello “agenzia”, sia nella sua elaborazione teorica sia nella sua realizzazione effettiva. Per quanto riguarda l’Agenzia delle Dogane hanno sicuramente agito altri fattori. Innanzitutto, l’essere la dogana italiana parte di quella europea. L’Italia è uno dei sei paesi fondatori dell’Unione doganale europea, la cui istituzione – avviata a partire dalla firma del Trattato di Roma nel 1957 - è stata ultimata nel 1968. Con l’Unione doganale sono stati soppressi i dazi doganali applicabili agli scambi di merci tra i paesi membri della Comunità europea ed è stata creata una Tariffa doganale comune. Ciò che più rileva ai nostri fini è, tuttavia, il fatto che anche il fattore “Europa” ha giocato un ruolo positivo sul versante dell’innovazione amministrativa e della semplificazione. Notevoli sono stati i benefici – in termini di semplificazione e di ottimizzazione della capacità di controllo – connessi al confronto con le altre autorità doganali e alla progressiva informatizzazione dell’attività svolta dalle autorità doganali europee. E’ bene rilevare, peraltro, che l’Agenzia italiana non è stata soltanto all’altezza del ritmo imposto dall’Unione Europea, ma è stata poi protagonista di assoluto rilievo in campo internazionale.

Infine, va menzionato un elemento che non è del tutto estraneo al modello, anche se a rigore non nasce al suo interno, ovvero il sistema di valutazione dei dirigenti. Come derivazione del sistema di controllo di gestione volto, peraltro, a rafforzarne l’operatività, la valutazione dei dirigenti ha certamente prodotto risultati positivi: in particolare, è stata in grado di focalizzare l’attenzione sulle priorità e mobilitare, in funzione di quelle, le risorse. Anche sotto il profilo della capacità di differenziare, il sistema (o, per meglio dire, la gestione di esso) ha fornito risultati apprezzabili, soprattutto nel confronto con le altre amministrazioni pubbliche. Le modifiche introdotte nella gestione del sistema di valutazione negli ultimi anni ne hanno accentuato le capacità di differenziare e hanno anche incrementato il peso dei fattori qualitativi alla base della valutazione, rafforzando il legame di questo sottosistema con la ratio del modello complessivo che non guarda soltanto al conseguimento di obiettivi di breve periodo (si veda al riguardo l’appendice).

6. Le politiche del personale

Le politiche del personale dovrebbero rappresentare una delle principali leve gestionali per un'organizzazione orientata a perseguire risultati crescenti e con una crescente efficienza. Le agenzie dovrebbero poter individuare il fabbisogno strutturale di personale in ragione dei volumi di attività pianificati e, quindi, previsti; poter modulare l'impegno in funzione di punte stagionali o concentrazioni geografiche dell'attività e, quindi, poter acquisire risorse dall'esterno (strutturalmente o congiunturalmente) o mobilitare sul territorio quelle interne. Dovrebbero poter definire in completa autonomia le politiche di valutazione del personale, dirigenziale e non dirigenziale, anche in ragione del costo e dell'utilità relativa della valutazione, a sua volta non finalizzata semplicemente ad alimentare il sistema di incentivazione, ma anche altri sottosistemi decisionali, come quello di attribuzione degli incarichi o quello della formazione. Infine, dovrebbero poter contare, in ragione della notevole tecnicità di alcune attività, non solo su dirigenti di formazione "scolastica" e "universalista", ma anche su dirigenti e funzionari di formazione ed esperienza molto specifiche.

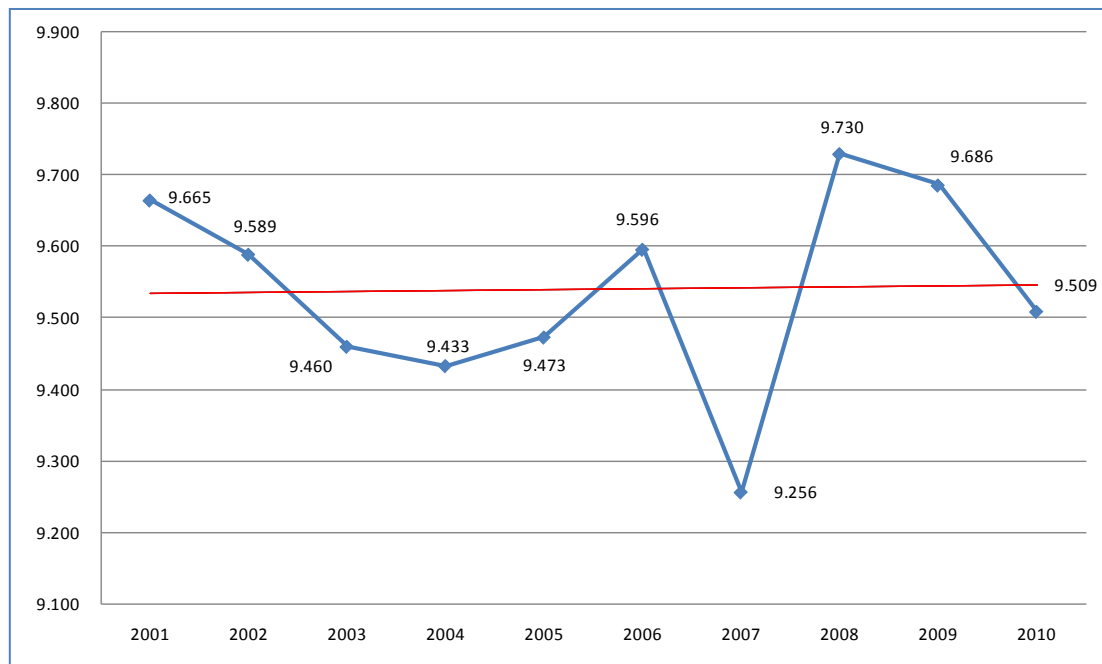
Ebbene, non sembra di poter dire che queste condizioni siano state sin qui assicurate alle Agenzie, eccezion fatta forse per l'ultima, conseguita in verità indirettamente (attraverso le cosiddette "reggenze"), ma mai introdotta nell'ordinamento con le modalità esplicite di un regime alternativo.

Si è già detto, per esempio, che le dotazioni organiche complessive dell'Agenzia non sono il risultato di una stima del fabbisogno ma l'esito piuttosto casuale dell'applicazione a una dotazione originaria (commisurata alle esigenze e anche alle inefficienze di un'altra epoca e di un altro modello organizzativo) di una successione di tagli lineari. Due elementi vanno rilevati nella descritta storia di tagli alle dotazioni organiche. Il primo è che questi tagli non hanno mai inciso sugli effettivi, il cui numero, mentre si dipanava la complessa vicenda che abbiamo descritta, seguiva una sua autonoma traiettoria (di sostanziale tenuta per oltre un decennio, poi negli ultimi anni di contrazione). Il secondo elemento è che né l'evoluzione del fabbisogno teorico di personale (le dotazioni organiche), né la dinamica degli effettivi hanno tenuto conto in alcun modo dell'andamento delle attività e della produttività. Il primo fattore, ovvero il carattere indolore dei tagli, ha, per così dire, mimetizzato il secondo (la dinamica erratica delle dotazioni e degli effettivi), come se si stesse trattando di amministrazioni statuarie, in grado al più di ripetere, anno dopo anno, la propria monotona performance cucita su una domanda immobile.

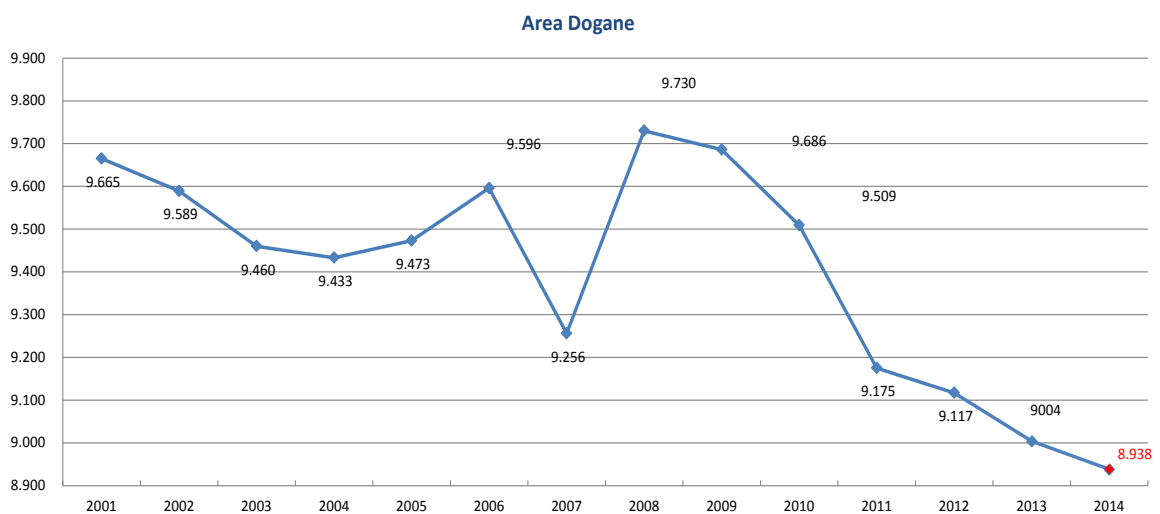
Un secondo esempio è rappresentato dalla dinamica erratica degli effettivi, generata dal lungo *iter* dei procedimenti che dalla decisione di acquisizione del personale conducono all'assunzione vera e propria e, più in generale, dall'insieme delle normative che variamente condizionano anche le politiche di mobilità interne alle pubbliche amministrazioni. Come si evince dal grafico che segue, nel primo decennio di vita, la possibilità di acquisire personale reclutato attraverso mobilità da altre amministrazioni o dall'esterno (in virtù di leggi speciali, negli anni 2006 e 2008), ha fatto sì che, pur in regime di rallentamento del *turn over*, l'Agenzia riuscisse a compensare con gli ingressi (circa 340 unità in media annua) il consistente flusso di uscite annuo (350 unità in media). Dal 2001 al 2010 sono state acquisite in mobilità oltre 1.500 unità di personale (il 55% del totale degli ingressi) da amministrazioni sottoposte al blocco delle assunzioni, contribuendo così alla razionalizzazione complessiva della pubblica amministrazione.

Figura 1 - Evoluzione del personale in servizio dell'Area dogane

a) fino all'anno 2010



b) fino all'anno 2014



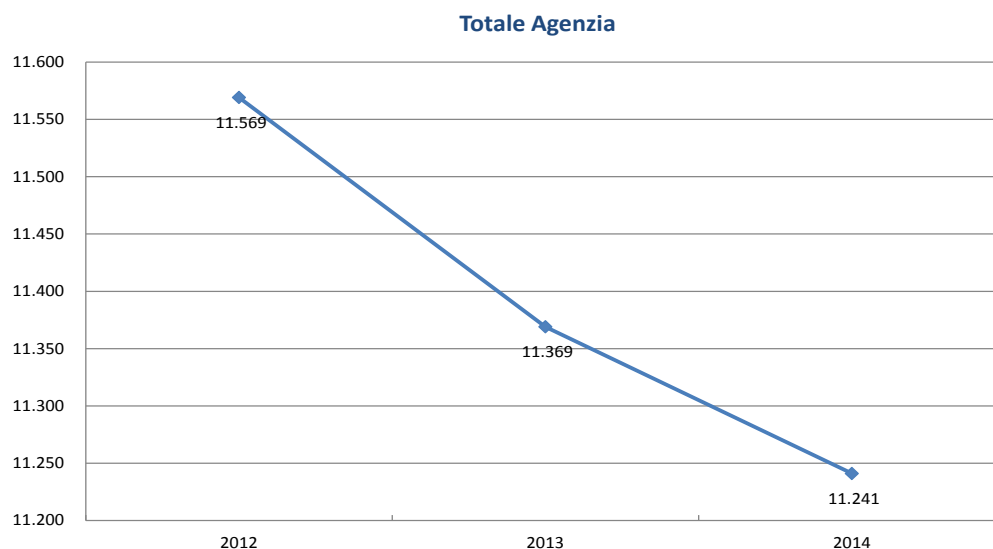
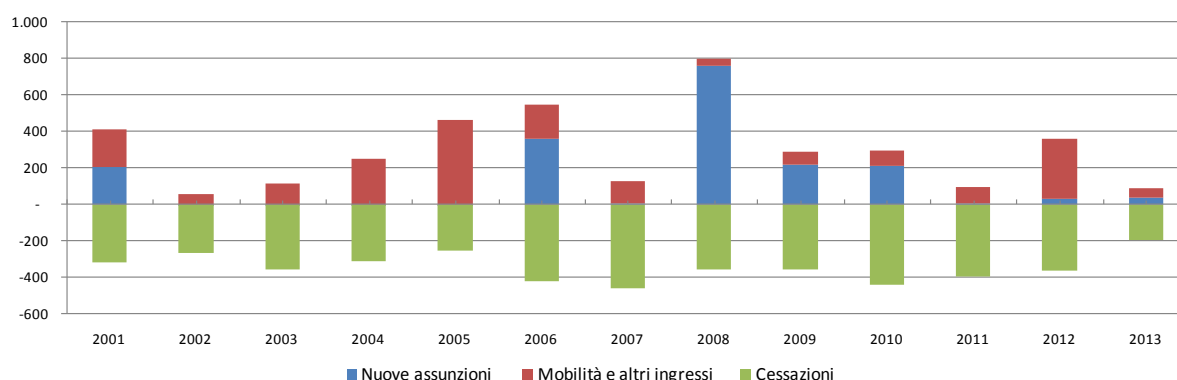


Figura 2 – Area dogane - evoluzione delle uscite e delle entrate classificate per tipologia di ingresso



A partire dall'anno 2010, peraltro, il numero degli effettivi è andato contraendosi in modo significativo e con continuità (figura 1-b). Tale riduzione non è stata l'effetto di un ordinato piano di efficientamento (che esigerebbe anche un ricorso significativo ad azioni di reclutamento dall'esterno non andando disgiunto da un'esigenza di ricambio generazionale), quanto piuttosto il risultato di una progressiva immobilizzazione delle leve a disposizione per l'acquisizione di personale, in presenza di flussi di uscita ancora consistenti (anche se in riduzione). Tale progressiva immobilizzazione è da ricondursi non soltanto alle disposizioni generali sul blocco delle assunzioni e sui limiti al *turn over*⁹ quanto a norme specifiche che hanno "afflitto", in particolare, nel periodo in esame il settore delle Agenzie, come quella che

⁹ Il quadro normativo sulle assunzioni, riguardante in generale la programmazione dei fabbisogni delle pubbliche amministrazioni, è diventato negli anni più restrittivo e al contempo più complesso, in considerazione della nuova regolamentazione riguardante i pensionamenti, i trattenimenti e la mobilità. Per le amministrazioni centrali dello Stato la tecnica legislativa utilizzata è stata quella di prevedere percentuali minime di reintegrazione dei cessati, posticipando continuamente l'anno di superamento del regime limitativo delle assunzioni e prevedendo altresì un rafforzamento del principio del previo esperimento della mobilità.

ha previsto l'obbligo di attingere in via prioritaria rispetto ad altre azioni di reclutamento alla graduatoria dei cosiddetti "tirocinanti" dell'Agenzia delle Entrate¹⁰.

Quali sono le conseguenze di una dinamica degli effettivi che trascende, quantitativamente e qualitativamente, i fabbisogni commisurati al volume di attività (pianificato ed effettivo) lo si vede, per esempio, nel settore delle accise.

Negli anni seguenti alla cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego, i ruoli ministeriali hanno visto la progressiva riduzione, in taluni casi fino alla scomparsa, del personale di estrazione tecnica, sia con qualifica di funzionario sia di livello dirigenziale. L'Agenzia ha cercato di fronteggiare la situazione con bandi di assunzione dedicati. Sono stati assunti, negli anni, 50 ingegneri e per altrettanti si è in procinto di espletare un ulteriore reclutamento. Tuttavia, a seguito dei pensionamenti e in assenza di congruo ricambio, il personale addetto alle accise è passato da 1.903 unità del 2003 alle 926 unità attuali, con un decremento di circa il 50%, ben maggiore del calo del personale dell'Agenzia, contenuto al di sotto del 10%.

Quanto alla questione dei dirigenti, si nota nelle recenti polemiche nate a seguito della sentenza della Corte Costituzionale - che ha voluto mettere fine alla diversione dell'istituto della reggenza a fini di modifica surrettizia del meccanismo di accesso alla dirigenza - la tendenza a considerare i "reggenti" non come un insieme piuttosto casuale di eccellenti funzionari promossi sul campo, ma una sorta di "casta" favorita indebitamente nell'accesso a posizioni di responsabilità. In realtà, ripetute indagini della Corte dei Conti, a distanza di molti anni, e a vario titolo, non hanno mai ravvisato il fatto che la promozione sul campo sia stata il portato di logiche familistiche o clientelari di cooptazione. Al contrario, hanno avuto modo di apprezzare le procedure di selezione degli incaricati. Del resto, con quali risultati sarebbe stata compatibile una casta di inetti privilegiati?

Un punto di equilibrio nel confronto delle tesi contrapposte tra chi sostiene il modello di un'ascensione esclusivamente interna alla dirigenza delle Agenzie e chi ribadisce la necessità di rimettersi al reclutamento concorsuale è senz'altro quello dei concorsi speciali, i quali mentre aprono seriamente all'esterno, consentono di tener conto, nelle battute finali di una procedura concorsuale, anche dei titoli maturati sul campo. Orbene, l'Agenzia delle dogane, che pure in questi anni non ha trascurato nessuna delle modalità di acquisizione dei dirigenti dall'esterno (acquisendo dirigenti in mobilità e dirigenti provenienti dai concorsi della SNA in numero superiore alle quote obbligatorie) aveva deciso di acquisire tramite concorso speciale una quota di circa il 40% del proprio fabbisogno non ancora coperto, programmando un concorso ordinario per coprire il restante 60% dei posti vacanti. Il bando emanato dall'Agenzia per il concorso speciale è stato

¹⁰ Articolo 4-*bis* del decreto legge n. 216/11 – così come modificato, da ultimo, dall'articolo 1, comma 4, lettera b-*bis* del decreto legge n. 150/2013. Sino al 30 giugno 2015, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, prima di effettuare assunzioni di personale con qualifica di funzionario amministrativo-tributario in terza area, era obbligata (da una previsione normativa più volte prorogata con il netto contrario avviso dell'agenzia stessa) ad attingere a un elenco di candidati che hanno partecipato – non superandola – a una sola fase di un concorso effettuato dall'Agenzia delle Entrate. Si trattava di candidati che, non avendo completato l'*iter* procedimentale previsto dal bando per l'assunzione, non erano né vincitori né idonei. Se l'Agenzia li avesse assunti direttamente non avrebbe rispettato il dettato costituzionale, secondo cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso (articolo 97, 3° comma, della Costituzione). Al contrario, se si fosse provveduto all'effettuazione delle operazioni concorsuali mancanti (*stage* teorico pratico e prova orale), oltre a sostenere i relativi oneri, si sarebbe corso il rischio di illegittimità degli atti così perfezionati (essendo l'amministrazione che conclude la procedura ente diverso da quello che l'ha bandita).

ritenuto illegittimo dal TAR Lazio, che ha censurato il tentativo di specificare autonomamente e direttamente nel bando i criteri di accesso, in tesi riservati dalla legge a un regolamento governativo. L'Agenzia è stata così bloccata, ma se avesse atteso il regolamento a tutt'oggi non avrebbe ancora potuto bandire perché quel regolamento non è stato emesso. Sarebbe stata quindi, comunque, bloccata. Quanto al concorso ordinario, questo si è concluso nel luglio del 2014, ma ha dovuto subire una ridda di ricorsi. Sulla base di una recente ordinanza del Consiglio di Stato, il concorso dovrebbe riprendere a partire dalla correzione degli scritti. Con i due concorsi menzionati l'Agenzia aveva pianificato la copertura di tutte le posizioni dirigenziali scoperte.

Ritenere che il modello di reclutamento dei dirigenti possa essere quantomeno più articolato, e non far leva esclusivamente su una sola fonte di approvvigionamento (interna o esterna) non significa non avvertire comunque l'esigenza di muoversi all'interno della vigente cornice normativa.

7. Il decreto delegato

Il recente decreto delegato varato dal Governo ha confermato, per l'amministrazione finanziaria, la struttura del modello "agenzia" (il modello della convenzione negoziata tra il Ministero e un Ente pubblico non economico dotato di autonomia) e ha ridefinito la missione delle Agenzie fiscali. Per l'Agenzia delle dogane e dei monopoli tale ridefinizione ha preso atto della evoluzione intervenuta in questi quindici anni e ha proiettato nei prossimi anni come finalità di sistema una filosofia d'intervento già in parte sperimentata. Alla filosofia del controllo unico già si ispira lo sportello unico doganale, fortemente voluto dall'Agenzia delle Dogane, e finalmente entrato negli ultimi anni nella fase decisiva della realizzazione. La riduzione della invasività dei controlli è stata perseguita con lo sviluppo delle tecniche di intelligence; in alternativa, la secca riduzione dei controlli avrebbe sacrificato sull'altare della correttezza dei traffici beni quali la sicurezza, la concorrenzialità dei mercati, la legittima protezione dell'industria nazionale. Lo sviluppo delle applicazioni informatiche ha consentito innanzitutto di elevare la qualità della comunicazione con il contribuente. Infine, anche l'adozione di indicatori complessi e di altrettanto articolati sistemi di valutazione non sono affatto estranei all'attuale organizzazione. Su tutti questi versanti si ritiene di aver fatto registrare negli anni passati significativi passi avanti e, certo, dal decreto delegato verrà una spinta importante nella medesima direzione.

Il decreto delegato esplicita inoltre una funzione di promozione dello sviluppo economico, sottolineando il contributo che deve venire dall'amministrazione sul versante della maggiore competitività delle imprese italiane e della maggiore attrattività della nostra economia territoriale per gli investimenti esteri. Questa sottolineatura potrà avere conseguenze importanti, legittimando con una indicazione strategica organica di rango normativo una linea di azione che pure, tra molte difficoltà, l'Agenzia ha cercato di perseguire. Nel passato una indicazione di questa natura avrebbe ben altrimenti supportato l'azione dell'Agenzia nella promozione dello sportello unico doganale. Anche per questa via, d'altra parte, si deduce l'esigenza di rafforzare quelle attività di intelligence che hanno consentito di passare a un sistema di controlli più mirati e selettivi.

A tale positiva ridefinizione della missione delle Agenzie, e dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli in particolare, il decreto delegato ha accostato una altrettanto positiva revisione del meccanismo di incentivazione, tale da poter superare in prospettiva i ritardi nella erogazione degli incentivi.

Il decreto delegato ha poi previsto una riduzione minima del 10% della compagine dirigenziale. Una riduzione che guarda alle esigenze di contenimento della spesa richiamate nella legge delega, ma attraverso una sorta di taglio lineare.

Orbene, questa riduzione, che nel caso dell'Agenzia delle Dogane inciderebbe sulle posizioni dirigenziali non generali pone all'Agenzia ulteriori problemi oltre a quelli posti (sia pure in termini attenuati dalle misure organizzative tempestivamente assunte) dalla recente sentenza della Corte Costituzionale.

L'Agenzia può, attualmente, contare su 125 dirigenti di qualifica¹¹ che assicurano la copertura di circa il 50% delle posizioni attive. Questo tasso di copertura è tendenzialmente omogeneo su tutto il territorio nazionale, in virtù dell'attenta opera di distribuzione dei nuovi dirigenti che si è avuto cura di seguire negli ultimi anni proprio per contenere le conseguenze negative di una eventualità come quella che si è verificata con la recente sentenza della Corte¹². Ciò ha consentito oggi l'attribuzione di incarichi *ad interim* per uffici il più possibile contigui territorialmente.

STRUTTURE TERRITORIALI	POSIZIONI DI II FASCIA ISTITUITE	POSIZIONI COPERTE AD INTERIM	% POSIZIONI COPERTE AD INTERIM	N° DIRIGENTI CON 1 UFFICIO AD INTERIM	N° DIRIGENTI CON 2 UFFICI AD INTERIM	N° DIRIGENTI CON 3 UFFICI AD INTERIM	N° DIRIGENTI CON 4 UFFICI AD INTERIM
PUGLIA, BASILICATA e MOLISE	14	7	50%	4		1	
EMILIA ROMAGNA e MARCHE	19	9	47%	7	1		
TOSCANA, SARDEGNA e UMBRIA	16	9	56%	3	3		
LIGURIA, PIEMONTE e VALLE D'AOSTA	22	13	59%	4	3	1	
LOMBARDIA	18	9	50%	7	1		
CAMPANIA e CALABRIA	16	8	50%	5		1	
SICILIA	13	6	46%	6			
LAZIO e ABRUZZO	14	7	50%	3	2		
VENETO e FRIULI VENEZIA GIULIA	17	9	53%	5			1
BOLZANO E TRENTO	5	2	40%	2			
TOTALE AREA DOGANE (strutture territoriali)	154	79	51%	46	10	3	1
UFFICI TERRITORIALI DEI MONOPOLI	16	6	38%	4	1		
dirigenti in comando o fuori ruolo				5			
TOTALE AGENZIA (strutture territoriali)	170	85	50%	50	11	3	1

¹¹ Cinque dei 125 dirigenti di qualifica risultano all'attualità in comando o fuori ruolo.

¹² La sentenza, depositata il 17 marzo 2015, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 24, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 (nonché dell'articolo 1, comma 14 del decreto legge 30 dicembre 2013, n. 150 e dell'articolo 1, comma 8 del decreto legge 31 dicembre 2014, n. 192) che consentiva alle Agenzie fiscali di conferire in via provvisoria incarichi dirigenziali a funzionari della terza area al fine di fronteggiare la consistente carenza di personale dirigenziale nelle more della definizione delle procedure concorsuali avviate per il reclutamento di dirigenti.

Peraltro, nelle more dell'effettuazione dei concorsi che pure il decreto delegato ha previsto di poter accelerare (con una procedura che prevede solo gli esami), l'Agenzia, senza deflettere dagli obiettivi di contenimento della spesa, potrebbe essere più concretamente e semplicemente aiutata da misure che consentissero nelle medesime contenute percentuali una riduzione delle posizioni dirigenziali ma anche una parallela costituzione di posizioni organizzative non manageriali, tali da poter riflettere in modo più preciso, e quindi più economico, le esigenze di guida delle strutture e di assolvimento di compiti a forte contenuto tecnico-professionale.

Per quanto riguarda, infine, i concorsi, il decreto delegato favorisce un loro espletamento più celere, riconoscendo anche alle amministrazioni la facoltà di annullare le procedure già bandite. Resta comunque aperto il problema di come fronteggiare un periodo di transizione. Aspetto non affrontato nello schema di decreto delegato.

IL CIRCUITO DOGANALE DI CONTROLLO

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in coerenza con la regolamentazione comunitaria e le relative linee di indirizzo, adotta, per lo svolgimento dei controlli sulle merci in importazione, esportazione e transito, una **metodologia di carattere selettivo su tutte le dichiarazioni** (da e per paesi terzi, escludendo, quindi, le operazioni tra i 28 paesi comunitari), fondata sul sistema di **analisi dei rischi**.

Le tipologie di controllo

Il sistema, in base all'analisi dei rischi effettuata attraverso il "**Circuito doganale di controllo**" (CDC) e a quella locale segnala la tipologia di controllo cui sottoporre le dichiarazioni:

- controllo **fisico** delle merci (VM);
- controllo mediante l'ausilio degli "**scanner**" (a raggi-x) dei mezzi di trasporto e dei container (CS);
- controllo **documentale** della dichiarazione e della documentazione allegata (CD);
- controllo **automatizzato** (CA), cioè la merce viene immediatamente rilasciata alla disponibilità della parte quando i parametri analizzati da sistema (compresa la presenza dei certificati e autorizzazioni richiesti) indicano la mancanza di rischi.

Dal 1° gennaio 2011 ai tradizionali controlli sopra evidenziati si affiancano, sulla base della relativa normativa comunitaria, anche i controlli di sicurezza che mirano a garantire soprattutto la *security* dei cittadini nei confronti di atti terroristici, attacchi con armi di distruzione di massa, attività della criminalità organizzata, come traffico di stupefacenti, di tabacchi o di armi che possano sostenere finanziariamente attività pericolose per la collettività, ecc..

I profili di rischio

I potenziali elementi di rischio sono definiti, a livello generale, con riferimento ad indicatori di rischio di tipo **oggettivo**, quali ad esempio la tipologia delle merci, l'origine, la provenienza e la destinazione, il trattamento fiscale, ecc. e **soggettivo** quali, ad esempio, gli eventuali precedenti che riguardano l'operatore economico, risultanti dalla Banca Dati Antifrode (che contiene tutte le violazioni amministrative e penali rilevate dagli Uffici delle dogane) o segnalati dall'Ufficio Antifrode dell'Unione Europea (OLAF), da altre amministrazioni, dalle forze di polizia, ecc.. Tutti questi elementi vengono costantemente elaborati in connessione con l'andamento e le variazioni dei flussi di traffico, anch'essi oggetto di studio e monitoraggio.

Le percentuali di controllo

	Export		Import	
	Ordinarie	Domiciliate	Ordinarie	Domiciliate
Controllo Fisico	2,12%	0,19%	7,26%	1,23%
Controllo Scanner	0,28%	0,01%	0,28%	0,01%
Controllo Documentale	3,76%	1,17%	5,36%	1,06%
Solo controllo automatizzato con rilascio immediato della merce	93,85%	98,63%	87,09%	97,69%

L'utilizzo degli Scanner e il sistema di analisi delle spedizioni marittime

Proprio in ragione della disponibilità di una **rete di 29 Scanner**, della capacità di lettura delle informazioni connesse alle spedizioni import-export, nonché della possibilità di localizzare con una ragionevole precisione la posizione le navi mercantili e le merci da esse trasportate, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli è stata inserita nel Dispositivo Interministeriale Integrato di Sorveglianza Marittima, coordinato dalla Marina Militare.

Nell'anno **2014**, con gli scanner, sono state effettuate **37.824 scansioni** le cui immagini sono memorizzate in una banca dati centrale.

Lo Sportello Unico Doganale e l'attuale offerta di servizi doganali digitali

Lo sportello unico doganale

Gli adempimenti amministrativi connessi allo svolgimento delle operazioni di import/export di tutte le tipologie di merce possono richiedere il coinvolgimento di 18 diverse amministrazioni e la presentazione di 68 differenti istanze contenenti informazioni e dati spesso identici o simili nella sostanza per il rilascio di autorizzazioni, permessi, licenze e nulla osta.

L'assenza di un efficace coordinamento tra le autorità competenti ad effettuare i controlli al momento dello sdoganamento può causare in capo alle aziende costi aggiuntivi dovuti alla ripetuta movimentazione delle merci e tempi più lunghi di giacenza in deposito dei container.

Costi e tempi del processo di sdoganamento sono quindi il risultato dell'interazione di tutti gli attori coinvolti a vario titolo nel "momento doganale" (Autorità Portuale, Terminalisti, Guardia di Finanza, Capitaneria di Porto, Servizio di Sanità Marittima, Servizio Veterinario, Servizio Fitopatologico, Corpo Forestale, Agenzie Marittime, Case di Spedizione, Spedizionieri Doganali, etc.).

Per queste ragioni, già prima che nell'ordinamento dell'Unione fosse introdotto un principio analogo, l'allora Agenzia delle Dogane propose la norma istitutiva dello Sportello Unico Doganale, inserita poi nella legge finanziaria per il 2004.

Lo Sportello Unico Doganale è stato attivato a luglio 2011 con le modalità transitorie previste dal decreto attuativo (DPCM 242/2010), in attesa del completamento del "dialogo telematico" tra tutte le amministrazioni coinvolte nel processo di sdoganamento.

Oggi esso è attivo presso tutte le dogane e gestisce oltre l'80% di tutte le operazioni che possono essere soggette ad un controllo effettuato da un'Amministrazione diversa dalla dogana.

Negli aeroporti, grazie allo Sportello Unico Doganale, si è ottenuta una significativa riduzione dei tempi e dei costi complessivi del "momento doganale"¹³.

Grazie allo sportello unico **la dichiarazione può essere presentata prima del rilascio dei certificati/ nulla-osta e i controlli di competenza delle altre amministrazioni sono eseguiti contestualmente agli eventuali controlli doganali, riducendo così anche i costi di movimentazione dei container.**

¹³ **Valutazioni fornite da AICAI** (Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali)

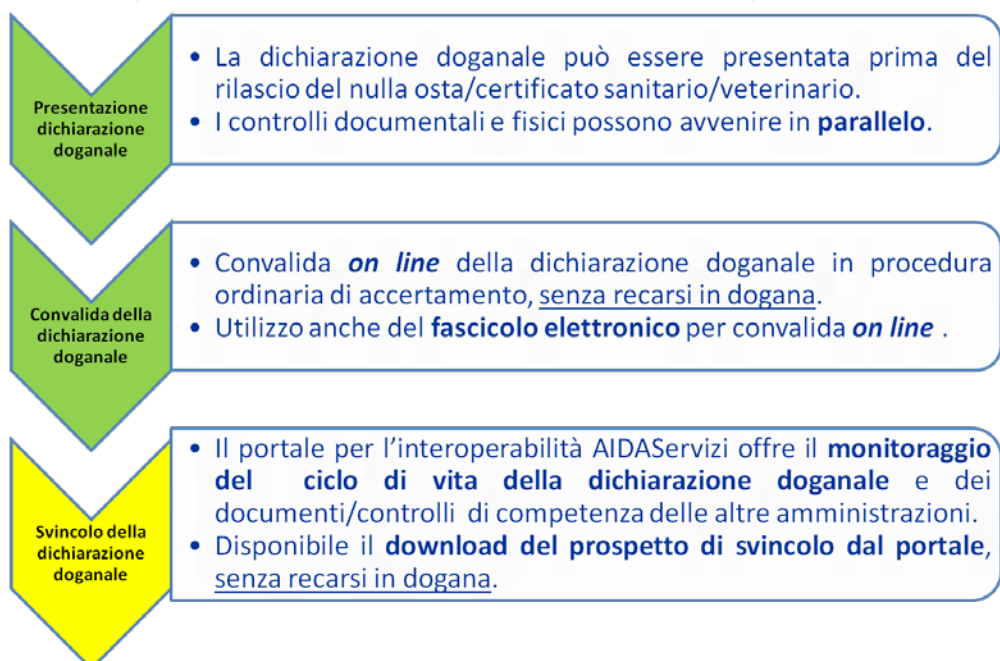
Tempi di risposta migliorati del **60%**, Eliminazione della carta in fase di richiesta Nulla Osta sanitario, Visite congiunte Sanità/Dogana, Maggior controllo sullo status della spedizione grazie al nuovo portale dello Sportello Unico, Maggiore velocità nella richiesta di documentazione aggiuntiva necessaria, Ottimizzazione dei processi dell'operatore con integrazione delle risposte di AIDA con i propri sistemi gestionali

Quanto già realizzato dall'Agenzia anticipa le disposizioni del *Codice Doganale dell'Unione* che all'art. 47 auspica la realizzazione della *single window doganale*.

Peraltro, durante il Semestre di Presidenza italiana del Consiglio UE, il 14 e 15 ottobre 2014 si è tenuto a Venezia un Seminario ad alto livello sul futuro della Dogana Elettronica e la realizzazione della Single Window nell'Unione Doganale che si è concluso con una dichiarazione finale - poi tradotta formalmente in Conclusioni del Consiglio, dalla quale è emerso l'impegno degli Stati membri e della Commissione europea a trovare un accordo entro il 2015, al fine di elaborare un piano di azione e di tracciare una road map per lo sviluppo di uno Sportello Unico doganale nell'Unione Europea.

Si è trattato di un positivo traguardo per l'Amministrazione doganale italiana, in quanto si è riconosciuto a livello europeo il modello di Sportello Unico doganale già realizzato a livello nazionale.

I recuperi di efficienza connessi allo sportello



L'interoperabilità finalizzata alle procedure di sdoganamento è operativa dal 2008 con il Ministero dello Sviluppo Economico (per titoli AGRIM ed AGREX) e dal 2011 con il Ministero degli Affari Esteri (licenze per l'importazione/esportazione dei materiali di armamento). A febbraio 2013 è stata anche attivata l'interoperabilità con il Ministero della Salute, ed estesa progressivamente su tutto il territorio nazionale. Il **Ministero della Salute** ha competenza per circa **l'80% dei certificati/nulla osta necessari allo sdoganamento**, pertanto sono state risolte gran parte delle criticità e ridotti tempi e costi.

Come già sinteticamente anticipato, grazie allo sportello unico la dichiarazione può essere presentata prima del rilascio dei certificati/ nulla-osta e i controlli di competenza delle altre amministrazioni sono eseguiti contestualmente agli eventuali controlli doganali, riducendo così anche i costi di movimentazione dei container. Anche negli scali aeroportuali ha determinato drastici risparmi di tempo (7 ore lavorative a fronte dei 3 giorni necessari in precedenza).

Ulteriori miglioramenti derivano dall'adesione allo Sportello delle altre amministrazioni non ancora presenti. In tal modo si completa la digitalizzazione di tutti i processi autorizzativi con un ulteriore recupero di efficienza, incidendo sui tempi della fase operativa.

SPORTELLLO UNICO DOGANALE	
Margini di miglioramento a breve	Azioni necessarie
L'adesione allo Sportello delle amministrazioni non ancora presenti, consentirebbe di completare la digitalizzazione di tutti i processi autorizzativi con un ulteriore recupero di efficienza.	Forte segnale politico per il completamento dello sportello unico doganale verso le Amministrazioni che non hanno ancora aderito. Adeguamento dei piani strategici e operativi delle amministrazioni che non hanno ancora aderito alle semplificazioni proposte.
Estensione della platea degli operatori/intermediari che utilizzano lo sportello unico, con recuperi di costi e di efficienza per i soggetti che richiedono servizi logistici	Modifica delle prassi contrattuali adottate dagli operatori/intermediari in modo da tenere conto delle opportunità offerte dallo sportello unico. Impulso, da parte delle Associazioni di categoria, alla promozione, presso i propri associati, delle opportunità offerte dallo Sportello.

e-manifest (manifesto elettronico delle merci)

L'Agenzia ha introdotto da tempo il manifesto elettronico (e-manifest) delle merci in arrivo (e-MMA) e delle merci in partenza (e-MMP), **ancora in via di definizione a livello comunitario e non presente in altri Stati Membri**. L'e-manifest è operativo nel sistema doganale AIDA dal 2003 e ha costituito la precondizione per importanti evoluzioni:

- per lo sviluppo delle procedure di sdoganamento in mare, descritte nel seguito;
- per l'integrazione tra il National Maritime Single Window e lo Sportello Unico Doganale;
- più in generale, per la digitalizzazione dell'intera catena logistica.

Sdoganamento in mare

Le procedure di preclearing presso i porti italiani sono operative dal 2010. Ad ottobre 2013 le procedure di preclearing sono state aggiornate e sostituite dallo Sdoganamento in mare, ad oggi attivo in 14 sezioni doganali operative nei principali porti italiani.

Grazie allo Sportello Unico Doganale che consente la presentazione della dichiarazione prima del rilascio delle certificazioni/nulla-osta di competenza di altre Amministrazioni e alla disponibilità del sistema di

monitoraggio del traffico navale attuato dalle Capitanerie di Porto, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in stretta collaborazione con il Comando Generale delle Capitanerie di Porto, ha realizzato una nuova procedura per anticipare la presentazione/accettazione della dichiarazione doganale anche per le merci che richiedono certificazioni di competenza di Amministrazioni per le quali è attiva l'interoperabilità nell'ambito dello Sportello Unico Doganale (Sdoganamento in mare).

Con lo sdoganamento in mare, è possibile anticipare l'invio della dichiarazione doganale non appena la nave su cui viaggia la merce è monitorata dall'Autorità Marittima. Ne consegue che i container, all'atto dello sbarco, possono essere direttamente indirizzati alle aree di verifica, se soggetti a controllo, ovvero lasciare immediatamente lo spazio portuale.

Grazie allo sdoganamento in mare, si apprezzano già cruciali recuperi di efficienza sebbene la procedura non possa dispiegare appieno i suoi effetti in quanto applicabile soltanto alle merci sottoposte a misure di controllo/certificazioni di competenza di Amministrazioni che hanno aderito allo Sportello Unico Doganale.

Inoltre, l'attivazione dello sdoganamento in mare ha fatto risaltare alcuni nodi critici del ciclo portuale. Gli operatori lamentano scarsa sensibilità da parte di alcune Agenzie Marittime che, nell'attesa dell'automazione del *delivery order*, non rispondono adeguatamente, vanificando lo sdoganamento anticipato.

SDOGANAMENTO IN MARE	
Margini di miglioramento a breve	Azioni necessarie
Lo sdoganamento in mare non dispiega appieno i suoi effetti in quanto applicabile solo alle merci sottoposte a misure di controllo/certificazioni di competenza di Amministrazioni che hanno aderito allo Sportello Unico Doganale. L'integrazione nello Sportello di tutti i procedimenti delle altre amministrazioni consentirebbe di sdoganare in mare volumi maggiori di merci.	Forte segnale politico per il completamento dello sportello unico doganale verso le Amministrazioni che non hanno ancora aderito. Adeguamento dei piani strategici e operativi delle amministrazioni che non hanno ancora aderito alle semplificazioni proposte.
Il processo per il ritiro del container nel porto di arrivo si conclude con il cosiddetto "delivery order" e varia da porto a porto, in relazione al grado di automazione delle procedure rese disponibili dalle Autorità portuali, nell'ambito dei Port Community System (PCS). Nel caso di procedura totalmente automatizzata, il rilascio del delivery order avviene in circa 2 ore, a fronte di tempi molto dilatati e variabili nel caso di procedure cartacee.	Richiedere alle Autorità portuali di intervenire sulle Agenzie marittime per favorire l'adozione dello sdoganamento in mare. Effettuare un'indagine, presso le Autorità portuali, sul livello attuale di automazione dei porti (PCS) con particolare riferimento all'automazione dei varchi (Gate Automation).

Lo sdoganamento in volo è attivo dal 2008 grazie alla collaborazione con il settore dei Corrieri Aerei e con Assaeroporti.

Lo sdoganamento telematico all'esportazione H24 è possibile, dal 2012, per gli operatori certificati AEO (Authorized Economic Operators). **Per estendere operatività H24 anche all'importazione, e per tutti gli operatori economici**, l'Agenzia ha proposto la norma poi inserita nel D.L "Destinazione Italia":¹⁴

" 2. All'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374, dopo le parole: «di transito.» e' aggiunto il seguente periodo: «Con determinazione del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli sono individuati gli uffici doganali in cui l'operativita' di cui al precedente periodo e' assicurata anche per l'espletamento dei controlli e delle formalita' inerenti le merci che circolano in regimi diversi dal transito, a condizione che nell'ufficio doganale la consistenza del personale in servizio sia superiore a quella dell'anno precedente in misura tale da garantire la copertura dell'orario prolungato.».

Per dar corso a quanto previsto dalla norma citata occorre ora che l'Agenzia sia messa in grado di attivare le necessarie procedure di mobilità esterna.

SDOGANAMENTO H24	
Margini di miglioramento a breve	Azioni necessarie
L'estensione dello sdoganamento H24 all'importazione e a tutti gli operatori consentirebbe un incremento dei volumi di merci movimentati e una ottimizzazione dei flussi di merci in transito nei porti.	L'Agenzia deve essere messa in grado di attivare le necessarie procedure di mobilità esterna per incrementare il personale disponibile

Semplificazioni procedurali basate sul monitoraggio fisico delle merci e dei mezzi di trasporto.

A partire dal 2008, l'Agenzia ha avviato una serie di iniziative di innovazione per l'introduzione di semplificazioni procedurali e di nuove tecnologie, nell'ottica della semplificazione del ciclo import/export e della decongestione degli spazi portuali.

Il potenziamento dell'offerta portuale, infatti, passa inevitabilmente per la capacità del sistema porto di "essere in rete". I modesti spazi a disposizione per lo stoccaggio dei porti urbani e la necessità di tempi di sdoganamento più veloci rappresentano le maggiori difficoltà, è quindi necessario considerare soluzioni che consentano alla realtà portuale di integrarsi con una rete logistica più ampia ed efficiente.

In questa direzione si muove l'accordo di collaborazione con UIRNET, finalizzato alla realizzazione di un sistema per il "monitoraggio documentale e fisico delle merci in movimento". La tracciabilità e rintracciabilità a tutto campo costituiscono gli elementi chiave per un monitoraggio in tempo reale della rete logistica che consenta di ottimizzare i flussi di merci, l'uso degli spazi disponibili con una complessiva maggiore efficienza operativa ed un conseguente contenimento dei costi legati alla logistica.

¹⁴ Convertito nella legge n. 9/2014

Nell'ambito del progetto, l'Agenzia ha siglato un accordo di collaborazione con il CCR (Centro Comune di Ricerca) della Commissione Europea, con l'obiettivo di individuare soluzioni innovative basate su tecnologie a radiofrequenza (sigilli elettronici RFID) per suggellare i container e controllarne a distanza la movimentazione.

Le prime sperimentazioni operative sul monitoraggio delle merci e dei mezzi hanno riguardato:

- l'introduzione, a partire dal 2008, su Genova - Rivalta di una procedura per la movimentazione dei container, su treno, tra le aree portuali ed i magazzini di temporanea custodia situati presso spazi esterni ai porti, ma rientranti comunque nella competenza territoriale dell'Ufficio delle Dogane portuale (primo pilota di corridoio ferro).
- l'introduzione, a partire dal 2009 grazie all'accordo di collaborazione tra UIRNet ed Agenzia delle Dogane, di una semplificazione per i soggetti AEO (Operatori Economici Autorizzati) che operano in procedura domiciliata per il trasferimento dei container da sottoporre a verifica fisica presso luoghi autorizzati esterni all'area portuale, attraverso un corridoio controllato dalla Piattaforma Logistica Nazionale.

L'evoluzione delle sperimentazioni operative ha portato alla definizione di un modello nazionale di "Fast Corridor".

I "Fast Corridor"

I "Fast Corridors" (corridoi controllati), sviluppati nell'ambito del progetto il Trovatore, rappresentano nuove soluzioni procedurali e tecnologiche per razionalizzare il ciclo logistico e rafforzare nel contempo i controlli, dallo sbarco alla destinazione finale e dal luogo di carico all'imbarco, abbinando al monitoraggio documentale delle operazioni il tracciamento elettronico delle merci, attraverso sistemi di geolocalizzazione. Il modello di Fast Corridor consente il trasferimento dei container dal nodo portuale di sbarco al nodo logistico di destinazione esterno; il requisito fondamentale è rappresentato dall'attivazione del dialogo telematico da parte del nodo di destinazione, che può ricevere le merci di competenza senza dar corso ad ulteriori formalità.

Sul piano operativo, nell'ambito dell'iniziativa "Banchina lunghissima" è attivo dal 29 maggio 2015 i "Fast Corridor" monitorati dalla Piattaforma Logistica Nazionale gestita dalla UIRNET, per trasferire immediatamente i container in arrivo nei porti di Genova e La Spezia al nodo logistico di Piacenza della IKEA, dove saranno completate le operazioni di importazione.

In una seconda fase, è prevista l'attuazione di ulteriori scenari, inclusi i corridoi 'intermodali'. La collaborazione tra l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e IKEA costituisce un banco di prova non solo per decongestionare gli spazi portuali aumentandone di fatto la recettività, ma anche per ridurre i tempi del ciclo di import consentendo alle aziende di integrare gli adempimenti doganali con le proprie procedure logistiche aziendali.

MONITORAGGIO FISICO DI MERCI E MEZZI (FAST CORRIDOR)

Margini di miglioramento a breve	Azioni necessarie
La diffusione del modello di Fast Corridor (multimodale e intermodale) su scala nazionale, consentirebbe di recuperare margini di efficienza e di costi sulla supply chain.	E' necessario che le amministrazioni coinvolte (MIT, Autorità portuali, ecc.) adottino una strategia di convergenza verso il modello nazionale di fast corridor sviluppando i propri piani di evoluzione in coerenza con il modello nazionale.

Il principio "ONCE"

In coerenza con le direttive europee, la strategia dell'Agenzia è impostata sull'obiettivo di assicurare che la trasmissione dei dati per tutte le formalità di dichiarazione delle navi in arrivo nei porti sia attuata tramite un'interfaccia elettronica unica, secondo il principio ONCE.

La Direttiva 65/2010, relativa alle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo o in partenza da porti degli Stati Membri, è stata emanata senza tenere conto – se non in termini di auspicio - che alcune formalità si intersecano con le formalità doganali. Lo scopo della Direttiva è di semplificare e armonizzare le procedure amministrative applicate ai trasporti marittimi attraverso l'uso generalizzato della trasmissione elettronica delle informazioni e la razionalizzazione delle formalità di dichiarazione per le navi in arrivo o in partenza da porti situati negli Stati Membri.

Tramite un'interfaccia unica, tutte le informazioni sono dichiarate, dagli operatori marittimi, una sola volta e messe a disposizione delle varie autorità competenti. L'adempimento delle formalità di dichiarazione deve avvenire esclusivamente in formato elettronico attraverso l'interfaccia unica.

In Italia, a differenza degli altri Stati Membri, gli operatori già trasmettono alle Dogane in formato elettronico i manifesti delle merci (e-manifest). Le informazioni contenute nei manifesti coprono già alcune delle formalità (in particolare il FAL2) che la Direttiva prevede di dematerializzare.

Si evidenzia che la disponibilità dell'e-manifest costituisce un elemento di vantaggio per la competitività del sistema nazionale, anche perché, come sopra ricordato, tale strumento non è ancora stato implementato negli altri Stati Membri.

Gli investimenti su interventi di sviluppo che consentano di sfruttare le potenzialità di tale strumento, consentirebbero di potenziare - in un campo ancora poco esplorato - l'offerta dei servizi a livello nazionale.

Va in questa direzione l'integrazione tra il National Maritime Single Window e lo Sportello Unico Doganale.

Scheda n. 3

Attività dei laboratori chimici

Con le loro 15 sedi diffuse su tutto il territorio nazionale, i Laboratori chimici dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli costituiscono un polo tecnologicamente avanzato, una figura super partes in grado di garantire con eguale cura istituzioni e consumatori.

I Laboratori chimici doganali applicano un Sistema di Qualità conforme alla norma UNI CEI EN ISO/IEC 17025:2005 e sono accreditati dall'ente nazionale ACCREDIA per un numero di prove superiore a 560.

Ogni laboratorio è specializzato in uno o più settori merceologici ed è collegato con tutti gli altri e con gli Uffici Centrali tramite sistemi di videoconferenza ad alta definizione.

Attraverso il sistema informatico SISLAB, integrato in ambiente AIDA, i campioni vengono automaticamente indirizzati verso il laboratorio specializzato più disponibile, per mezzo di un sofisticato algoritmo di assegnazione, assicurando in tal modo la riduzione dei tempi di attesa dell'analisi. Un vettore nazionale provvede al recapito fisico del campione. All'interno del laboratorio, ogni campione soggetto a controlli analitici è gestito informaticamente dall'applicativo LIMS (Laboratory Information Management System) interfacciato con il sistema SISLAB.

Fra i compiti istituzionali dei Laboratori chimici si distinguono quelli per la lotta al traffico illecito delle sostanze stupefacenti, il controllo delle merci che contengono organismi geneticamente modificati (OGM), l'analisi delle gemme e dei metalli preziosi, il contrasto all'inquinamento ambientale (controllo dello zolfo e dei metalli pesanti nei carburanti e nei combustibili).

Dal marzo 2015 l'Agenzia dispone anche di un laboratorio chimico mobile a supporto dei funzionari doganali impegnati nelle operazioni di verifica delle operazioni di import/export, mediante un celere riscontro sulla natura dei prodotti sottoposti a esame scientifico, fornendo così un servizio a maggior tutela degli interessi della Comunità Europea.

Totale dei campioni pervenuti e analizzati () – Anno 2014*

	<i>Istituzionali</i>		<i>Certificazioni</i>		<i>Altri Enti (**)</i>		<i>TOTALI</i>	
	<i>PERVENUTI</i>	<i>ANALIZZATI (*)</i>	<i>PERVENUTI</i>	<i>ANALIZZATI (*)</i>	<i>PERVENUTI</i>	<i>ANALIZZATI (*)</i>	<i>PERVENUTI</i>	<i>ANALIZZATI (*)</i>
BARI	945	918	104	104	2.141	2.064	3.190	3.086
BOLOGNA	1.517	1.535	198	198	856	885	2.571	2.618
CAGLIARI	501	531	344	344	1.583	1.681	2.428	2.556
CATANIA	1.304	1.288	656	656	4.455	4.395	6.415	6.339
GENOVA	546	574	3.908	3.912	1.392	1.392	5.846	5.878
LIVORNO	1.891	1.929	151	151	2.024	2.030	4.066	4.110

MILANO	2.409	2.537	543	554	2.143	2.209	5.095	5.300
NAPOLI	663	686	1.973	2.030	742	752	3.378	3.468
PALERMO	1.279	1.279	812	813	1.683	1.683	3.774	3.775
ROMA	1.835	1.981	305	341	2.580	2.566	4.720	4.888
SAVONA	132	132	1.447	1.448	1.092	1.083	2.671	2.663
TORINO	1.683	1.779	168	170	1.868	1.901	3.719	3.850
TRIESTE	482	481	900	900	943	944	2.325	2.325
VENEZIA	1.117	1.260	140	187	1.405	1.509	2.662	2.956
VERONA	1.521	1.652	129	140	1.650	1.668	3.300	3.460
TOTALI	17.825	18.562	11.778	11.948	26.557	26.762	56.160	57.272

(*) Si considerano anche i campioni pervenuti nel periodo precedente a quello di riferimento

(**) Analisi non a pagamento per conto di altri enti: GdF, Min. ambiente, ecc.

Totale dei campioni suddivisi per categorie merceologiche – Anno 2014

	PERVENUTI	ANALIZZATI (*)	NON CONFORMI
PRODOTTI ALCOOLICI	7.935	8.092	303
OLI e GRASSI	2.691	2.744	161
ALIMENTAZIONE UMANA E ANIMALE	10.513	10.721	137
PRODOTTI INORGANICI	935	954	107
PRODOTTI PETROLIFERI	11.940	12.176	660
PRODOTTI ORGANICI E FARMACEUTICI	415	423	53
PRODOTTI INDUSTRIALI	1.728	1.762	345
METALLI PREZIOSI – MATERIALI GEMMOLOGICI	1.506	1.536	8
STUPEFACENTI E SOSTANZE PSICOTROPE	18.299	18.662	18.662
OGM	199	203	18
TOTALI	56.160	57.272	20.454

(*) Si considerano anche i campioni pervenuti nel periodo precedente a quello di riferimento

Attività di carattere internazionale

Unione Europea



Semestre di Presidenza del Consiglio dell'UE

L'Agenzia è stata impegnata nell'attuazione del Programma della Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea che prevedeva per l'area dogane, due principali settori di intervento: Giustizia e Affari Interni; Cooperazione doganale. Le attività hanno visto coinvolta l'Agenzia rispettivamente nel gruppo di lavoro *Customs Cooperation Working Party* e nell'ambito del settore Competitività quello *Customs Union Working Party*.

Unione Doganale

I principali risultati conseguiti durante la Presidenza italiana sono:

- accordo con il Parlamento europeo sulla Proposta di Revisione del Regolamento (CE) n. 515/97 sulla mutua assistenza tra le autorità doganali degli Stati membri e la Commissione, per la corretta applicazione della legislazione doganale agricola. Il regolamento consente di migliorare l'efficacia degli strumenti di condivisione delle informazioni e quindi affinare l'analisi dei rischi in particolare mediante la creazione di due nuove banche dati informatiche: il *Container Status Message Directory* e l'*Import, Export, Transit Directory*;
- Proposta di Direttiva relativa al quadro giuridico dell'Unione in materia di infrazioni e sanzioni doganali: la Presidenza italiana ha superato l'opposizione di alcuni SM alla discussione della Proposta, individuando una metodologia di trattazione della materia per capisaldi che continuerà nell'ambito del Trio di Presidenze. L'obiettivo era quello di far progredire il negoziato necessario per il raggiungimento di una migliore uniformità nella materia;
- adozione di due regolamenti tariffari che hanno modificato il Reg.(UE) n.1387/2013 e il Reg. (UE) n.1388/2013;
- adozione delle Conclusioni del Consiglio sulla strategia e sul piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali: La Presidenza italiana, grazie all'impegno assunto dal Consiglio dell'UE, ha dato la giusta rilevanza alla cooperazione tra le autorità doganali nella gestione del rischio nel settore assai rilevante delle violazioni transnazionali, come quelle della sottofatturazione e della violazione della proprietà intellettuale, dove l'Agenzia si è particolarmente distinta in questi ultimi anni;
- adozione delle Conclusioni del Consiglio sulla relazione speciale della Corte dei conti europea n. 2/14 riguardante gestione dei regimi degli scambi preferenziali;

- adozione delle Conclusioni del Consiglio sulla dogana elettronica e sull'attuazione dello sportello unico nell'Unione europea: positivo traguardo questo per l'amministrazione doganale italiana, raggiunto mediante il riconoscimento a livello UE del modello di sportello unico doganale già realizzato a livello nazionale. Nel testo emerge l'impegno degli Stati membri e della Commissione a trovare un accordo entro il 2015 per l'elaborazione di un piano di azione e di una *road map* per lo sviluppo di uno Sportello Unico doganale nell'Unione Europea.

L'Agenzia, nel processo di definizione della legislazione dell'Unione Europea, ha inoltre fornito significativi contributi su:

- sviluppo dei lavori relativi agli atti delegati e di esecuzione del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio volto ad istituire il Codice Doganale dell'Unione Europea - UCC (Reg. UE 952/2013);
- "Pacchetto Marchi" (Reg. CE n. 207/2009 e Direttiva 2008/95/CE), gestito dalla P.d.C.: accordo con il Parlamento Europeo su una maggiore tutela della PI anche nelle fasi di transito delle merci.

Cooperazione Doganale

L'Agenzia coopera con le forze di polizia, partecipando al Customs Cooperation Working Party per la realizzazione delle attività del 7° Piano d'Azione, in materia di sicurezza dell'Unione anche in connessione con i fenomeni di criminalità organizzata.

Alcune delle Azioni previste nel Piano sono giunte a conclusione con la formulazione di importanti proposte di Raccomandazioni alla Commissione europea e agli Stati Membri (tra le altre, in materia di sotto-fatturazione e per l'organizzazione di future operazioni doganali congiunte (in materia di IVA-regime 42 e crimini ambientali).

Nel Semestre di Presidenza, l'Agenzia ha guidato l'Operazione Doganale Congiunta "WAREHOUSE II" in materia di frodi sulle spedizioni di prodotti soggetti ad accisa (tabacchi e bevande alcoliche) effettuate nell'ambito del regime del transito o di altri regimi sospensivi.

Relazioni con altri Organismi internazionali

L'Agenzia in qualità di membro dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane, partecipa ai lavori di numerosi comitati e strutture dell'OMD tra i quali quelli del Consiglio di cooperazione doganale, della Commissione di politica generale, del Comitato tecnico permanente e di quello per la *Capacity Building*.

In occasione della Conferenza internazionale OMD sulle entrate (giugno 2014) l'Agenzia è stata invitata quale relatrice per un approfondimento sul tema del valore in dogana all'interno del più generale contesto di collaborazione tra autorità fiscali e doganali.

L'Agenzia ha preso parte a quattro importanti operazioni doganali congiunte sotto l'egida OMD:

1. PANGAEA VII, per il contrasto del traffico illecito di prodotti farmaceutici contraffatti;

2. COSMO, contro la circolazione illecita di beni di natura strategica;
3. GOL 14, per la lotta alla contraffazione e pirateria;
4. CHANNEL GATE per la lotta alla contraffazione e alla pirateria.

Attività di cooperazione internazionale ed assistenza tecnica

L'Unione Europea finanzia diversi progetti per favorire il rafforzamento della capacità amministrativa e operativa delle dogane di alcuni Paesi con i quali è attivo un considerevole scambio commerciale o di quelli che intendono aderire all'UE. Periodicamente vengono banditi dei tender o gemellaggi nell'ambito dei quali le dogane dei Paesi membri possono candidarsi presentando un proprio progetto operativo (eventualmente in raggruppamento con altre dogane o partner privati).

Negli ultimi anni all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli sono stati aggiudicati numerosi tender o gemellaggi e i relativi finanziamenti.

Attività di cooperazione e assistenza tecnica - progetti conclusi

	ANNO	PROGETTO
1	2005-2006	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale slovacca
2	2005-2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale del Regno del Marocco (Agenzia e MISE)
3	2006-2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale della Repubblica di Tunisia
4	2006-2008	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale del Regno Hashemita di Giordania
5	2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale polacca
6	2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale bulgara
7	2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale ungherese
8	2006-2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale slovacca
9	2006-2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale libanese
10	2007-2008	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale lituana

11	2007	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale croata
12	2007-2009	Progetto "Mezzogiorno-Balcani"
13	2008-2009	Progetto TACTA
14	2008-2009	Progetto SEMS
15	2008-2010	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale turca in materia di NCTS
16	2008-2010	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale turca in materia di ITMS
17	2009-2011	Progetto per il <i>"Supporto Regionale per l'aggiornamento, l'implementazione ed il monitoraggio delle strategie per la Gestione Integrata delle Frontiere e lo sviluppo di iniziative regionali e transfrontaliere"</i>
18	2010-2012	Gemellaggio con la Serbia in materia di rafforzamento della capacità amministrativa ed operativa dell'Amministrazione doganale e di quella fiscale
19	2010-2011	Progetto in materia di "esercizio regionale sui blueprints doganali e fiscali"
20	2011	Gemellaggio con l'Amministrazione doganale turca in materia di laboratori chimici
21	2010-2012	Progetto in materia di "assistenza tecnica per lo sviluppo della roadmap per la gestione delle frontiere e per la realizzazione di uno studio dei punti di frontiera" a favore del Governo turco
22	2010-2013	Gemellaggio con la Georgia in materia di rafforzamento dei Servizi doganali, sanitari, veterinari e fito-sanitari
23	2012	Gemellaggio con le Dogane albanesi concernente il "rafforzamento della capacità amministrativa e operativa".
24	2011-2012	Gemellaggio con l'Amministrazione Doganale croata in materia di gestione dei rischi
25	2010-2013	Nuovo Progetto "Dogane Area Balcanica"
26	2010-2014	Progetto SEED (<i>Systematic Electronic Exchange of Data</i>)
27	2012 - 2014	Gemellaggio con il Libano in materia di modernizzazione dei processi di sdoganamento
28	2012 - 2014	Gemellaggio con l'Albania concernente il rafforzamento della capacità amministrativa ed operativa delle Amministrazioni doganale albanese
29	2012 - 2013	Progetto di Cooperazione doganale Italia – Libia

30	2013-2014	Progetto di Cooperazione doganale Italia – Siria
31	2012 -2013	Programma europeo Hercule II nel settore della lotta alla frode

Attività di cooperazione e assistenza tecnica - progetti in corso

	ANNO	PROGETTO
1	2013 - 2016	Programma europeo “Heroin Route II” concernente il rafforzamento ed il supporto alla lotta al traffico di eroina ed al crimine organizzato lungo la c.d. “Heroin Route”.
2	2014 - 2016	Gemellaggio con il Kosovo finalizzato all’ammodernamento dell’organizzazione e delle procedure doganali, in linea con gli standard europei ed internazionali
3	2014 - 2016	Progetto europeo CIVIC (<i>Common Intervention on Vulnerability in Chains</i>) finalizzato alla conduzione di un’analisi approfondita delle filiere dei rifiuti, dell’agroalimentare e delle specie protette in via di estinzione
4	2015 - 2018	Programma europeo Horizon 2020 - progetto BODEGA finalizzato a migliorare l’approccio alle operazioni di controllo frontaliero, sviluppando metodologie, strumenti e prassi operative per rendere più efficaci i controlli
5	2015 - 2018	Programma europeo Horizon 2020 – progetto C-BORD finalizzato a sviluppare strumenti innovativi per i controlli doganali che - combinando le tecnologie non-intrusive a raggi-X di tipo avanzato per la diagnosi dei rischi in dogana
6	2015-	Gemellaggio con l’Albania concernente il transito e le relative attività di antifrode e intelligence per prevenire frodi e illeciti nello stesso settore (in fase di predisposizione il piano di lavoro)

Attività di cooperazione e assistenza tecnica - iniziative progettuali

	STATO	PROGETTO
1	In fase di valutazione della proposta tecnica	Gemellaggio con la Turchia in materia di miglioramento delle capacità tecniche ed amministrative dei Laboratori chimici doganali
2		Gemellaggio con la Turchia in materia di armonizzazione della legislazione relativa alla riscossione dell'obbligazione doganale ed al rimborso/sgravio dei dazi
3		Gara europea per l'assistenza tecnica ai Segretariati regionali dei Centri di Eccellenza CBRN in Georgia, Marocco e Kenya
4		Gara europea in materia di "assistenza tecnica ai fini dell'attuazione del regolamento sull'importazione ed esportazione di sostanze chimiche pericolose" a favore del Governo turco
5	In fase di predisposizione proposta tecnica	Gara europea in materia di "assistenza tecnica per l'applicazione e la tutela dei diritti di proprietà intellettuale"
6	In fase di valutazione manifestazione di interesse	Gara europea per l'assistenza tecnica per la ristrutturazione organizzativa e la gestione delle risorse umane relativa all'ammodernamento dell'Amministrazione doganale turca

Riconoscimenti e premi

e-Europe Awards for e-Government

Nell'anno 2003 l'European Institute of Public Administration con il supporto dell' Information Society Technologies Programme della Commissione europea ha avviato il programma **eEurope Awards** al fine di riconoscere e premiare le iniziative europee dal forte contenuto innovativo nel campo dell'e-government, segnalando i casi di best practice europei, per promuovere così lo scambio di esperienze e abilità tra gli Stati membri.

Il premio viene assegnato con cadenza biennale.

L'Agenzia delle Dogane è stata premiata in ben quattro delle sei edizioni finora realizzate.

- **eEurope Awards for eGovernment 2009 - Good Practice Project'** nella categoria "eGovernment enabling administrative efficiency and effectiveness per il progetto **"Il Trovatore"** finalizzato all'introduzione delle nuove tecnologie RFID nel sistema di gestione portuale, incluse le fasi di controllo operate dalla dogana, per la sigillatura dei container ma soprattutto ad acquisire elementi per individuare un nuovo modello organizzativo e procedurale di riferimento, applicabile a diversi scenari portuali ed anche aeroportuali.
- **eEurope Awards for eGovernment 2007** – best practice nella categoria "Better public services for growth and jobs' al sistema informatico dell'Agenzia delle Dogane denominato **A.I.D.A.** (Automazione Integrata Dogane e Accise).
- **Menzione d'onore per il progetto FALSTAFF nell'ambito della manifestazione eEurope Awards for eGovernment 2005 (Manchester, 25 novembre 2005)** . La manifestazione organizzata dall'EIPA (European Institute for Public Administrations - Istituto Europeo per la Pubblica Amministrazione) con cadenza biennale intende premiare i progetti di innovazione che si sono maggiormente distinti nel settore dell'innovazione tecnologica e promossi dalle pubbliche amministrazioni o enti locali di tutti paesi aderenti all'Unione Europea o in via di adesione. La motivazione della giuria è la seguente: "**FALSTAFF** costituisce un progetto innovativo ed ambizioso per contrastare il fenomeno della contraffazione nel mercato unico e può essere un eccellente esempio per gli altri uffici doganali europei nonché per migliorare e rendere più efficace la cooperazione tra gli Stati dell'Unione Europea".
- **Best Practice per il progetto S.TRA.D.A. (Sistema di TRAnsito Doganale Automatizzato) nell'ambito della manifestazione eEurope Awards for eGovernment 2003 (Como, 8 luglio 2003).** La manifestazione organizzata dall'EIPA (European Institute for Public Administrations - Istituto Europeo per la Pubblica Amministrazione) con cadenza biennale intende premiare i progetti di innovazione che si sono maggiormente distinti nel settore dell'innovazione tecnologica e promossi dalle pubbliche amministrazioni o enti locali di tutti paesi aderenti all'Unione Europea o in via di adesione. La motivazione della giuria è la seguente: "Il progetto STRADA che rappresenta la

soluzione adottata dall'amministrazione doganale italiana nell'ambito del progetto NCTS consente di:

- unificare e semplificare le procedure di transito
- agevolare la circolazione delle merci;
- prevenire e combattere le frodi.”

Altri premi riconoscimenti

- Premio CIONET Italia Award 2012 “Per la realizzazione del sistema di gestione logistica, mediante l’uso di tecnologie innovative e con un coefficiente di riutilizzabilità rilevante anche in ambito internazionale”;
- Concorso **Premiamo i risultati - anno 2010 (bandito dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione)**: menzione speciale per il progetto “Il Trovatore” per il miglioramento del servizio erogato e della soddisfazione dei relativi clienti per aver attuato nel 2009 un piano di miglioramento che ha coinvolto diffusamente l’organizzazione e gli stakeholder e raggiunto tutti i risultati attesi. Il progetto “il Trovatore” è finalizzato all'introduzione delle nuove tecnologie RFID (identificazione a radio frequenza) nel sistema di gestione portuale, incluse le fasi di controllo operate dalla dogana, per la sigillatura dei container e il monitoraggio, ai fini di controllo, delle merci.
- **Premio WCO Trophy 2008 Yolanda Benitez per il contrasto alla contraffazione e alla pirateria (Bruxelles, 27 giugno 2008)**. Il premio è stato consegnato a Bruxelles, presso la sede dell’Organizzazione Mondiale delle Dogane dal Segretario Generale, Michel Danet, nel corso dei lavori della 112^a sessione del Consiglio. Alla luce delle numerosissime candidature avanzate (l’OMD conta 169 membri) il riconoscimento assume un particolare rilievo.
- **Premio “Ambiente e legalità” al dr. Giuseppe Peleggi (Enaoli – Grosseto, 11 agosto 2007)**. Il premio è stato assegnato da Legambiente, quale attestato di merito destinato ai magistrati, agli uomini delle forze dell’ordine e della società civile che si sono particolarmente distinti nella lotta alle ecomafie ed alla criminalità ambientale.
- **3° posto al WCO Trophy 2006 per il contrasto alla contraffazione e alla pirateria (Bruxelles, 30 giugno 2006)**. Il premio è stato consegnato a Bruxelles, presso la sede dell’Organizzazione Mondiale delle Dogane, dal Segretario Generale dell’OMD, Michel Danet, nel corso del World Customs Exhibition 2006; nello specifico, sono state premiate le dogane di Corea del Sud, primo premio, Ungheria, secondo premio, ed in terza posizione, a pari merito, l’Agenzia Italiana e l’amministrazione doganale francese.
- **1° posto Global Anti-Counterfeiting Award 2006 (Parigi, 14 giugno 2006)**. Il Global Anti-counterfeiting Award è un prestigioso premio promosso da Authentication News , rivista internazionale che si occupa delle tematiche dell'autentificazione e della sicurezza dei prodotti,

pubblicata dal gruppo Reconnaissance International (New York e Londra) e da GACG (Global Anti-Counterfeiting Group) network costituito dalle più importanti associazioni per la lotta alla contraffazione dei maggiori paesi occidentali (ACG inglese, APM tedesco, Andema spagnolo, Union des Fabricants e Comité Colbert francesi, IACC americano, etc.) e di alcuni paesi dell'est del mondo (Cina, India). L'Italia è rappresentata nel GACG da Indicam, Istituto creato nel 1987 da Centromarca, che rappresenta centinaia di aziende, associazioni, enti, studi professionali, organizzazioni impegnati nella lotta alla contraffazione dei prodotti di marca. Il premio, che si articola in quattro categorie (Organismi pubblici, Associazioni, Aziende, Media) è giunto all'ottava edizione e nel passato è stato assegnato a prestigiose organizzazioni come US Customs e DG Taxud della Commissione Europea. La motivazione che evidenzia come nel 2005 sono stati ben oltre 11 milioni i prodotti contraffatti sequestrati dall'Agenzia e che il successo di tali risultati è frutto della maggior efficacia ed efficienza dei controlli operati dall'Agenzia è può essere ricondotto principalmente a due fattori:

- lo sviluppo di una banca dati multimediale dei prodotti autentici integrata nel sistema informativo doganale (progetto FALSTAFF);
 - un costante dialogo con tutti i portatori di interessi sui diritti di proprietà intellettuale attraverso un comitato tecnico (tavolo "impresa-consumatori-dogane") che con frequenza pressoché mensile discute sulle implementazioni delle procedure di controllo e sui connessi sviluppi tecnologici.
- **1° Posto tra le Pubbliche Amministrazioni Centrali al Premio Qualità PP.AA. 2006 (Roma, 12 maggio 2006)** . Il premio, assegnato nell'ambito del Forum PA 2006, è stato istituito con bando della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica (G.U. n.110 del 15.5.2005) al fine di estendere, in Italia, un sistema standardizzato, a livello europeo, di valutazione delle performance in un ottica di orientamento all'eccellenza. L'iniziativa promossa dal citato Dipartimento in collaborazione con il Foromez, la Confindustria, l'APQI (Associazione Premio Qualità Italia) e il CNCU (Consiglio Nazionale Consumatori e Utenti) è finalizzata a riconoscere e valorizzare nelle Organizzazioni pubbliche italiane, l'adozione di modalità di gestione che mirano all'eccellenza. La partecipazione al Premio ha visto l'applicazione di un percorso metodologico – ispirato al modello CAF (Common Assessment Framework) – volto a valutare l'organizzazione, il funzionamento delle Strutture ed i risultati secondo diverse prospettive di analisi.
 - **Riconoscimento di best practice per il progetto FALSTAFF nell'ambito dell'indagine conoscitiva "Training and development of human resources in public administrations in the member states of the European Union" condotta nel 2005 (Manchester, 24 novembre 2005).** L'indagine, promossa dal ministero italiano della funzione pubblica, e affidata ad EIPA, l'Istituto Europeo per la Pubblica Amministrazione, ha avuto l'obiettivo di selezionare le migliori best practice della pubblica amministrazione nel campo della formazione attraverso una ricognizione delle metodologie formative più utilizzate e la diffusione di un questionario relativo alle pratiche formative e di sviluppo delle risorse umane (inviato a circa 200 organizzazioni europee);

- **1° Posto Premio Indicam 2005 – (Milano, 4 luglio 2005).** In occasione dell’assemblea annuale 2005, si è svolta la **I edizione del premio Indicam**, destinato ogni anno a individuare interventi di contrasto della contraffazione particolarmente efficaci e meritevoli svolti nell’anno precedente e segnalarne i protagonisti. Per la categoria Pubblica Amministrazione il Premio è stato assegnato all’Agenzia delle Dogane con la seguente motivazione: *“Per l’eccellente attività di coordinamento e stimolo del controllo doganale anticontraffazione nel 2004”*.
- **Premio SteerCargo 2003 per il progetto CARGO (Roma, 14 giugno 2003).** Il premio è stato riconosciuto da SteerCargo, gruppo costituito recentemente dai principali protagonisti del trasporto commerciale aereo (quali i vettori cargo, le compagnie nazionali e internazionali) che si sta occupando del rilancio del settore del trasporto aereo. La motivazione della giuria è la seguente: *“Il progetto Cargo, inserito in quello più globale di “dogana telematica”, permette il continuo controllo elettronico del flusso delle merci e con l’acquisizione telematica delle informazioni i servizi che si occupano di antifrode hanno la possibilità di poter individuare subito la merce sospetta. Le operazioni così automatizzate agevolano e semplificano gli scambi, promuovono la competitività delle imprese nazionali e attirano, al tempo stesso, sempre più correnti di traffico verso gli aeroporti e i porti italiani. Il sistema è già in sperimentazione in tredici porti e i risultati sono apprezzabili e perfettamente compatibili con il sistema europeo.”*

Appendice

La valutazione nel modello agenzia

Le agenzie mirano a massimizzare alcuni risultati in condizioni di incertezza e, quindi, necessitano di incentivi che stimolino l'esplorazione delle soluzioni migliori. Hanno bisogno di premiare l'eccellenza e le soluzioni innovative e valutano, quindi, i comportamenti oltre ai risultati. Tuttavia debbono anche combattere i classici fallimenti del lavoro di squadra (che sono possibili quando il contributo di ognuno non è facilmente misurabile), sicché l'incentivo serve a evitare che si verifichino tradimenti del patto stabilito con il contratto di lavoro. Passando dai dirigenti al personale non dirigenziale, in ragione di responsabilità dapprima più generali e aperte e poi, scendendo nella scala gerarchica, sempre più chiuse e circostanziate, i sistemi di valutazione debbono, quindi, ridurre la componente discrezionale e incrementare la connessione con gli incentivi di carattere monetario. In ogni caso, il sistema di valutazione deve essere «credibile». Negli anni la credibilità dei sistemi di valutazione della Pubblica Amministrazione è stata minata proprio dal fatto che le valutazioni tendevano a omogeneizzarsi e, in più, ad allinearsi sui valori massimi. Alcune disposizioni della cosiddetta «riforma Brunetta» intendevano fare i conti proprio con questo fenomeno. La soluzione prospettata dalla legge di riforma «costringeva» a differenziare le valutazioni. L'Agenzia delle dogane ha cercato un suo percorso alternativo per conseguire valutazioni attendibili.

La valutazione dei dirigenti presso l'Agenzia delle dogane

Tra il 2004 e il 2009, la valutazione dei dirigenti di seconda fascia dell'Agenzia faceva già registrare una discreta differenziazione. La classe di eccellenza assorbiva percentuali decrescenti di dirigenti passando da un massimo del 52% a un minimo, nel 2009, del 40%. Nella classe di immediato rinalzo, le percentuali si mantenevano sempre, negli anni, superiori al 40%. Le percentuali residue si distribuivano tra le ultime tre classi, facendo registrare valori contenuti ma comunque significativi. In definitiva, si poteva identificare una classe di eccellenza non inferiore al 40%, una classe intermedia intorno al 45% e tre classi residue, tutte insieme, pari a non più del 15%. Considerato che il sistema giungeva a questi risultati senza alcuna costrizione a priori, il risultato poteva ritenersi apprezzabile anche dal limitato punto di vista (quello della differenziazione) enfatizzato dal decreto Brunetta.

Si è ritenuto tuttavia che alcune criticità sussistessero anche se non del tutto evidenti in base a una lettura dei risultati complessivi del sistema. In primo luogo:

- a) ai risultati in questione si addiveniva sistematicamente attraverso un imponente lavoro di correzione delle valutazioni al livello della seconda istanza, ovvero al livello del Direttore dell'Agenzia;
- b) la quasi totalità di queste modificazioni erano al ribasso e, per la metà circa, riguardavano traslazioni dei valutati da una classe di merito a quella inferiore; inoltre, circa la metà della popolazione «traslocata» da una classe all'altra proveniva dalla classe di eccellenza a vantaggio di quella «più che adeguato»

In sostanza, ogni anno, la consistenza della classe di eccellenza veniva contenuta in modo significativo attraverso le correzioni di seconda istanza. Evidentemente vi era a livello di prima istanza un rapporto tra valutatore e valutato che dalla cooperazione solidale sfociava in una sorta di complicità o quantomeno nell'«indulgenza».

In secondo luogo, la valutazione “dominata” dalla preoccupazione economica diveniva inservibile, o quasi, con riferimento ad altri obiettivi e sistemi decisionali, primo fra tutti quello di attribuzione degli incarichi dirigenziali. Non solo, infatti, le valutazioni rischiavano la descritta spinta verso l’alto, ma la stessa parte descrittiva e letteraria della valutazione rischiava di essere compilata in modo burocratico e standardizzato, facendo venire meno tutta quella ricchezza di riferimenti assolutamente indispensabile a tarare gli incarichi in funzione delle professionalità e delle capacità.

Anche il terzo fattore di criticità era, per così dire, un classico dei sistemi di valutazione solidamente ancorati ai sistemi di controllo di gestione. Da un lato, infatti, i dirigenti degli uffici operativi erano guidati dalla complessiva macchina organizzativa ad avvicinare gli obiettivi previsti (godevano, insomma, di un risultato inerziale dovuto al lavoro dei proprio collaboratori oltre che alle capacità di indirizzo delle direzioni centrali); dall’altro, questi stessi dirigenti vedevano la loro performance misurata con maggiore accuratezza rispetto agli uffici a prevalente attività indiretta. Non necessariamente questo secondo fattore compensava gli effetti del primo, ma con esso si combinava in modo del tutto casuale.

Si è ritenuto, quindi, di introdurre dei correttivi nella gestione del sistema di valutazione e nella connessione con gli altri sistemi di decisione:

- riproporzionamento a vantaggio delle componenti discrezionali del mix della valutazione.
- previsione di fasi procedurali capaci di favorire la omogeneizzazione dei criteri di valutazione;
- rimodulazione dei meccanismi di trasmissione tra valutazione e incentivazione economica;

Queste correzioni sono state introdotte in un contesto organizzativo caratterizzato: da un forte sviluppo dei sistemi di controllo di gestione, capace di condurre il dirigente verso il conseguimento degli obiettivi di breve periodo; da sistemi collaudati di rilevazione automatica dei risultati, in grado di garantire a basso costo gli elementi “oggettivi” della valutazione; infine, dalla esigenza di comportamenti manageriali autonomi e innovativi. Le stesse misure non avrebbero avuto nessun legame di coerenza con contesti culturali e organizzativi diversi. Si pensi ad amministrazioni con compiti maggiormente definiti e ripetitivi, per le quali è lecito che gli obiettivi quantitativi assumano un peso preponderante, proprio perché non emerge la necessità di uno sguardo strategico al lungo periodo e allo sviluppo delle attività (e, quindi, è meno importante la valutazione delle capacità manageriali); si pensi, ancora, ad amministrazioni in cui i piccoli numeri fanno sì che valutatori e valutati siano tutti più vicini e non emerga la necessità di omogeneizzare i criteri di valutazione.

In conseguenza dei correttivi apportati si sono verificati negli ultimi anni significativi cambiamenti nei risultati della valutazione dei dirigenti di seconda fascia. La classe di eccellenza ha subito una emorragia, a vantaggio della classe di merito immediatamente inferiore, ma questa, a sua volta, ha perso popolazione in favore della classe intermedia (che ha toccato per la prima volta nel 2010 una quota del 24%).

VALUTAZIONE DIRIGENTI DI II FASCIA

Distribuzione percentuale dei valutati tra le fasce di merito

PARAMETRI E EFFETTI DELLA VALUTAZIONE			2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
GIUDIZIO	PUNTEGGIO	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
ECCELLENTE	>115 e <= 120	120%	134	52%	122	48%	114	43%	111	45%	103	42%	100	40%	64	25%	62	29%	67	31%	60	27%
PIU' CHE ADEGUATO	>105 e <=115	110%	113	44%	120	47%	108	41%	104	42%	112	46%	118	47%	121	48%	109	50%	103	48%	114	52%
ADEGUATO	> 97,5 e <= 105	100%	11	4%	8	3%	33	12%	24	10%	24	10%	27	11%	59	24%	37	17%	33	15%	36	16%
MIGLIORABILE	>=90 e <=97,5	70%	1	0%	2	1%	7	3%	5	2%	3	1%	5	2%	10	4%	7	3%	8	4%	8	4%
NON ADEGUATO	< 90	0%	0	0%	3	1%	3	1%	5	2%	2	1%	1	0%	0	0%	1	0%	3	1%	2	1%
			259	100%	255	100%	265	100%	249	100%	244	100%	251	100%	254	100%	216	99%	214	100%	220	100%

E' difficile pensare che tali cambiamenti siano riconducibili a una mera evoluzione dei fatti e non al nuovo modo in cui i fatti vengono apprezzati, ovvero a quelle modificazioni nella gestione del sistema introdotte a seguito dell'analisi delle criticità condotta. Nell'insieme, quantomeno sotto l'aspetto della capacità di differenziare, il sistema di valutazione sembra averne derivato una maggiore credibilità, ciò che rende indubbiamente interessanti tabelle come quelle riportate nel seguito.

Fasce d'età	2011				2012			
	valutati		VALUTAZIONE media		valutati		VALUTAZIONE media	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini
31-40	6	10	109,12	108,70	6	5	112,17	108,94
41-50	24	64	114,30	111,25	26	62	114,18	110,93
oltre 50	17	95	108,91	109,54	19	96	109,45	109,68
Totale	47	169	111,69	110,14	51	163	112,18	110,13

	ANNO																	
	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	Unità	Voto medio	Unità	Voto medio	Unità	Voto medio	Unità	Voto medio	Unità	Voto medio	Unità	Voto medio	Unità	Voto medio	Unità	Voto medio	Unità	Voto medio
Personale incaricato di funzioni dirigenziali	118	112,39	117	111,90	142	111,28	148	112,22	157	112,29	172	112,64	165	111,66	131	112,18	136	112,23
Dirigenti neo-assunti													19	103,66	21	104,91	22	105,89
Dirigenti	141	117,47	138	114,30	123	112,70	101	112,68	87	112,70	79	112,07	70	108,61	64	108,80	56	108,57

La valutazione del personale non dirigenziale

Forte della credibilità del sistema di valutazione dei dirigenti, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli si è dotata di un sistema che consente di estendere la valutazione del personale anche ai dipendenti con qualifica non dirigenziale, così dando tempestiva attuazione a disposizioni di rango legislativo la cui cogenza, secondo interpretazioni pur autorevoli, era da ritenersi tutt'altro che pacifica, giacché – secondo il disatteso assunto di singole rappresentanze sindacali – differibile sino all'entrata in vigore di disposizioni regolamentari del Governo che avrebbero dovuto completare il quadro normativo. Il sistema si incentra sui seguenti parametri o fattori di giudizio:

- a. **risultati della struttura:** attribuzione di un punteggio in funzione del raggiungimento degli obiettivi assegnati alla struttura di appartenenza;
- b. **contributo individuale:** valutazione dei comportamenti professionali e delle competenze.

Il peso percentuale da attribuire ai due parametri varia in ragione delle finalità della valutazione (incentivazione economica, caratterizzazione del profilo professionale in funzione dell'attribuzione di incarichi dirigenziali e non, formazione, progressioni di carriera).



**SCHEMA DI DECRETO CONCERNENTE
LA REVISIONE DEL SISTEMA
SANZIONATORIO**

(Approvato dal Consiglio dei Ministri del 26.06.2015)

Atto n. 183

**Esame dello Schema di decreto e proposte di
osservazioni da parte della Commissione**

ALLEGATO 2

Roma, 20 luglio 2015

OSSERVAZIONI CON PROPOSTE DI MODIFICA DELLO SCHEMA DI DECRETO

All'art. 7 aggiungere il seguente comma:

“1. Al comma 1 dell’art. 10-bis del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, le parole “È punito con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d’imposta”, sono sostituite dalle seguenti: “È punito con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque, a seguito dei controlli automatici o formali di cui agli artt. 36-bis e 36-ter del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e al fine di sottrarsi alla riscossione del tributo non versa, entro il termine di trenta giorni dall’invio della richiesta di chiarimenti, ai sensi dell’art. 6, comma 5, 27 luglio 2000, n. 212, o della comunicazione d’irregolarità”.

Oppure, in alternativa alla disposizione di cui al punto precedente, aggiungere i seguenti commi:

“1. Al comma 1 dell’art. 10-bis, d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, le parole “È punito con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa”, sono sostituite dalle seguenti: “È punito con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque, al fine di sottrarsi alla riscossione del tributo, non versa”.

2. Dopo il comma 1 dell’art. 10-bis del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, è aggiunto il seguente:

1-bis. La denuncia di reato è presentata o trasmessa senza ritardo decorso inutilmente il termine di trenta giorni dall’invio della richiesta di chiarimenti ai sensi dell’art. 6, comma 5, 27 luglio 2000, n. 212, o della comunicazione d’irregolarità. Alla denuncia è allegata l’attestazione delle somme eventualmente versate in ritardo.”

All'art. 8 aggiungere il seguente comma:

“1. Al comma 1 dell’art. 10-ter del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, dopo la parola “chiunque” sono inserite le seguenti “, a seguito dei controlli automatici o formali di cui all’art. 54-bis, d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 63, e al fine di sottrarsi alla riscossione del tributo non versa, entro il termine di trenta giorni dall’invio della richiesta di chiarimenti, ai sensi dell’art. 6, comma 5, 27 luglio 2000, n. 212, o della comunicazione d’irregolarità,”.

Oppure, in alternativa alla disposizione di cui al punto precedente, aggiungere i seguenti commi:

“1. Al comma 1 dell’art. 10-ter del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, dopo la parola “chiunque” sono inserite le seguenti: “al fine di sottrarsi alla riscossione del tributo”.

2. Dopo il comma 1 dell’art. 10-ter del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, è aggiunto il seguente:

1-bis. La denuncia di reato è presentata o trasmessa senza ritardo decorso inutilmente il termine di trenta giorni dall’invio della richiesta di chiarimenti ai sensi dell’art. 6, comma 5, 27 luglio 2000, n. 212, o della comunicazione d’irregolarità. Alla denuncia è allegata l’attestazione delle somme eventualmente versate in ritardo.”

All’art. 11 sostituire il comma 3 dell’art. 13 del D.lgs. 74 del 2000 con il seguente:

“3. Qualora prima della dichiarazione di apertura del dibattimento il debito tributario sia in fase di estinzione mediante rateizzazione, anche ai fini dell’applicabilità dell’art. 13-bis, è dato un termine pari alla durata del piano rateale e comunque non superiore a quattro anni, concesso anche a seguito delle speciali procedure conciliative e di adesione all’accertamento previste dalle norme tributarie. In tal caso la prescrizione è sospesa per l’intera durata della rateazione. In caso di inadempimento, anche di una sola rata, trovano applicazione le disposizioni del presente decreto legislativo.”

All'art. 12, nel comma 1 del nuovo art. 13-bis del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, dopo il primo periodo inserire le seguenti parole:

“La riduzione di cui al presente comma si applica altresì quando l'estinzione del debito tributario avviene mediante rateazione, non superiore a quattro anni, concessa anche a seguito delle speciali procedure conciliative e di adesione all'accertamento previste dalle norme tributarie. In tal caso la pena è sospesa fino ad integrale pagamento dell'obbligazione tributaria. In caso di inadempimento, anche di una sola rata, non si applica la riduzione della pena.”

Relazione

Esaminato lo Schema di decreto concernente la revisione del sistema sanzionatorio, approvato dal Consiglio dei Ministri del 26 giugno 2015, si propongono a Codesta rispettabile Commissione le osservazioni di seguito illustrate.

Le proposte di parere sono in linea con la finalità perseguita dalla legge di delega fiscale, legge 11 marzo 2014, n. 23, e dallo schema di decreto legislativo, che è quella di rivisitare il sistema sanzionatorio in campo tributario.

Le sanzioni penali devono avere come principale scopo - come più volte sottolineato nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto – il contrasto dei fenomeni di frode realizzati attraverso comportamenti artificiosi, fraudolenti e simulatori oggettivamente e soggettivamente inesistenti, ritenuti insidiosi anche rispetto all'attività di controllo. L'intenzione è, quindi, quella di reprimere i comportamenti caratterizzati da un disvalore giuridico e sociale.

Appare, pertanto, ragionevole escludere la punibilità per quelle forme di illecito per le quali è richiesto il solo superamento della soglia di punibilità. Si fa specifico riferimento ai cc.dd. “reati da riscossione” (omesso versamento IVA o omesso versamento di ritenute certificate anche risultanti dalle dichiarazioni fiscali), che molto spesso sono commessi da soggetti in stato di difficoltà economica o con una scarsa liquidità. Tali reati sono stati, peraltro, inseriti solo in

un secondo momento all'interno del D.lgs. n. 74 del 2000 al fine di contrastare i fenomeni di evasione da riscossione. Tuttavia la soglia di punibilità contenuta (50 mila euro), nonché il particolare frangente economico del Paese hanno contribuito ad amplificare la portata applicativa del fenomeno, causando l'apertura di numerosi procedimenti penali a carico di piccoli imprenditori e professionisti in difficoltà finanziaria, i quali hanno spesso agito senza la specifica finalità di sottrarsi alla riscossione dei tributi.

La mancanza di una puntuale indicazione normativa in merito al profilo psicologico del reato di evasione da riscossione ha, peraltro, alimentato un vasto dibattito giurisprudenziale e dottrinario, avendo causato la condanna dei contribuenti nonostante la mancanza di un reale intento di sottrarre alla riscossione le proprie disponibilità finanziarie.

Con la **prima modifica proposta** – concernente il primo comma dell'art. 10-bis del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 – è stato, pertanto, innanzitutto stabilito che il reato si configura soltanto in presenza dell'intenzionalità di evadere le imposte (cd. "dolo specifico"), come d'altronde è previsto per i reati cd. "dichiarativi".

E' stato, altresì, previsto che, coerentemente con quanto avviene in materia previdenziale in caso di omesso versamento della quota di contributi a carico del contribuente¹, i reati di omesso versamento delle ritenute e di omesso versamento dell'IVA si configurano solo dopo che sia spirato il termine di trenta giorni previsto per fornire chiarimenti ovvero per versare l'importo dovuto a seguito dell'invio di comunicazione di irregolarità nei casi di controllo automatico o formale. In tal modo, in conformità con i principi ispiratori della delega fiscale, si assegna una maggiore rilevanza ai procedimenti conciliatori, associando il perfezionamento del comportamento punibile solo alla scadenza all'inutile decorso dei termini assegnati dallo Statuto dei diritti del contribuente.

In alternativa a quest'ultima modifica normativa si potrebbe, sempre nell'ottica di favorire l'adempimento tributario e premiare i contribuenti che si adeguano alle richieste erariali, inserire un nuovo comma negli articoli 10-bis e 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000, stabilendo, in conformità con quanto già avviene in caso di

¹ Ai sensi dell'art. 2, decreto legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito dalla legge 11 novembre 1983, n. 638.

omesso versamento di contributi previdenziali, che il pubblico ufficiale non è costretto alla trasmissione immediata della notizia di reato. Tale modifica ha sempre la finalità di favorire la conciliazione tra fisco e contribuenti e di evitare di anticipare l'azione penale rispetto ai termini assegnati per l'adempimento previsto dallo Statuto dei diritti del contribuente, a seguito delle procedure di controllo. Sono stati predisposte, al riguardo, due proposte di modifiche normative da inserire negli articoli 7 e 8 dello schema di decreto.

Come segnalato in precedenza, esiste nel nostro sistema un precedente legislativo, riferito all'omesso versamento dei contributi previdenziali, attraverso il quale si è inteso evitare di porre sullo stesso piano l'omessa indicazione di elementi positivi e l'omesso versamento di somme indicate in dichiarazione. Si tratta, come è facile intuire, di due comportamenti dotati di diverso disvalore penale. Per questa ragione, appare opportuno che l'azione penale venga avviata solamente una volta decorso inutilmente il termine di trenta giorni dall'invio della richiesta di chiarimenti ai sensi dell'art. 6, comma 5, 27 luglio 2000, n. 212, o della comunicazione d'irregolarità. Laddove il contribuente abbia provveduto tardivamente al pagamento e l'Amministrazione finanziaria ne sia a conoscenza occorre allegare alla denuncia l'attestazione delle somme eventualmente versate tardivamente, affinché l'Autorità giudiziaria ne tenga conto ai fini del procedimento penale. Tale proposta intende, da un lato, incentivare le occasioni di "partecipazione" del contribuente alla formazione della pretesa tributaria e, dall'altro, ridurre la conflittualità tra contribuente e Erario, con evidenti effetti premiali sul versante sanzionatorio penale.

Tali modifiche permettono all'Amministrazione e all'Autorità giudiziaria di focalizzarsi sulle ipotesi di reato più gravi, cioè a quelle connotate dalla fraudolenza, evitando di perseguire illeciti per i quali l'obbligazione tributaria sia stata già puntualmente definita in dichiarazione e sia stato concesso al contribuente un termine per provvedere al pagamento di quanto da lui stesso indicato.

Si propone, inoltre, una **modifica all'art. 11**, che sostituisce l'art. 13 del D. Lgs. n. 74 del 2000, relativo alla causa di non punibilità a seguito del pagamento del debito tributario.

In particolare, si apportano nel comma 3 alcune modifiche volte ad una più corretta equiparazione della rateazione con l'integrale ed immediato pagamento del debito fiscale. Nello schema di decreto è, infatti, prevista l'estinzione del reato solo nei limiti in cui la rateazione concessa è terminata entro tre mesi dalla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, con una eventuale proroga disposta dal giudice di altri tre mesi.

A tale riguardo si osserva che l'innovazione apportata dal legislatore delegato, che è certamente importante, risulta troppo limitata e non allineata con la normativa sulla rateazione prevista sia per i controlli automatici e formali (6 rate trimestrali di pari importo, ovvero, se superiori a cinquemila euro, in un numero massimo di 20 rate trimestrali di pari importo) sia per le altre procedure conciliative (massimo di 8 rate trimestrali di uguale importo e 12 rate trimestrali se le somme dovute superano 51.645,69 euro).

Con lo schema di decreto legislativo sulla riscossione trasmesso anch'esso alla Camera dei deputati (atto n. 185), il piano rateale è strutturato, per i controlli formali, su 8 rate trimestrali di pari importo ovvero su 20 rate se l'importo è superiore ai 50.000 euro. Per le procedure conciliative, le rate sono, invece, 8 e, se superano l'importo di 50.000 euro, aumentano a 16.

In sede di riscossione coattiva il piano rateale ordinario prevede, invece, un massimo di 72 rate di eguale importo o di importo crescente, mentre il piano rateale straordinario prevede 120 rate.

Ai fini della durata del relativo piano rateale si considera rilevante lo stato di temporanea difficoltà economica del contribuente. Pertanto, la concessione di un termine di soli tre mesi in caso di rateazione appare destinato a non avere alcuna efficacia, costringendo in ogni caso il contribuente a rinunciare alla rateazione stessa, pur a fronte ad uno stato di difficoltà economica accertato dal concessionario. La non punibilità ai fini penali finirebbe per operare soltanto nei casi in cui i contribuenti possiedono liquidità proprie che gli consentono di chiudere la rateazione e saldare il debito con lo Stato. Si tratterebbe di una "monetizzazione" della responsabilità penale che contrasta con la ratio ispiratrice del D.lgs. n. 74 del 2000.

Per questa ragione appare opportuno tenere conto del piano di rateazione già concesso al contribuente e subordinare la prosecuzione del procedimento penale all'inadempimento del contribuente da valutare facendo riferimento ad un termine superiore ai tre mesi ma pur sempre inferiore al termine massimo di rateazione di 10 anni.

Si propone, pertanto, di consentire al contribuente al quale è stata concessa la rateazione di portare a termine il versamento entro un termine massimo di quattro anni. Resta fermo che in caso di inadempimento anche di una sola rata il procedimento penale verrà avviato. La prescrizione resterà, invece, sospesa per il periodo di rateazione che, come detto, non potrà superare i quattro anni dalla dichiarazione di apertura del dibattimento.

Una finalità analoga a quella sopra evidenziata si intende perseguire con la **modifica** proposta in relazione **all'art. 12**, che introduce il nuovo art. 13-bis nel d.lgs. n. 74 del 2000, al fine di disciplinare le cc.dd "circostanze di reato" rilevanti per la riduzione della pena.

Tale riduzione trova applicazione anche quando il debito fiscale sia oggetto di rateazione, senza alcuna deroga rispetto alla normativa tributaria.

Anche in tal caso si ritiene opportuno evitare una irragionevole discriminazione, ai fini penali, tra il pagamento integrale ed immediato delle imposte dovute e quello rateale.



**SCHEMI DI DECRETO RECANTE MISURE
PER LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA
DEGLI INTERPELLI E DEL CONTENZIOSO
TRIBUTARIO**

(Approvato dal Consiglio dei Ministri del 26.06.2015)

ATTO N. 184

**Esame dello Schema di decreto e
proposte di osservazioni da parte della
Commissione**

ALLEGATO 1

Roma, 20 luglio 2015

OSSERVAZIONI CON PROPOSTE DI MODIFICA DELLO SCHEMA DI
DECRETO

1. Aggiungere, dopo l'art. 8, il seguente:

“Art. 8-bis.

(Modifiche all'art. 63 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600)

Al secondo comma dell'art. 63 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, dopo le parole “*decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545*” sono aggiunte le seguenti parole “*o ai soggetti appartenenti alle associazioni professionali iscritte nell'elenco del Ministero dello Sviluppo Economico ai sensi dell'art. 2, comma 7, della Legge n. 4 del 2013 e dotati dell'attestazione di cui all'art 7 della medesima legge.*”.

2. All'art. 9, comma 1, lett. e), aggiungere, nell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 546/1992 la seguente lettera:

“*i) i soggetti appartenenti alle associazioni professionali iscritte nell'elenco del Ministero dello Sviluppo Economico ai sensi dell'art. 2, comma 7, della Legge n. 4 del 2013 e dotati dell'attestazione di cui all'art 7 della medesima legge.*”

Relazione

In linea con i principi generali menzionati nella relazione principale, la proposta concerne alcune modifiche da apportare al procedimento amministrativo e al contenzioso tributario.

La ragione di tale proposta può sicuramente ascriversi ad un elevato grado di incertezza oggi esistente nel sistema tributario caratterizzato da una legislazione frammentaria e non sempre coerente con i principi sopra citati. Tutto questo ha contribuito, nel corso del tempo, ad una dilagante proliferazione dei processi tributari, la cui durata media costituisce, peraltro, un argomento che incide pesantemente sulla certezza del diritto e sulle capacità attrattive del nostro Paese verso gli investitori esteri¹.

Gli effetti della frammentaria legislazione possono intravedersi anche nei dati di recente trasmessi dal Ministero delle Finanze circa i ricorsi pendenti innanzi alle Commissioni tributarie. In particolare, le controversie tributarie sono aumentate nel primo trimestre del 2015² e molte di esse sono relative, da ultimo, alle recenti e molteplici modifiche in materia di I.V.A. e di fiscalità immobiliare.

Accanto all'eccessiva proliferazione del contenzioso tributario va registrata un'ulteriore criticità legata al numero elevato di adempimenti amministrativi richiesti dal nostro sistema fiscale, che contribuisce ad aumentare la conflittualità tra Erario e contribuenti e, di conseguenza, le occasioni per avviare controversie tributarie.

In considerazione delle problematiche sopra indicate, appaiono certamente condivisibili le modifiche contenute nello Schema di decreto n. 184 (art. 2), le quali,

¹ Cfr. Confartigianato, *Un Fisco da Riformare*, pag. 39 che osserva che “Lunghi processi tributari si affiancano ad una elevata durata media dei processi civili che in Italia è di 1.185 giorni, ben 641 giorni in più rispetto alla media dei paesi europei, con un gap del 117,80% e che colloca il nostro Paese al 2° posto in UE a 28, dietro solo alla Grecia.”

² Cfr. Elaborazione ANCOT, su dati MEF relazione sul monitoraggio anno 2013, giugno 2014. I tempi medi di un ricorso tributario sono poco meno di tre anni per le Commissioni provinciali e di circa due anni per quelle regionali. Nonostante il lento diminuire del numero dei ricorsi poniamo alla Vs. attenzione il seguente dato, relativo ai ricorsi definiti nel periodo dal 1° gennaio al 31 marzo del 2014, per i quali si evidenzia che:

- il valore complessivo dei 66.471 ricorsi definiti ammonta a circa 6.613,31 milioni di euro; il valore medio è pari a circa 99.491,64 euro;
- circa il 49% dei ricorsi nel periodo in esame si attesta al di sotto dei 2.582,28 euro (il dato per tutto il 2013 è pari al 41,56% con un numero di ricorsi pari a 83.993, per un valore di euro 63.568.552, pari allo 0,26% sull'intero valor totale del contenzioso, stimato in euro 24.416.933.964).

E' inoltre interessante verificare come i ricorsi - riguardanti contenziosi di valore da € 2.582,29 a € 20.000 – sono 53.916 (per tutto il 2013) e rappresentano il 26,68%, con un valore pari ad euro 471.008.757, che, in termini percentuali sul totale del valore del contenzioso relativo a tale anno, è pari all' 1,93%. E', pertanto, facile comprendere come i ricorsi pervenuti presso le CTP, per contenziosi da € 0,00 a € 20.000,00, sono pari a n. 137.909, rappresentando il 68,09%, con un valore pari a € 534.577.309 pari al 2,19% del valore totale del valore di ricorsi pendenti!

grazie ad un generale riordino dell'istituto dell'interpello, potranno consentire una maggiore efficienza degli istituti deflativi ed un potenziamento del dialogo tra fisco e contribuenti, attenuando la più volte citata proliferazione degli adempimenti amministrativi.

A tal proposito, vista la rilevanza che oggi assume il contenzioso tributario nell'economia dei rapporti tra fisco e contribuenti ed al fine di assicurare una maggiore tutela dello stesso contribuente nei rapporti con l'Amministrazione finanziaria, si ritiene che si debba prestare particolare attenzione ad alcuni obiettivi della Legge delega. In particolare, riteniamo in questo momento storico particolarmente strategico evitare qualsiasi forma di discriminazione tra i professionisti che oggi sono impegnati nel delicato settore tributario, prevedendo alcune modifiche sia con riferimento alla fase processuale (contenzioso tributario) che meramente procedimentale (verifiche tributarie e istituti deflativi del contenzioso tributario). In particolare occorrerà, sotto questo punto di vista, prevedere un ampliamento delle figure che oggi possono rappresentare i contribuenti dinanzi sia all'Agenzia delle Entrate³ che alle Commissioni tributarie⁴.

Per questa ragione si propongono due distinte modifiche allo schema di decreto, al fine di rimuovere le anzidette discriminazioni.

³ Nell'art. 63, D.P.R. 600/73, rubricato "Rappresentanza e assistenza dei contribuenti", si afferma che *"Presso gli uffici finanziari il contribuente può farsi rappresentare da un procuratore generale o speciale, salvo quanto stabilito nel quarto comma. La procura speciale deve essere conferita per iscritto con firma autenticata. L'autenticazione non è necessaria quando la procura è conferita al coniuge o a parenti e affini entro il quarto grado o a propri dipendenti da persone giuridiche. Quando la procura è conferita a persone iscritte in albi professionali o nell'elenco previsto dal terzo comma, a soggetti iscritti alla data del 30 settembre 1993 nei ruoli dei periti ed esperti tenuti dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per la sub-categoria tributi, in possesso di diploma di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio o equipollenti o di diploma di ragioneria ovvero ai soggetti indicati nell'articolo 4, comma 1, lettere e), f) ed i), del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 è data facoltà agli stessi rappresentanti di autenticare la sottoscrizione."*

⁴ Si veda l'art. 12, D. Lgs. n. 546/1992 dispone che *"sono, altresì, abilitati alla assistenza tecnica, se iscritti in appositi elenchi da tenersi presso le direzioni regionali delle entrate, i soggetti indicati nell'articolo 63, terzo comma, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, i soggetti iscritti alla data del 30 settembre 1993 nei ruoli di periti ed esperti tenuti dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per la subcategoria tributi, in possesso di diploma di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio o equipollenti o di diploma di ragioniere limitatamente alle materie concernenti le imposte di registro, di successione, i tributi locali, l'IVA, l'IRPEF, l'ILOR e l'IRPEG, nonché i dipendenti delle associazioni delle categorie rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (C.N.E.L.) e i dipendenti delle imprese, o delle loro controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, primo comma, numero 1), limitatamente alle controversie nelle quali sono parti, rispettivamente, gli associati e le imprese o loro controllate, in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio o equipollenti o di diploma di ragioneria e della relativa abilitazione professionale; con decreto del Ministro delle finanze sono stabilite le modalità per l'attuazione delle disposizioni del presente periodo. Sono inoltre abilitati all'assistenza tecnica dinanzi alle commissioni tributarie i funzionari delle associazioni di categoria che, alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 545, risultavano iscritti nell'elenco tenuto dalla Intendenza di finanza competente per territorio, ai sensi dell'articolo 30, terzo comma, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636."*

Si propone, in primo luogo, di modificare l'art. 12 del d.lgs. n. 546/1992, rubricato "*L'assistenza tecnica*". Con le aggiunte apportate dallo schema di decreto, l'assistenza è stata estesa a: a) i soggetti di cui all'art. 63, terzo comma, d.P.R. n. 600/1973; b) i dipendenti dei centri di assistenza fiscale relativamente alle controversie dei propri assistiti e se muniti di diploma di laurea magistrale in giurisprudenza o in economia e titoli equipollenti o muniti di diploma di ragioneria; c) gli spedizionieri doganali, per le controversie doganali.

La norma modificata dallo schema di decreto mantiene una struttura "elencativa" ma dalla sua lettura può intuirsi il condivisibile tentativo del legislatore delegato di estendere l'assistenza tecnica a tutti i soggetti che operano nell'ampio settore fiscale.

In questo contesto, appare, quindi, coerente la proposta qui avanzata di includere nell'elenco menzionato anche i consulenti fiscali non iscritti ad alcun albo e tutelati dalla recente legge n. 4 del 2013. Tale estensione sarebbe, peraltro, in linea con quanto previsto dall'art. 10, lett. b), n. 3, legge di delega fiscale n. 23 del 2014.

La modifica da apportare garantisce l'esistenza dei requisiti minimi di professionalità mediante il rinvio alla legge n. 4 del 2013, trattandosi comunque dei soli soggetti legittimati ad operare nel settore fiscale.

Si propone, quindi, una modifica all'art. 12, d.lgs. n. 546/1992, con l'introduzione, al comma 3, della lettera i), nella quale sono menzionati, tra i soggetti abilitati all'assistenza tecnica dinanzi alle Commissioni tributarie, anche quelli di cui alla legge n. 4 del 2013.

La seconda modifica, pur sempre connessa alla prima, concerne l'inserimento, nell'art. 63, d.P.R. n. 600/1973, dei soggetti di cui alla legge n. 4 del 2013 tra coloro che possono autenticare la sottoscrizione del contribuente ai fini della rappresentanza presso gli Uffici finanziari. Si avrebbe, dunque, a tal fine, una sostanziale equiparazione tra i menzionati soggetti e quelli iscritti negli albi professionali, tanto nelle procedure conciliative (reclamo/mediazione⁵, accertamento con adesione⁶ e conciliazione giudiziale fuori udienza⁷), quanto nelle occasioni di contraddittorio obbligatorio, come le diverse forme di invito a comparire previste dalle leggi tributarie o la mera presentazione, in nome e per conto del contribuente, delle memorie agli atti impositivi o, infine, la presentazione di un'istanza di autotutela.

⁵ Art. 17-bis, d.lgs. n. 546/1992.

⁶ D.lgs. n. 218/1997.

⁷ Art. 48, d.lgs. n. 546/1992.

Si ritiene, infatti, che sia indispensabile estendere a tutta la categoria professionale dei “tributaristi” i poteri di rappresentanza davanti all’Amministrazione finanziaria. Anche tale proposta risulta in linea con le finalità della delega al Governo sull’ampliamento dei soggetti abilitati a rappresentare i contribuenti dinanzi alle commissioni tributarie (*ex art. 10, lett. b), n. 3 della legge delega*).

Sul tema, è peraltro di conforto l’orientamento espresso dalla Corte di Cassazione, con la sentenza n. 16222/2014, sulla rappresentanza dei contribuenti presso gli Uffici Finanziari, la quale ha ribadito che, per la fase stragiudiziale del rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente, quest’ultimo possa legittimamente essere assistito da un professionista non iscritto in ordini professionali, trattandosi di attività libera e non riservata, in via esclusiva, ad alcun soggetto.



**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO
RECANTE MISURE PER LA
SEMPLIFICAZIONE E
RAZIONALIZZAZIONE DELLE NORME
IN MATERIA DI RISCOSSIONE**

(Approvato dal Consiglio dei Ministri del 26.06.2015)

**Esame dello Schema di decreto e proposte di
osservazioni da parte della Commissione**

ALLEGATO 3

Roma, 20 luglio 2015

OSSERVAZIONI CON PROPOSTE DI MODIFICA DELLO SCHEMA DI DECRETO

All'articolo 10, lettera a), n. 2, secondo periodo, eliminare l'inciso *“fatta eccezione per le somme oggetto di verifica ai sensi dell'art. 48-bis, per le quali non può essere concessa la dilazione”*.

Relazione

Lo schema di decreto legislativo in commento intende apportare delle modifiche sostanziali all'istituto della dilazione di pagamento, oggi disciplinato all'art. 19 del D.p.r. 602 del 1973.

Attualmente, ai sensi del comma 1 della disposizione citata, a prescindere dall'importo per cui si vuole ottenere la dilazione, l'accoglimento dell'istanza di rateazione è sempre subordinata alla verifica da parte dell'Agente della riscossione della sussistenza di una *“temporanea situazione di obiettiva difficoltà”* in capo al contribuente, che dovrà quindi documentare tale condizione.

Inoltre, il comma 1-*quater* dell'art. 19 del d.P.R. 602 del 1973 prevede che il deposito della domanda di rateazione, fino alla comunicazione di un suo eventuale mancato accoglimento, preclude la possibilità per l'Agente della riscossione di iscrivere ipoteca sui beni del debitore, facendo comunque salvi gli effetti delle ipoteche già iscritte alla data di concessione della dilazione. Nessuna specifica, invece, è prevista con riguardo a possibili effetti preclusivi che la presentazione dell'istanza potrebbe comportare su eventuali azioni esecutive da intraprendere ovvero già intraprese al momento del deposito.

Attraverso l'art. 10 dello schema di decreto legislativo in esame, come chiarito anche dalla relazione illustrativa, si intende perseguire l'obiettivo di snellire la procedura di accesso alla rateazione, agevolando l'estinzione del debito tributario

da parte del contribuente tramite il suddetto istituto, anche e soprattutto in considerazione dell'attuale *"contesto di grave congiuntura economica"*.

In quest'ottica, le modifiche contemplate dall'art. 10 sono dirette: da un lato, a semplificare le modalità per la concessione del provvedimento di rateazione; dall'altro, ad incentivare il ricorso alla dilazione ampliando gli effetti preclusivi che il perfezionamento di tale procedura comporterà con riguardo alle azioni cautelari ed esecutive eventualmente intraprese, o ancora da attivare, da parte dell'Agente della riscossione.

In particolare, ai sensi dell'articolo 10, lettera a), n. 1, si intende sostituire integralmente il comma 1 dell'art. 19 del D.P.R. 602 del 1973, prevedendo che la rateazione dei debiti iscritti a ruolo per importi inferiori a cinquantamila euro debba essere concessa, con un massimo di settantadue rate, a semplice istanza del contribuente *"che dichiara di versare in temporanea situazione di obiettiva difficoltà"*. Per i debiti superiori al predetto importo, invece, la dilazione potrà essere concessa solo *"se il contribuente documenta la temporanea situazione di difficoltà"*.

L'articolo 10, lettera a), n. 2, invece, è volto a sostituire l'attuale comma 1-*quater* dell'art. 19, disponendo che il deposito della domanda di rateazione, fino al suo eventuale rigetto, impedirà all'Agente della riscossione di iscrivere sui beni del debitore l'ipoteca di cui all'art. 77 ed *"il fermo di cui all'art. 86"* (quindi non solo la prima come previsto in precedenza), nonché di intraprendere *"nuove azioni esecutive"* volte al recupero del credito.

Inoltre, nell'ipotesi di accoglimento dell'istanza, il pagamento della prima rata determinerà *"l'impossibilità di proseguire le procedure coattive precedentemente avviate, a condizione che non sia ancora tenuto l'incanto con esito positivo o non sia stata presentata istanza di assegnazione, ovvero il terzo non abbia reso dichiarazione positiva o non sia stato già emesso provvedimento di assegnazione dei crediti pignorati"*.

Tuttavia, sempre secondo l'art. 10, lettera a), n. 2, le predette disposizioni (i.e. nuovi commi 1 e 1-*quater* dell'art. 19 del D.P.R. 602 del 1973) si

applicheranno *“fatta eccezione per le somme oggetto di verifica ai sensi dell’art. 48-bis, per le quali non può essere concessa la dilazione”*.

L’art. 48-bis del d.P.R. 602 del 1973 disciplina *“I pagamenti delle pubbliche amministrazioni”* stabilendo che tali soggetti *“prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a diecimila euro, verificano, anche in via telematica, se il beneficiario è inadempiente all’obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo”*.

Attraverso il Regolamento del Ministero dell’Economia e delle Finanze n. 40 del 18 gennaio 2008, attuativo dell’art. 48-bis, è stato previsto che se a seguito della *“verifica”* operata del committente pubblico presso l’Agente della riscossione, quest’ultimo *“comunica che risulta un inadempimento”*, tale comunicazione deve contenere *“l’indicazione dell’ammontare del debito del beneficiario per cui si è verificato l’inadempimento”* nonché *“l’intenzione dell’agente della riscossione competente per territorio di procedere alla notifica dell’ordine di versamento di cui all’articolo 72-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973”* (art. 3, commi 2 e 3). Il pignoramento dei crediti nei confronti del soggetto pubblico deve obbligatoriamente essere notificato dall’Agente della riscossione entro trenta giorni dalla suddetta comunicazione, termine decorso il quale *“il soggetto pubblico procede al pagamento delle somme spettanti al beneficiario”* (art. 3, comma 6).

In altre parole, in base alla specifica operata dall’art. 10, lettera a), n. 2, dello schema di decreto legislativo, i contribuenti che vantano dei crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni, anziché dei privati, non potranno beneficiare della dilazione di pagamento anche nell’ipotesi in cui versino in una *“temporanea situazione di obiettiva difficoltà”* (presupposto generale in base al quale è concessa la rateazione).

La presente proposta di modifica è, pertanto, volta ad eliminare le sperequazioni che emergerebbero dall’applicazione di tale disposizione tra i vari contribuenti (creditori di enti pubblici e creditori di soggetti privati) in ordine ai criteri in base al quale poter accedere alla dilazione dei debiti tributari iscritti a ruolo.

Altrimenti due situazioni identiche sotto il profilo sostanziale verrebbero trattate diversamente. Ad esempio, in presenza di due contribuenti che si trovano nella predetta “*temporanea situazione di obiettiva difficoltà*”, -entrambi debitori verso l’Erario per 100.000,00 euro nonché creditori verso terzi di altri importi - solamente colui che vanta un credito verso una parte privata potrebbe incassarlo e, al contempo, beneficiare della rateazione, preservando il proprio equilibrio finanziario. Al contrario, il contribuente creditore di una pubblica amministrazione si vedrebbe negata la possibilità di ottenere la dilazione, con la conseguenza che il debito verrebbe integralmente riscosso tramite la procedura prevista dall’art. 48-*bis* del d.P.R. 602 del 1973, aprendo così il campo a possibili situazioni di dissesto economico.

Stando a quanto previsto dall’art. 10, lettera a), n. 2, l’accesso alla rateazione sarebbe dunque ingiustificatamente subordinato alla tipologia del soggetto verso cui il debitore vanta un credito e non alle condizioni di “*temporanea situazione di obiettiva difficoltà*”, unico presupposto in base al quale dovrebbe valutarsi la concessione del provvedimento.

Vale la pena sottolineare, peraltro, che i contribuenti cui risulta applicabile l’art. 48-*bis* difficilmente sarebbero in grado di evitare il pregiudizio sopra descritto presentando l’istanza di dilazione prima della “verifica” compiuta dal committente pubblico presso l’Agente della riscossione (momento dal quale non sarebbe più possibile presentare la domanda). Infatti, il contribuente non è in grado di sapere con certezza quando l’ente pubblico procederà al pagamento del debito (e, di conseguenza, quando effettuerà la “verifica” contemplata dall’art. 48-*bis*), non essendo previsto alcun obbligo di comunicazione preventiva in tal senso da parte del terzo nei confronti del debitore.

Peraltro, la disparità di trattamento emerge anche considerando che per i soggetti che non vantano crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni il pagamento della prima rata della rateazione precluderà l’inizio di eventuali azioni esecutive da parte dell’Agente della riscossione nonché la prosecuzione di quelle già intraprese. In quest’ultimo caso (i.e. azioni esecutive già avviate), si versa in una situazione maggiormente patologica rispetto al momento in cui è svolta la

“verifica” dal committente pubblico (fase in cui la vera e propria esecuzione non è ancora iniziata dal momento che, come confermato dall’art. 1 del Regolamento del Ministero dell’Economia e delle Finanze n. 40 del 18 gennaio 2008, per “verifica” si intende *“il controllo che i soggetti pubblici devono effettuare (...) prima di effettuare il pagamento, per accertare se sussiste un inadempimento da parte del beneficiario”*).

Tuttavia, a seguito della concessione della rateazione, i contribuenti che vantano crediti nei confronti dei privati potranno arrestare le procedure coattive di riscossione versando la prima rata; per converso, per i soggetti creditori di enti pubblici, vista l’impossibilità di procedere alla dilazione, l’Agente della riscossione potrà in ogni caso avviare le procedure esecutive notificando il pignoramento presso terzi al debitore e al committente pubblico.

In sostanza, è del tutto evidente come le disparità di trattamento sopra descritte si pongano in aperto contrasto con la *ratio* dell’intervento legislativo in commento che, come precisato nella relazione illustrativa sopra citata, è finalizzato a favorire e semplificare le attuali modalità di accesso alla dilazione dei debiti visto il *“contesto di grave congiuntura economica”*, senza distinzione alcuna tra i contribuenti.

Senza contare i possibili paradossi che deriverebbero dalla mancata eliminazione dell’inciso presente in epigrafe. E’ ben noto, infatti, che molti imprenditori si vedono costretti a far fronte a situazioni di “obiettiva difficoltà” proprio a causa dei mancati o ritardati pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, circostanza che, in alcuni casi, può rappresentare anche l’origine del debito iscritto a ruolo di cui, per giunta, si vorrebbe negare la possibilità di dilazione.

Audizione del Professor Vincenzo Visco

presso la Commissione Finanze della Camera dei deputati del 20.07.2015

In questa nota mi limiterò a commentare esclusivamente il decreto legislativo relativo alle agenzie fiscali, non per la sua rilevanza di merito, in verità scarsa, ma perché le agenzie sono in questo periodo soggette a critiche e attacchi di varia natura che, per quanto infondati, hanno tuttavia effetti deleteri sulla attività e funzionalità di un settore strategico della pubblica amministrazione. La questione appare ancora più delicata quando si verifica che alcuni degli attacchi più virulenti provengono da membri dell'esecutivo.

Uno dei principi fondamentali per l'organizzazione delle amministrazioni finanziarie consigliato a livello internazionale (FMI, OCSE) è che gli Stati debbano garantire e preservare l'autonomia delle strutture preposte a tali compiti. Autonomia, innanzitutto dalla politica, ma anche dagli interessi coinvolti. Ciò richiede autorevolezza, professionalità, e indipendenza. E' bene ricordare che anche nel corso della recente trattativa tra la Commissione europea e la Grecia, il tema della autonomia degli uffici fiscali (oltre che degli istituti di statistica) è stato uno dei punti al centro della discussione.

Da un punto di vista organizzativo l'autonomia si realizza per lo più utilizzando lo strumento delle Agenzie secondo il modello americano e inglese, poi adottato in Spagna, in Italia e in numerosi altri paesi. Questo modello infatti consente di sottrarre l'amministrazione delle entrate al modello ministeriale-burocratico ponendolo al riparo da interferenze indebite di natura politica, ed assicurando una adeguata libertà organizzativa e capacità di adattare tempestivamente l'attività operativa alle mutevoli condizioni del sistema economico.

La ragione dell'adozione del modello agenzie risponde inoltre a chiare esigenze di tipo organizzativo e di efficienza economica. La pubblica amministrazione, infatti, è un insieme

di uffici che producono beni e servizi molto diversi tra loro; in alcuni casi si tratta di beni che il mercato non può produrre in modo efficiente (giustizia, ordine pubblico, difesa nazionale...) per cui diventa necessario disporre di regole, procedure, normative e regolamenti ad hoc a garanzia sia dell'interesse pubblico che dei cittadini. Quando questo insieme di regole viene applicato pedissequamente e senza i necessari distinguo a tutte le pubbliche amministrazioni, come ancora avviene in Italia, il risultato non può che essere disfunzionale, produrre errori, lentezza operativa e portare perfino alla paralisi delle decisioni, con continui ricorsi (non di rado puramente ostruzionistici) al TAR, al Consiglio di Stato ecc.

Nel caso specifico della amministrazione finanziaria, la situazione del Ministero delle Finanze a metà degli anni '90 del secolo scorso era prossima al collasso: strutture antiquate, gestione prevalentemente cartacea delle procedure, lentezza esasperante delle attività di verifica e controllo, cartelle pazze, corruzione diffusa, contenzioso alle stelle, mancata conoscenza e gestione dei cespiti dello Stato (demanio), ecc.

La scelta di creare le agenzie rispondeva quindi a una esigenza di modernizzazione, anzi di sopravvivenza, e si poneva l'obiettivo di realizzare una radicale discontinuità organizzativa all'insegna di una forte operatività della gestione amministrativa.

Del resto nell'intera storia dell'umanità la riscossione dei tributi è stata considerata una funzione diversa dalle altre attività pubbliche e più simile a un'attività di tipo aziendale tanto da essere spesso appaltata a privati.

Ed è impressionante verificare come il modello Agenzie abbia avuto successo in brevissimo tempo e con risultati ben al di là delle aspettative di allora. Anzi si può affermare che essa è stata l'unica riforma della P.A. italiana ad aver prodotto risultati positivi in pratica. Indebolire o mettere in discussione tale modello, come si sta facendo, appare una manifestazione di puro autolesionismo e di totale irresponsabilità.

Il modello di riforma originario prevedeva 4 agenzie più il mantenimento di una amministrazione autonoma per i Monopoli (allora in corso di privatizzazione) e per i giochi. Le agenzie dovevano rispondere al Dipartimento delle politiche fiscali che doveva essere il fulcro del sistema, sia per il rapporto diretto col Governo che per l'elaborazione delle strategie, i rapporti internazionali, il monitoraggio e il controllo delle Agenzie e dei risultati conseguiti. A ben vedere questo è l'aspetto della riforma che non ha funzionato: il Dipartimento è risultato debole, poco fornito di mezzi e personale adeguato, poco incisivo e ancora meno autorevole, per cui in alcuni casi si è verificata una certa confusione di ruoli con le Agenzie, in particolare con l'Agenzia delle Entrate.

Da questo punto di vista le disposizioni contenute nel decreto in discussione che sembrano riservare un ruolo di maggior rilievo al Dipartimento sono condivisibili. Resta da vedere se il Dipartimento disponga delle strutture idonee a svolgere tali funzioni in modo adeguato.

Sempre in riferimento al modello studiato inizialmente, il fatto che l'agenzia del Territorio sia stata incorporata in quella delle Entrate, e l'amministrazione autonoma dei Monopoli (giochi) nelle Dogane è risultato – come era prevedibile – un errore grave, in quanto non vi era nulla da fondere dal momento che i compiti e le funzioni delle diverse agenzie sono profondamente diversi. Non vi è stata quindi nessuna riduzione di costi e nessuna sinergia, al contrario; ma solo una maldestra marcia indietro verso una sorta di modello ministeriale da realizzare all'interno delle due Agenzie principali. Da questo punto di vista la norma che elimina per i vicedirettori delle Agenzie la funzione specifica di rappresentare l'attività e gli interessi delle strutture incorporate è a mio modo di vedere un errore, meglio sarebbe stato limitare ad uno solo il numero dei vicedirettori prevedendo anche la sua destinazione alla guida dei settori incorporati. Ciò ovviamente non implica che i vicedirettori debbano necessariamente provenire dagli stessi settori.

Il modello Agenzia prevede una ampia autonomia in materia di gestione e sviluppo del personale, e in particolare l'art. 71, c.3, lett. d del dlgs 300/1999 stabilisce che ogni Agenzia “determini le regole per l'accesso alla dirigenza”, in quanto espressione tipica dell'autonomia di gestione, in un settore in cui dirigere implica non solo conoscenze tecniche e giuridiche specifiche e complesse, ma anche capacità organizzative, competenze manageriali, attitudine e capacità di leadership che non si acquisiscono a tavolino. Tale previsione era inoltre coerente con la privatizzazione del rapporto di lavoro del pubblico impiego introdotta negli anni '80 del secolo scorso e in apparenza ancora in vigore. Ma è proprio su questo terreno che si sono manifestate le principali resistenze e le spinte a vanificare i tentativi di modernizzazione del nostro settore pubblico, precipitandolo di nuovo in un contesto di uniformità giuridico-burocratica in cui ogni innovazione viene vanificata dalla imposizione di regole formali eguali per tutti e per nulla adatte a una economia moderna.

Infatti fin dal primo concorso per dirigenti bandito nel 2001 dalla Agenzia delle Entrate un sindacato autonomo del Ministero delle Finanze faceva ricorso al TAR del Lazio che vanificava con la sua sentenza lo stesso concetto di autonomia gestionale riassorbendo all'interno delle normali procedure del diritto amministrativo l'intera politica del personale delle Agenzie fiscali.

Successivamente ogni tentativo di bandire concorsi è stato vanificato da nuovi ricorsi della stessa organizzazione sindacale, e di sentenze del TAR e del Consiglio di Stato, fino alla recente sentenza della Corte Costituzionale. Al di là degli aspetti giuridici, la questione di sostanza consiste nel fatto di essere o meno convinti che il modello ministeriale tradizionale sia in ogni caso preferibile ad altre modalità organizzative, e se per quanto riguarda il personale debbano valere regole uniformi senza alcun riferimento alla specificità delle attività svolte. E' evidente che la risposta a questi quesiti non è neutrale

rispetto alle prospettive di sviluppo e modernizzazione del Paese, e soprattutto rispetto all'obiettivo di rendere la pubblica amministrazione più produttiva, efficiente, consapevole, business friendly ecc. Gran parte della difficoltà che cittadini e operatori incontrano nei rapporti con la P.A. derivano infatti da questo modo formalista, astratto e obsoleto di interpretare il diritto amministrativo che mentre concentra il potere nei TAR, nel Consiglio di Stato, nella Corte dei Conti ecc, contribuisce alle difficoltà economiche del Paese.

Inoltre non si comprende perché in presenza di un dettato costituzionale che giustamente prevede l'ingresso ai pubblici uffici per concorso pubblico dall'esterno, questo concetto debba essere esteso e dilatato fino a prevedere il concorso pubblico esterno anche per le successive progressioni e assunzione di maggiori responsabilità nella medesima struttura, concorso che peraltro dovrebbe svolgersi in base ad esami di cultura generale senza specifico riferimento all'esperienza acquisita, alla carriera svolta, senza riserve di posti.

Questo è il modo migliore per de-professionalizzare una struttura amministrativa. Anzi, data la assoluta irrazionalità di tale punto di vista, sorge il dubbio che questo sia l'obiettivo reale dell'aggressione alle Agenzie fiscali. La cosa è tanto più paradossale se si tiene conto che analoghi criteri non si applicano -come è ovvio- ai magistrati, alla carriera prefettizia, ai militari, ai professori. Non si capisce allora perché altre funzioni altamente specialistiche come quelle svolte all'interno del MEF per esempio presso la Ragioneria Generale dello Stato, e le Agenzie fiscali, debbano subire un trattamento diverso. Né si comprende perché ai dipendenti delle Agenzie debba essere riservato un trattamento differente rispetto a quello previsto per i dipendenti dell'Inps, né perché nessuno pone in discussione quello che è il metodo più discutibile e inefficiente di assunzione dei dirigenti pubblici, vale a dire il corso concorso presso la Scuola Superiore della P.A. che fa sì che giovani di 25-28 anni possano trovarsi a dover dirigere strutture complesse senza averne assolutamente la capacità per mancanza di esperienza.

In conclusione il Parlamento dovrebbe porre la massima attenzione alla funzionalità delle Agenzie fiscali. La paralisi delle attività che si è determinata dopo la sentenza della Corte Costituzionale rischia di compromettere gli obiettivi di finanza pubblica, la lotta all'evasione e la regolarità del flusso delle entrate. L'intera attività dello Stato si basa infatti sulla capacità di incassare le imposte dovute. Quindi un' Agenzia delle Entrate paralizzata rappresenta un problema molto serio.

A regime il problema andrebbe risolto ricreando le condizioni di autonomia e indipendenza delle Agenzie secondo l'ispirazione della riforma del 1999. L'occasione può essere fornita dalla delega sulla P.A. la quale dovrebbe anche chiarire il senso della "privatizzazione" del rapporto di lavoro nel pubblico impiego che finora sembra aver funzionato solo per l'aspetto retributivo. A più breve termine, col presente decreto si dovrebbe risolvere il problema transitorio relativo al periodo da ora fino alla conclusione dei prossimi concorsi, per i quali dovrebbero essere previste sia una riserva di posti, come avvenuto in passato per i concorsi della Ragioneria Generale dello Stato, sia procedure di concorso basate sulla verifica dell'esperienza acquisita e della preparazione tecnica relativa non solo al diritto tributario ma anche alle procedure effettivamente utilizzate nel funzionamento degli uffici della Amministrazione. Sempre che l'obiettivo sia effettivamente quello di far funzionare il sistema fiscale nel nostro Paese. Infine andrebbe valutata con attenzione l'opportunità di tornare al modello originario delle 4 Agenzie .



Commissione Finanze Camera dei Deputati

**Schemi di decreti legislativi adottati in
attuazione della legge 11 marzo 2014, n. 23,
recante *"Delega al governo per un sistema
fiscale più equo, trasparente e orientato alla
crescita"***

20 luglio 2015



Audizione Parlamentare

Schemi di decreti legislativi adottati in attuazione della legge 11 marzo 2014, n. 23, recante *"Delega al governo per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita"*:

- *Atto del governo n. 181 (schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali)*
- *Atto del governo n. 182 (schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale)*
- *Atto del governo n. 185 (schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione)*

A cura di:
Andrea Bolla

*Presidente del Comitato Tecnico per il Fisco
Confindustria*

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, Illustri relatori,

Vi ringrazio per l'invito a partecipare a questo dibattito, che mi consente di condividere con Voi alcune considerazioni preliminari su tre decreti attuativi della delega fiscale, recanti disposizioni sulla semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione, sulla stima e monitoraggio dell'evasione fiscale, sulla revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali.

Con i cinque decreti approvati lo scorso 26 giugno dal Consiglio dei Ministri (oltre ai tre citati, sono stati approvati gli schemi di decreti relativi alla revisione del sistema sanzionatorio penale ed amministrativo e alla revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario), il **processo di attuazione** della delega fiscale ha ricevuto un nuovo e generoso impulso e fatto passi avanti. Sono stati toccati temi basilari per un buon sistema tributario e questo, ovviamente, richiede ponderazione e riflessione, ma, onestamente, sorprende la troppa fatica fatta per giungere a questi traguardi.

Quello condotto sinora, è stato un percorso articolato che, ritengo, lascerà un segnale positivo di apprezzamento per la volontà di aggiornare il nostro sistema fiscale improntandolo a principi di equità, certezza e stabilità, con l'obiettivo di modernizzare il Paese, rendendolo attrattivo per gli investimenti, efficiente e dotato di un sistema normativo comprensibile per le imprese.

Si tratta di un obiettivo che traspare anche dall'analisi degli schemi di decreto oggetto di questo incontro.

Revisione dell'organizzazione delle agenzie fiscali (Atto n. 181)

Lo schema di decreto sulla revisione dell'organizzazione delle Agenzie fiscali mira a facilitare l'adempimento degli obblighi tributari, impiegando tecniche più avanzate di comunicazione con i contribuenti ed assicurando, al contempo, una riduzione dell'invasività dei controlli.

Attraverso una rimodulazione dell'organizzazione e degli obiettivi del personale delle agenzie fiscali si cerca quindi di favorire la *tax compliance* e di migliorare il rapporto Fisco – contribuenti. Si tratta di un tema che – a ben vedere - informa molti aspetti della delega fiscale e della sua attuazione e che anche Confindustria ritiene prioritario, come ho già avuto modo di osservare in precedenti audizioni.

Permettetemi però di osservare che il miglioramento dei rapporti tra Fisco e contribuenti rischia di essere seriamente minacciato da altre disposizioni "stravaganti" che frustrano ogni intento di dialogo e cooperazione.

Oggi non siamo chiamati ad esprimerci sul testo che la contiene, ma data la sua gravità, non posso esimermi dal richiamare l'attenzione sulla "curiosa" previsione che limita l'applicazione delle **nuove regole in materia di sanzioni, penali e amministrative**, agli anni 2016 e 2017.

Norme di questo genere sono deprecabili perché: (i) contrarie al principio del *favor rei*, immanente all'ordinamento sia penale che tributario, come peraltro riconosciuto anche

dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo; (ii) contrarie ai principi di delega che prescrivono un intervento riformatore di carattere permanente e non certamente temporaneo, limitato a soli due anni; (iii) illogiche e contrarie al comune buon senso, poiché imporrebbero - allo scadere del 2017 - di ripristinare la normativa che si sta riformando, peraltro senza alcun criterio di riferimento temporale certo.

"To tax and to please is not given to men" diceva qualcuno¹ già prima di noi; molto tempo e molta strada dopo, noi pensiamo che **"piacere ai contribuenti"** non debba necessariamente essere una causa persa per l'Amministrazione, quanto piuttosto una sfida, una tappa cruciale di un percorso verso l'efficienza dell'Amministrazione e la civiltà dei comportamenti di tutti gli "attori" del rapporto fiscale.

Oltre a norme chiare e stabili, la chiave di questa sfida - l'abbiamo ripetuto e sentito ripetere tante volte - è un efficace ed effettivo dialogo preventivo tra Fisco e contribuente, che riduca le incertezze, le contestazioni, il rischio fiscale, il contenzioso, gli oneri procedurali.

Per ripristinare un equilibrato rapporto tra Fisco e contribuenti è evidentemente necessario **partire dalle fondamenta** ovvero dall'organizzazione dell'Amministrazione finanziaria.

Sotto questo profilo, lo schema di decreto prevede alcune disposizioni di sicuro interesse, come, ad esempio, le regole generali volte a modificare le modalità con cui sono predeterminati gli **obiettivi e gli incentivi del personale delle agenzie**, che formano oggetto delle convenzioni tra le Agenzie fiscali ed il Ministero delle finanze. E' indubbio che gli incentivi condizionino in modo significativo il comportamento del personale. Il loro disegno è quindi determinante per gli effetti che può produrre; pertanto è assai positiva la previsione secondo cui gli indicatori necessari per la misurazione delle *performance* del personale dovranno tenere conto di criteri generali, quali il rispetto delle regole dello Statuto del Contribuente, la facilitazione dell'esecuzione degli adempimenti fiscali, l'erogazione di servizi tempestivi al contribuente.

Attendiamo con fiducia di vedere come tutto ciò si tradurrà al momento della stipula delle convenzioni e, a questo riguardo, mi preme rimarcare la necessità che gli obiettivi di *performance* siano definiti con la massima trasparenza e, soprattutto, con la massima intelligibilità in modo da fugare ogni dubbio sulla possibilità di accertamenti finalizzati alla mera necessità di fare cassa.

Per avere un'Amministrazione finanziaria al servizio del Paese bisogna in primo luogo avere una **Amministrazione efficiente**: pur non volendo generalizzare, spesso i confronti internazionali evidenziano come ci sia molto da fare per ridurre il **gap di competitività rispetto ad altri Paesi più efficienti**.

Si pensi, ad esempio, al tema della velocità di erogazione dei rimborsi IVA, la cui importanza è cresciuta a seguito dell'introduzione del meccanismo dello *split payment* e dei nuovi regimi di inversione contabile previsti dalla Legge di stabilità 2015: secondo un recente studio realizzato da KPMG nel corso del 2014, l'Italia si colloca tra i Paesi che impiegano mediamente più tempo nell'erogare i rimborsi dei crediti IVA (tempi medi

¹ Edmund Burke, filosofo e politico inglese del 1700.

superiori a 56 giorni), a fronte di tempi medi compresi tra 0 e 14 giorni di Austria, Olanda, Svezia, Regno Unito e di tempi compresi tra 15 e 28 giorni per Danimarca, Francia, Germania.

Operatività ed efficienza dell'Amministrazione – e vengo al secondo tema qualificante di questo schema di decreto - sono messi ancor più a dura prova in questi giorni a seguito delle conseguenze della sentenza della Corte Costituzionale 17 marzo 2015, n. 37 che ha dichiarato incostituzionale una disposizione che consentiva alle agenzie fiscali, al fine di colmare le carenze di organico dei propri **dirigenti**, di ricorrere alla stipula di contratti individuali di lavoro a termine, con propri funzionari, con l'attribuzione dello stesso trattamento economico dei dirigenti, fino all'attuazione delle procedure di accesso alla dirigenza e, comunque, fino ad un termine finale predeterminato.

Non è nostro compito entrare nel merito della soluzione individuata dallo schema di decreto, ma non posso non rilevare che i provvedimenti varati dal Governo – primi fra tutti quelli di attuazione della delega fiscale – per non rimanere lettera morta necessitano di Agenzie fiscali efficienti e in grado di adempiere agli impegni che da essi derivano con la struttura e le competenze adeguate, ma anche e soprattutto nei tempi utili alle imprese. Da questo punto di vista, la fine del 2016 - termine in cui dovrebbe concludersi il concorso pubblico per risolvere la questione - è un tempo troppo lungo per le imprese. Diciotto mesi di incertezze organizzative o di rallentamenti operativi è proprio quello che oggi non ci possiamo permettere.

Formulo l'auspicio, dunque, che la questione sia risolta adeguatamente, nel rispetto delle regole e, soprattutto, il più celermente possibile, evitando, da un lato, che sia disperso un importante patrimonio di conoscenze e competenze utili all'intero sistema e favorendo, dall'altro, il rinnovamento di una parte della "spina dorsale" dell'Amministrazione finanziaria.

Stima e monitoraggio dell'evasione e dell'erosione fiscale (Atto n. 182)

Le norme contenute nello schema di decreto in materia di stima e monitoraggio dell'evasione e dell'erosione fiscale hanno **carattere prettamente procedurale**; il relativo giudizio non può quindi che essere ancorato alle azioni che il Governo compierà sulla scorta delle informazioni che riuscirà a raccogliere mediante i nuovi processi conoscitivi e cioè utilizzando i rapporti sull'erosione e sull'evasione fiscale.

L'introduzione di un meccanismo di **revisione periodica delle spese fiscali** è di per sé un'azione necessaria, che risulterà utile nella misura in cui consentirà il contrasto efficace allo stratificarsi di agevolazioni obsolete o mai attuate, ovvero per l'eliminazione di disposizioni che costituiscono duplicazioni o interagiscono con altri incentivi e programmi di spesa aumentando di fatto la complessità e l'inequità del nostro sistema fiscale.

È tuttavia fondamentale scongiurare che la manutenzione del sistema sfoci nell'eccesso e divenga una messa in discussione frenetica e continua di tutte le agevolazioni concesse.

Non va dimenticato che **la stabilità e la certezza del diritto tributario si misurano anche sulla base dell'affidamento che i contribuenti possono fare nelle norme, anche quella relative ad incentivi ed agevolazioni concesse.**

Occorre pertanto definire con chiarezza le linee di politica fiscale che si intende perseguire e mantenerle stabili nel tempo, limitando la distrazione di risorse a vantaggio di istanze particolari o particolarissime.

Riguardo le **priorità**, Confindustria ha più volte ribadito l'importanza di utilizzare la leva fiscale per **ridurre il costo del lavoro sostenuto dalle imprese e per promuoverne gli investimenti**, linfa indispensabile per la crescita e per la ripresa occupazionale.

In anni recenti sono stati fatti alcuni passi avanti in tal senso, ma non sono mancate brusche frenate. Una maggiore comprensione dell'entità e del funzionamento delle spese fiscali da parte del legislatore potrà aiutare a compierne altri. A titolo esemplificativo, si pensi all'importanza di garantire un supporto fiscale semplice, uniforme e a regime per gli investimenti in ricerca e innovazione delle imprese. Negli ultimi 10 anni sono state varate almeno 4 diverse discipline agevolative², senza che sia stata neppure garantita la continuità temporale delle misure.

La necessità di una maggiore stabilità può essere rimarcata anche per gran parte delle misure agevolative di recente introduzione, la cui brevità è ulteriormente erosa da ritardi nell'emanazione delle necessarie disposizioni attuative o è inficiata da inattesi chiarimenti applicativi che ne stravolgono la portata.

Non è mancato di assistere, poi, anche all'invenzione legislativa delle "agevolazioni fiscali virtuali": misure accompagnate da meccanismi applicativi così complessi e incerti da scoraggiare le imprese anziché incentivarle, strumenti efficaci per le conferenze stampa ma di scarsissima utilità per le imprese.

Un caso recente di agevolazione virtuale è il credito di imposta per investimenti in beni strumentali nuovi c.d. Guidi-Padoan (art. 18 d.l. n. 91/2014), un incentivo al rinnovo degli apparati produttivi giunto alla terza ed inedita versione in 15 anni, concesso per due semestri (a decorrere dal 25 giugno 2014) ma di fatto operativo per soli 4 mesi³.

Le imprese hanno bisogno di supporti fiscali alla crescita ed alla innovazione di portata generale e che siano regolati da disposizioni chiare, stabili e ben finanziate. La pianificazione degli investimenti non può rincorrere scadenze semestrali o discipline bizantine che mutano il campo applicativo delle agevolazioni ad ogni nuova circolare dell'Amministrazione finanziaria o in occasione dell'emanazione dei decreti ministeriali.

² L'attuale disciplina del credito di imposta per investimenti in ricerca e sviluppo è stata introdotta con l'articolo 3 del d.l. 145/2013, pur rimanendo sostanzialmente inattiva fin alla sua completa sostituzione con un intervento varato con la legge di stabilità 2015 (art. 1, co. 35, l. n. 190/2014). La disciplina, che rimarrà in vigore fino al 2019, è in attesa di disposizioni attuative che tardano ad arrivare. Le precedenti "edizioni" del credito di imposta hanno coperto con discipline difformi i periodi 2006-2011. (art. 1, co. 280, legge n. 296/2006 e ss. mm. ii.) e 2011-2012 (art. 1 d.l. n. 70/2011). Analogamente, a tutt'oggi, in attesa di decreto risulta la disciplina della c.d. Patent box (art. 1, co. 39, l. n. 190/2014).

³ Le istruzioni applicative dell'Agenzia delle entrate sono state emanate soltanto a fine febbraio 2015, la misura è scaduta il 30 giugno dello stesso anno – nonostante una promessa di proroga e di ampliamento dell'ambito oggettivo della stessa, fatta nel PNR ad aprile 2015 ma rimasta lettera morta.

Se la redazione di un rapporto periodico e dettagliato sulle spese fiscali vigenti sarà in grado di supportare il Legislatore, prima ancora che nell'azione di recupero di risorse finanziarie, nell'inderogabile opera di razionalizzazione e semplificazione della normativa vigente, allora il nuovo strumento potrà rivelarsi un successo.

La seconda procedura prevista dal decreto, **riguardante la stima ed il contrasto all'evasione fiscale e la redazione di un apposito rapporto**, si iscrive in una lunga scia di tentativi già effettuati⁴ e in buona misura ripropone numerosi elementi già visti in passato.

L'auspicio ovviamente è che il nuovo tentativo riesca dove i precedenti esperimenti hanno fallito.

La produzione di una stima ufficiale dell'evasione, la separazione tra effetti negativi sul gettito legati a fattispecie non dolose (es. la c.d. evasione da riscossione, da errori formali, ecc.) e quelli dovuti a comportamenti fraudolenti, la maggior disaggregazione dei dati (a livello settoriale, dimensionale e territoriale) sono senz'altro gli elementi più innovativi rispetto ad un passato in cui, troppo spesso, si è fatto ricorso a stime "ufficiose" frutto di metodologie poco trasparenti, veicolate dai media in maniera confusa e strumentale.

Le nuove procedure potrebbero mettere a disposizione del Legislatore importanti strumenti per combattere quello che la Corte dei Conti ha recentemente definito: *"un problema di straordinaria gravità, tra le prime cause, se non la principale, delle difficoltà del sistema produttivo, dell'elevato costo del lavoro, dello squilibrio dei conti pubblici, del malessere sociale esistente"*⁵.

Una conoscenza più approfondita del fenomeno dell'evasione fiscale è un passaggio fondamentale per:

1. costruire, a livello normativo, meccanismi preventivi più efficienti e accurati. Non mancano nel nostro sistema fiscale esempi di normative che, introdotte con il sacrosanto obiettivo di combattere comportamenti fraudolenti, hanno finito con il danneggiare l'attività economica dei contribuenti onesti, assoggettati a crescenti

⁴ La legge n. 296/2006 (art. 1, comma 5) già prevedeva la presentazione al Parlamento, entro il 30 settembre di ogni anno, di una relazione redatta dal MEF tesa a valutare il fenomeno evasivo e a quantificare i ritorni permanenti ottenuti dalle relative azioni di contrasto, per poterli destinare all'abbattimento della pressione fiscale (sono state presentate in tutto 5 relazioni, l'ultima relativa al 2011, è datata 28 settembre 2012).

Con la legge n. 228/2012 (art. 1, commi 299-300) l'obbligo di presentare la predetta relazione è stato soppresso, stabilendo contestualmente che dal 2013 il DEF venisse corredato da una valutazione, relativa all'anno precedente, delle maggiori entrate strutturali effettivamente incassate, derivanti dal contrasto all'evasione da destinare - al netto delle somme necessarie per l'equilibrio di bilancio e per la riduzione del rapporto debito/PIL - al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, congiuntamente con i risparmi rivenienti dalla revisione delle spese fiscali. Con la stessa legge n. 228/2012 veniva stabilito che, annualmente, alla nota di aggiornamento al DEF venisse allegato un rapporto del MEF in materia di risultati conseguiti dal contrasto all'evasione e sul miglioramento della *tax compliance*. È stato presentato un solo rapporto in allegato alla nota di aggiornamento 2013, prima che con il d.l. n. 66/2014 (art. 6) la normativa venisse cambiata di nuovo. Il d.l. 66 ha previsto che, nelle more dell'attuazione della delega fiscale, dovesse essere prodotto un nuovo rapporto volto a illustrare le strategie di contrasto dell'evasione fiscale, i risultati conseguiti nel 2013, ed i recuperi di gettito derivanti da azioni di accertamento e dalla maggiore propensione all'adempimento spontaneo. Tale rapporto è stato pubblicato il 30 settembre 2014.

⁵ Rapporto sul coordinamento di finanza pubblica 2014, p. 62

oneri burocratici (senza portare risultati rilevanti in termini di contrasto all'evasione fiscale). Solo per citare alcuni esempi: la disciplina delle società in perdita sistematica, il *reverse charge*, lo *split payment*, ecc.

Pertanto, a volte, il Legislatore si è dimostrato particolarmente restio a prendere coscienza dell'inutilità di alcune normative introdotte.

Un recente esempio di pervicace resistenza è stata la disciplina della responsabilità solidale fiscale negli appalti, ritenuta unanimemente inefficace dalle imprese e anche dall'Amministrazione finanziaria, rivista solo sul finire del 2014, più di due anni dopo la sua effettiva introduzione.

Simili situazioni potrebbero essere agevolmente evitate con un'analisi di impatto che tenga in considerazione oltre ai maggiori introiti per lo Stato, anche i maggiori oneri posti a carico delle imprese;

2. calibrare meglio le procedure di controllo seguite dall'Amministrazione finanziaria.

La Corte dei Conti nella sua recente *"Indagine sugli effetti dell'azione di controllo fiscale in termini di stabilizzazione della maggiore tax compliance"* del 20 novembre 2014, ha correttamente sottolineato come l'azione diretta di recupero dell'evasione assuma un ruolo necessariamente marginale e complementare rispetto ad un assetto organizzativo e procedurale del nostro sistema fiscale improntato sull'adempimento volontario. La conoscenza meticolosa dei fenomeni evasivi, quindi, dovrebbe servire anche ad orientare al meglio l'azione di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria, oggi indirizzata prevalentemente verso le imprese visibili e solvibili.

Semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (Atto n. 185)

Giudizio più articolato - data l'eterogeneità del contenuto del provvedimento – merita invece lo schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione.

Sono sicuramente **apprezzabili** le misure che semplificano gli adempimenti per ottenere la dilazione di pagamento per debiti di modesto ammontare (importi non superiore a 50 mila euro), da parte dei contribuenti in una temporanea situazione di obiettiva difficoltà e che **escludono la decadenza dal beneficio della rateizzazione per lievi inadempimenti o ritardi** nei pagamenti di somme dovute a seguito dell'attività di controllo dell'Agenzia delle Entrate.

Si tratta di misure fondamentali nel momento in cui le imprese soffrono di crisi di liquidità, perché consentono ai contribuenti "in buona fede", ma in difficoltà finanziaria, di assolvere correttamente al pagamento dei propri debiti con il Fisco.

Ugualmente condivisibile è l'introduzione nel nostro ordinamento di una misura di **armonizzazione degli effetti della sospensione degli adempimenti e dei versamenti tributari nei casi di eventi eccezionali o calamità naturali**, poiché evita il proliferare di leggi specifiche che possono, come accaduto in passato, ingenerare confusione ed

incertezza applicativa. Appaiono, invece, poco chiare e, a tratti, riprovevoli le norme che concedono - peraltro, contrariamente ai principi di delega, derogando ancora una volta lo Statuto dei diritti del contribuente - una proroga di due anni dei termini di prescrizione e decadenza relativi all'attività degli Uffici svolta nei confronti dei contribuenti colpiti dall'evento eccezionale. Sorprende, infatti, da un lato, la debolezza di uno Stato incapace di riorganizzare le proprie funzioni per sopperire ad un problema circoscritto, dall'altro, l'accanimento di uno Stato che non riesce a fermarsi neppure di fronte ad eventi eccezionali e quasi sempre drammatici.

La riforma degli oneri di funzionamento del **servizio nazionale di riscossione**, seppur apprezzabile, perché riduce l'onere della riscossione (c.d. **aggio**) sopportato dai debitori iscritti a ruolo (dall'8% al 6% delle somme iscritte a ruolo), non risolve i dubbi sulla configurabilità dell'aggio quale aiuto di Stato, incompatibile con il diritto comunitario, e quelli sulla possibile illegittimità costituzionale dell'aggio (perché lo stesso è riconosciuto in percentuale degli importi iscritti a ruolo e non applicato in proporzione agli oneri economici effettivamente sostenuti dall'Agente della riscossione).

Positiva è, altresì, la scelta di uniformare la **misura dei tassi degli interessi** per il versamento, la riscossione ed i rimborsi di ogni tributo (tra lo 0,5% ed il 4,5%), in attuazione degli obiettivi della legge delega di dare uniformità e chiarezza nella definizione delle situazioni giuridiche attive e passive del contribuente. Sono misure che consentono di ristabilire un equo e trasparente rapporto tra Fisco e contribuente.

Questa positiva scelta appare, tuttavia, controbilanciata dalla successiva previsione che reintroduce **l'applicazione degli interessi di mora** sulle sanzioni tributarie e sugli altri interessi, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto ministeriale che fisserà la misura unica del tasso di interesse. Quest'ultima misura solleva forti perplessità perché un'analoga previsione era stata abrogata con il Decreto Legge 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. "Decreto sviluppo"), proprio al fine di eliminare l'anatocismo sulle cartelle esattoriali e ridurre gli oneri finanziari per il pagamento delle imposte. Non si comprende come tale disposizione possa semplificare e ridurre gli oneri a carico dei contribuenti, come previsto dai principi della legge delega fiscale e, pertanto, sarebbe opportuna la sua eliminazione.

Si segnala, infine, l'opportunità di apportare alcuni interventi correttivi per realizzare una piena armonizzazione delle disposizioni concernenti le varie forme di rateizzazione, come previsto dai principi della legge delega, dal momento che permangono ancora delle differenze nel periodo massimo di rateizzazione concedibile⁶ a seconda della natura della pretesa erariale.

⁶ Nel merito la disciplina prevede: 72 rate mensili per le somme iscritte a ruolo rimosse da Equitalia; 8 o 20 rate trimestrali (per importi superiori ad euro 5.000) per le somme, non iscritte a ruolo, dovute a seguito di avvisi bonari inviati dall'Agenzia delle Entrate; 8 o 16 rate trimestrali (per importi superiori ad euro 50.000) per le somme, non iscritte a ruolo, dovute a seguito dell'adesione ad accertamenti eseguiti dall'Agenzia delle Entrate.



FEDERAZIONE CONFSAL-SALFI

RIORGANIZZAZIONE DELLE AGENZIE FISCALI

UNA CONTROVERSIA POLITICA NON RISOLTA

atto governo 181

SEMINARIO ISTITUZIONALE PRESSO COMMISSIONE FINANZE CAMERA

INTERVENTO DEL SEGRETARIO GENERALE

L'Amministrazione Finanziaria merita una deroga, una particolare attenzione, rispetto al complessivo intervento governativo sulla Pubblica Amministrazione, soprattutto sul versante della *"spending review"* per il personale dirigente, nonché sui risparmi di spesa in relazione alla complessiva articolazione territoriale degli Uffici (pregressi ed applicati interventi normativi), in ragione della specificità e peculiarità del modello delle Agenzie Fiscali, esempio di eccellenza nel panorama pubblico e come tale, da premiare.

L'Amministrazione Finanziaria, in generale, e le Agenzie Fiscali, in particolare, sono meritevoli di interventi di consolidamento e miglioramento, ovvero di una specifica e quantificabile autonomia gestionale.

In ragione di ciò, risulta in contraddizione, rispetto al modello a suo tempo adottato, una normazione regolatrice eliminante la storica *"autonomia organizzativa e gestionale"*.

Per consentire al *"modello"* la massima capacità di esplicazione delle proprie potenzialità, appare *"invasiva"* ed *"eccessiva"* la *"governance"* del Dipartimento delle Finanze, sugli aspetti di dettaglio del sistema convenzionale, nonché della Funzione Pubblica e Ragioneria Generale, sugli aspetti di ordine più generale, quali le modalità organizzative, nonché i modelli di incentivazione del personale.

Non è in alcun modo vero che gli eccellenti risultati raggiunti in questi anni dalle Agenzie Fiscali siano ascrivibili, in particolare, ai colleghi funzionari reggenti posizioni dirigenziali, atteso che gli stessi risultati sono sicuramente attribuibili a tutti i 40.000 colleghi in servizio, non solo per quello che "encomiabilmente" hanno fatto nel tempo, ma, soprattutto, per quello che oggi continuano a fare in termini di "autogestione", nonostante una immagine ed un ruolo complessivamente "appannato" e "violentato".

Tutto questo senza dimenticare il pluriennale blocco retributivo tabellare, il trend fortemente decrescente del salario accessorio (limitato non solo da vincoli normativo-contabili di carattere generale ma, addirittura, da ulteriori e limitative interpretazioni degli organi di controllo, nonostante le regolari assegnazioni ministeriali), la completa paralisi degli sviluppi economici e di carriera, le criticità del sistema ordinamentale e gli eccessivi carichi di lavoro.

La Dirigenza delle Agenzie Fiscali, nonché l'intero "apparato" di coordinamento e direzione comprensivo delle posizioni organizzative e di responsabilità, in ragione della funzione strategica e dell'alto contenuto professionale espresso, richiedono ed impongono risorse umane adeguatamente "abilitate", condizione questa che non può essere ottenuta immediatamente con un concorso pubblico, ma va "creata" sul campo, "testata" ed "affinata", con il concreto esercizio delle funzioni e relative responsabilità.

Quindi, appare importante la valorizzazione e la salvaguardia delle migliori risorse "apprezzate" nel tempo, dovendo, invece, scongiurarsi la dispersione di tale patrimonio.

Da troppo tempo nel rapporto tra Fisco e Contribuenti rileviamo, a cura del legislatore, comportamenti ed azioni "ondivaghe", linee politico-strategiche contraddittorie. A tale riguardo occorre fare chiarezza, garantire continuità e semplificazione, assicurando, in particolare, una ineliminabile discrezionalità tecnica, con margini di sicurezza operativa, certamente non garantiti dalla "delega di firma", ovvero da un "eccessivo" utilizzo dello strumento dell'incarico ad interim.

L'evidente ri-pubblicizzazione del rapporto di lavoro ha inciso in termini fortemente negativi sul sistema delle relazioni sindacali, negando il "diritto di cittadinanza" al modello delle Agenzie Fiscali in tema di salario accessorio (*anche attraverso la mancata certificazione su accordi costruiti proprio a salvaguardia delle specificità e peculiarità evidenziate*), sul sistema di valutazione (*disallineato rispetto alle migliori "best practice" internazionali*), sulla formazione (*che non può che essere disegnata sui particolari fabbisogni richiesti rispetto agli elevati target operativi e come tale particolarmente onerosa*), sulla mobilità, sulla consuntivazione e quant'altro.

Il modello delle Agenzie Fiscali richiede un sistema relazionale e negoziale concreto e fortemente orientato verso la tutela dei diritti e delle aspettative di tutto il personale in servizio, nel rispetto dei ruoli e dei fondamentali obiettivi assegnati alle strutture amministrative.

E' SINGOLARE, EMBLEMATICO, INQUIETANTE, CHE OGGI ESISTA ANCORA NEL NOSTRO PAESE UN GRAVE PROBLEMA POLITICO IRRISOLTO, SU CUI NON SI SONO ANCORA PRONUNCIATI NE' PREMIER (FATTA ECCEZIONE PER TALUNE ISOLATE ESTERNAZIONI, TUTT'ALTRO CHE LUSINGHIERE PER IL PERSONALE AGENZIALE) NE' MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE.

Dalle relazioni dei due Direttori è timidamente emersa (ancorchè priva della dovuta gravità, specie per le dogane) una situazione di criticità, incertezza, nocumento, per le strategiche attività antievasive e riorganizzative in atto, senza citare la pressione dei contribuenti, strumentale all'annullamento di migliaia di atti accertativi, di notifica e riscossivi e, da ultimo, di perdita di professionalità di centinaia di ex reggenti, che un concorso tardivo ed inadeguato alla drammatica emergenza in atto, poco potrà garantire e sulla cui terminalizzazione gravano molti dubbi.

Si impone una soluzione ponte per evitare che la macchina amministrativa, oggi ingestibile, domani si fermi definitivamente, con procedure selettive trasparenti, escluse sanatorie ed elusioni della pronuncia della Corte costituzionale.

Per il funzionamento pieno delle Agenzie occorrono dirigenti titolari, concorsi, professionalità, come quelle esistenti, e in particolare ed in misura adeguata, posizioni organizzative non dirigenziali, da assegnare ai funzionari della terza area, visti anche i pensionamenti all'orizzonte e le tante professionalità esistenti, anche nella citata area funzionale.

Gli "allarmi" dei Direttori delle Agenzie, forse tardivi, se non ascoltati causeranno il non funzionamento o l'inceppamento di strutture essenziali al Paese!!

Alla irresponsabile inerzia e disinteresse, per mesi, dei diversi responsabili di tale situazione, *se non si risponderà con un celere concorso e con un urgente intervento ponte*, conseguirà probabilmente la necessitata chiusura di molti uffici ed il fallimento di operazioni antievasive di grande impatto per la fiscalità generale e per il rapporto fisco contribuenti, con la gioia degli evasori e la delusione dei contribuenti onesti.

La attuale ingestibilità sta portando ad un forte rallentamento della attività (rientro di capitali, ravvedimento lungo, 730 telematico, semplificazione,) e al fallimento di diverse operazioni strategiche volute dall'attuale governo che *assiste inerte alla paralisi in fieri*, specie quella della Agenzia delle entrate.

Uno scontro politico in atto, scatenatosi sia per ragioni economiche che di controllo della macchina fiscale, che rischia di avere pesanti effetti regressivi sul modello agenziale e fallimentari sulla lotta alla evasione e sul "cambio verso" nei rapporti con i contribuenti.

Sono oggi ancora attuali le illuminanti considerazioni formulate, nella seconda metà degli anni 90, da Franco Gallo in tema di esigenza di superare il modello burocratico-amministrativo di tipo piramidale-napoleonico, per avviare un nuovo sistema

di AF, non più di tipo francese ma anglosassone, fondato sulla creazione di agenzie di amministrazione attiva.

Vi è da sottolineare che, se i quindici anni di esperienza delle Agenzie hanno sin qui prodotto ottimi risultati, non è determinante chiedersi se il modello sia stato o meno attuato appieno ovvero timidamente o, ancora, se il modello soffra di limiti intrinseci o peggio ancora se vi siano state incoerenti realizzazioni del modello, quanto piuttosto se abbia o meno radici politiche, per interessi di parte, auspicare oggi, anche implicitamente, un ritorno ad una organizzazione concepita come mero braccio operativo del Ministro.

Va anche sottolineato, in tale contesto, che in questi anni alcuni risultati raggiunti ed altri no, non sono tutti riconducibili alle diverse virtù e diverse criticità del modello Agenzia, atteso che molti fattori esterni ed interni (politiche gestionali del personale, sistemi di valutazione, spending review, politiche assunzionali e di mobilità, tardività nella erogazione degli incentivi, reggenze e concorsi) ne hanno condizionato il funzionamento ottimale.

Le relazioni dei Direttori delle Agenzie fiscali, sono *sostanzialmente da molti giudicate radiografie narrative* (per le dogane che gestisce 11.400 dipendenti e riscuote 71 miliardi di euro l'anno, 24 cartelle su 49 sono afferenti schede ed appendici), a tratti espositive ed in parte autoreferenziali e quasi auto celebrative, poco pretensive ma per nulla contestative o critiche (salvo ad opinare per le dogane un concorso speciale che tenga conto dei titoli) e poco allarmanti. Nonostante che alle entrate rimangano titolari solo 300 dirigenti e alle dogane ancor meno, esse rimettono alle deleghe di firma la gestione dei due terzi delle strutture operative, laddove, invece, emblematicamente formulano un positivo giudizio sul decreto delegato confermativo, a loro avviso, del modello agenziale e ridefinitivo delle mission, revisionante positivamente il meccanismo di incentivazione, con una minima riduzione della compagine dirigenziale, a contenimento delle spesa, con stile tagli lineari.

Un tanto, fatte salve inutili elugubrazioni circa le modalità di reclutamento dei dirigenti e relativa fonte di approvvigionamento interna ovvero esterna ed il giudizio riportato della Corte dei Conti, per la quale la presunta casta di "inetti privilegiati" non sarebbe stata compatibile con i risultati conseguiti dalle Agenzie, escludendo pertanto l'assunto, oggi fonte di troppe polemiche, che gli ex dirigenti sarebbero stati il frutto di "logiche familistiche o clientelari di cooptazione", fatta eccezione circa la assenza nei quindici anni di autonomia vera, in tema di politiche del personale, salvo che per le reggenze e in tema di riduzione delle dotazioni organiche, frutto non di serie stime del fabbisogno bensì di tagli lineari.

Le richiamate relazioni, depositate in sede di audizione in Commissione finanze Camera dei Deputati, concordano, infine, su due aspetti centrali: la assenza nel decreto delegato di soluzioni per la fase transitoria in atto (drammatica) e la comune esigenza di ottenere la costituzione di posizioni organizzative non manageriali, nella misura delle subite riduzioni dirigenziali, sì da riflettere a loro dire, in termini precisi ed economici, le esigenze di guida delle strutture e di assolvimento di compiti a forte contenuto tecnico-professionale minimizzando, specie le Dogane, gli effetti rivenienti dalla sentenza della

Corte e quelli derivati dalla riduzione dell'organico della dirigenza, atteso che oggi le posizioni in dogana coperte ad interim sono il 51% (79 su 154).

Da quanto sopra argomentato ed in aggiunta al pregresso intervento del Salfi, già depositato agli atti della Commissione Finanze Camera, in sede di audizione informale, la settimana scorsa, vi è da esplicitare quanto di seguito, a conclusione del presente breve integrativo intervento in sede di seminario di approfondimento, in relazione ad una *criticità, più politica che strutturale, ovvero di sistema.*

E' communis opinio, che in situazioni patologiche di speciale gravità, occorre operare ed intervenire con urgenza e determinazione, per evitare la reiterazione dei danni, la espansione dei medesimi e soprattutto l'effetto paralisi, con l'obiettivo di ottenere il massimo risultato possibile nelle circostanze esistenti, isolando e tutelando "il malato" da interferenze e strumentalizzazioni di vario genere.

Nella fattispecie in narrativa è opinione motivata e documentata della Federazione Confsal-Salfi che occorra, e da subito, una chiara indicazione politica circa la piena sostenibilità del sistema agenziale, da concepire quale partner naturale dei cittadini e delle imprese, per ristabilire un rapporto di fiducia con i contribuenti, si da facilitare adempimenti tributari e indurre adempimenti spontanei, favorendo la emersione delle basi imponibili, previa riduzione dell'alto esistente tax gap, così da coinvolgere le Agenzie fiscali, a pieno titolo, nel disegno attuativo politico in corso, tendente a realizzare una rivoluzione, non solo fiscale ma anche culturale, per cui andrà formalmente ripristinata mission, prestigio, immagine, piena funzionalità operativa, completa autonomia gestionale delle Agenzie, specie in tema di politiche del personale e connessa specificità tecnica!!

La Federazione Confsal-salfi chiede quindi al Governo, al Parlamento, che alle Agenzie fiscali siano assicurate maggiore autonomia operativa, una gestione più flessibile delle risorse umane e materiali, l'adozione di un nuovo modello organizzativo che, superando rigidità burocratiche, garantisca maggiore efficienza ed incisività dell'azione amministrativa.

Pretende la garanzia, in particolare, della distinzione fra indirizzo-controllo e attuazione – gestione, da riservare questa ultima alla dirigenza pubblica, da reclutare con modalità che tengano in debita considerazione l'esistente patrimonio e qualificazione professionale interno alla terza area funzionale, frutto di quindici anni di esperienza lavorativa tecnico-specialistica.

Dovrà essere consentito alle Agenzie fiscali ed OOSS, in rappresentanza dei lavoratori, di esplicitare al massimo anche i contenuti della autonomia organizzativa, modellando, con propri atti interni, l'articolazione degli uffici in aggiunta alla autonomia gestionale, che renderà possibile la adozione delle necessarie scelte strategiche ed operative ed infine la ineludibile autonomia contabile e finanziaria.

Il sistema agenziale italiano è ispirato, peraltro, al quadro internazionale di riferimento (OCSE, CE, FMI) che conferma, al di là di ogni dibattito politico, mediatico, contenzioso giudiziario o sindacale, che l'aspetto più rilevante nelle amministrazioni fiscali, è e rimane la specificità, la competenza specialistica e manageriale.

In sostanza, una complessità tecnica delle attività, connessa ad una organizzazione interna ricomprensiva della gestione del personale, che non può che ispirarsi a logiche aziendalistiche, la cui disciplina delle modalità di selezione non può essere estranea al generale principio e valore della autonomia strumentale, volta a garantire una gestione degli obiettivi efficiente ed efficace, quale garanzia della funzionalità e dello sviluppo della organizzazione del sistema agenziale!

L'attuale modello di governance va rafforzato, per contribuire a migliorare le attese performance, valutata la evidenza del nuovo respiro internazionale delle attività agenziali, i crescenti impegni al servizio dei cittadini, i presidi della legalità tributaria, la complessiva economicità della gestione, in funzione della quale non vanno sottaciuti le riduzioni di spesa pubblica ad esito delle recenti incorporazioni e conseguenti riorganizzazioni, oggi rallentate anche causa la decadenza di 866 funzionari reggenti e la attuale ingestibilità delle strutture operative, affidate a pochi dirigenti con troppi interim e a funzionari con deleghe di firma, *dramma al quale non da' esaustive risposte il decreto delegato* in disamina, specie nella fase prodromica al concorso pubblico per l'accesso alla dirigenza, che necessita di tempi lunghi per l'espletamento e che non risolve una contingente immediata esigenza: RICREARE UNA CATENA DI COMANDO, OGGI AZZERATA, E NON ANCORA SOSTITUITA, CON STILEMI SELETTIVI BEN DIVERSI, CHE VALUTINO FRA I FUNZIONARI DELLA TERZA AREA, PREPARAZIONE, CAPACITA', COMPETENZE ACQUISITE, SPECIE NELL'ESERCIZIO DI FUNZIONI TECNICHE DI PARTICOLARE RILEVANZA, VALORIZZANDO, IN SINTESI, CAPACITA E MERITO!!!

Per la Federazione Confsal-SALFI, urge abbandonare la lunga stagione della irresponsabilità politica nella gestione del sistema agenziale, della contrapposizione pilotata dei contribuenti agli uffici finanziari, della destabilizzazione del sistema agenziale descritto come vessatorio e, post sentenza Corte n. 37, addirittura operante in termini illegittimi, della emarginazione e divisione delle OOSS private di ogni tessuto relazionale e concertativo nelle materie previste ex lege, degli steccati ideologici e teorici sul modello agenziale, delle incapacità manageriali causa di diverse gravi criticità, da tempo dal Salfi segnalate, disvelatesi in seno alle Agenzie a diversi livelli, centrali e periferici, della strumentalizzazione in sede contenziosa, *laddove urge contrastare, con una adeguata comunicazione esterna ed interna al sistema agenziale i gravi nocuenti rivenienti a causa della DELEGITTIMAZIONE MEDIATICA, DEL RIFORMISMO REGRESSIVO, DELLA RIPUBBLICIZZAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO, DELLA PRECARIZZAZIONE DELLA DIRIGENZA, DELLA INVADENZA DELL'INDIRIZZO POLITICO E DI CONTROLLO SULLA AUTONOMIA E RESPONSABILITA' GESTIONALE AGENZIALE, DELLA STRUMENTALIZZAZIONE DELLE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE*, per ottenere surrettiziamente annullamenti di atti accertativi pienamente legittimi.

Quanto sopra, per ridare al Paese, ai contribuenti, ai lavoratori del fisco, agli investitori, agli evasori, una coerente risposta politica, ed in particolare organizzativa e normativa, che consenta alle Agenzie fiscali di poter, appieno, adempiere alle sfidanti, quanto strategiche, rivisitate mission, ripristinando un clima sociale nel Paese e un clima

organizzativo nelle Agenzie fiscali ben diversi dagli attuali, indispensabili per garantire al bilancio statale le entrate tributarie preventivate, indispensabili per governare con prospettive serie una fiscalità generale equa e redistributiva!!

Per il Salfi, laddove il prefato sistema gestionale pubblico non ha sortito tutti gli effetti sperati ed insiti nelle intenzioni del legislatore in sede di primaria riforma, anche per incapacità interne al sistema, sia datoriali sia sindacali, ed al di là degli interventi demolitivi attuati nel tempo dai vari governi e loro ramificazioni periferiche, ha certamente assicurato all'erario, nei diversi anni, sempre maggior gettito, con minori costi amministrativi e gestionali, oggi dovrebbe essere fisiologicamente attualizzato e opportunamente mantenuto, ma con l'obiettivo vero e non solo dichiarato, di renderlo funzionale al vigente momento storico, senza tuttavia disperderne DNA, valore aggiunto e patrimonio professionale diffuso fra i funzionari della terza area, sol perché forse si è rivelato negli atti *forse troppo efficiente, troppo autonomo, ed anche troppo virtuoso, immedesimandosi eccessivamente nel conatus di contrastare i fenomeni evasivi, con competenza tecnica ed onestà accertativa, divenendo così per i bacini elettorali di diversi partiti un serio problema, ed un vero ostacolo da abbattere, anche utilizzando incidenti di percorso quale, ad esempio, la citata sentenza del Giudice delle Leggi, a cagione della abusata ma necessitata leva delle reggenze dirigenziali, reiteratamente rinnovate, nelle more di riuscire a portare a termine, con successo, un concorso per la dirigenza!!!*

Roma, 20 luglio 2015

IL SEGRETARIO GENERALE
Dott. Sebastiano Callipo



AUDIZIONE

Atto Governo 185

“Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione”

Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Osservazioni e proposte di modifica
Roma, 20 luglio 2015

Indice

Premessa.....	3
1. Osservazioni e proposte di modifica.....	4

Premessa

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC) pur esprimendo una valutazione sostanzialmente positiva circa l'impianto complessivo del Decreto Legislativo in materia di riscossione, vuole, sin d'ora, evidenziare come quest'ultimo non risponda a tutti gli obiettivi primari contenuti nella legge delega.

Oltre alle notazioni critiche sulle singole disposizioni che si esporranno nel prosieguo, occorre rilevare come non sia stata attuata la previsione riguardante l'attuazione del principio della (tendenziale) generalizzazione del meccanismo della compensazione tra crediti d'imposta spettanti al contribuente e debiti tributari a suo carico. Di conseguenza, l'art. 8 della L. n. 212/2000 continua ad essere relegato al ruolo di norma manifesto e la disciplina della compensazione tributaria continua ad essere improntata al metodo casistico e frammentario, sicuramente d'ostacolo al perseguimento della certezza, efficienza ed efficacia dell'attività di riscossione.

Per quanto riguarda le specifiche disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo si espongono di seguito una serie di notazioni critiche (soltanto per le disposizioni in relazione alle quali si rendono necessarie), seguendo l'ordine di numerazione degli articoli del decreto oggetto di commento.

1. Osservazioni e proposte di modifica

Art. 1 (Sospensione legale della riscossione).

Appare irrazionale ed eccessivamente penalizzante per il contribuente l'eliminazione della lett. f) del vigente comma 538 dell'art. 1 della L. 24 dicembre 2012, n. 228 (*"qualsiasi altra causa di inesigibilità del credito"*) sulla disciplina della sospensione legale della riscossione. Difatti, spesso il credito tributario non è riscuotibile per motivi diversi da quelli tipizzati dal comma 538, lettere da a) ad e) (es. prescrizione o decadenza antecedenti al caso in cui il ruolo è divenuto esecutivo, provvedimento di sgravio, pagamento, ecc.). L'eliminazione della predetta lett. f) non consente dunque di ottenere la sospensione della riscossione per motivi altrettanto validi, facilmente verificabili dall'ente creditore (basti pensare ai casi di mancata o irregolare notifica degli atti sui quali è fondato il ruolo).

Si chiede dunque di eliminare la prevista abrogazione della lettera f) del vigente comma 538.

Inoltre, con riguardo alla previsione dell'inammissibilità della reiterazione dell'istanza del contribuente, si chiede di precisare che la suddetta reiterazione è impedita solo se fondata sui medesimi motivi, in quanto il contribuente potrebbe presentare una seconda istanza per motivi diversi dai precedenti, nel frattempo intervenuti.

Art. 2 (Rateazione delle somme dovute a seguito dell'attività di controllo e accertamento dell'Agenzia delle entrate).

La disposizione non coglie appieno le indicazioni della legge delega contenute nell'articolo 6, comma 5, lettera c).

Invero, non è stato effettivamente colmato il divario esistente tra il numero delle rate concesse a seguito di riscossione dei carichi iscritti a ruolo (fino a settantadue mensili, numero confermato anche dall'art. 10 del presente schema di decreto legislativo) e numero delle rate previste nel caso di altre forme di rateizzazione (in specie di quelle, previste all'art. 2 del presente schema di decreto legislativo, relative alle comunicazioni di irregolarità inviate dall'Agenzia delle entrate e di quelle previste da taluni istituti definitori dell'accertamento), il cui numero massimo è fissato rispettivamente in otto o venti (per importi superiori ad euro "cinquemila") trimestrali di pari importo (per le comunicazioni di irregolarità inviate dall'Agenzia delle entrate) ed otto o sedici (per importi superiori ad euro "cinquantamila") trimestrali di pari importo (per taluni istituti definitori dell'accertamento).

Si chiede dunque di uniformare la disciplina del numero massimo di rate concedibili nelle varie forme di rateizzazione, in particolare aumentando il numero massimo delle rate concedibili nei casi contemplati dalla presente disposizione, uniformandolo a quello previsto per i carichi tributari iscritti a ruolo.

Si chiede inoltre, sempre nell'ottica di ampliare l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari, in coerenza con la finalità di garantire la certezza, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di riscossione, come disposto dall'art. 6, comma 5, della legge delega, di concedere al contribuente la possibilità di rateizzare anche solo parzialmente i carichi tributari che lo riguardano.

Si chiede, infine, di stabilire che gli enti creditori devono imputare i pagamenti rateali del contribuente ai diversi debiti tributari (ed ai relativi interessi, sanzioni ed altri oneri di riscossione) oggetto della rateazione in base ai criteri dettati dall'art. 1193 c.c., ciò al fine di poter quantificare esattamente i debiti residui per eventuali ipotesi di decadenza dalla rateazione.

Art. 3 (Inadempimenti nei pagamenti delle somme dovute a seguito dell'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate).

La disposizione, nell'intento di uniformare la disciplina dell'inadempimento nei pagamenti rateali delle somme dovute a seguito dell'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate, non coglie appieno le indicazioni della legge delega contenute nell'articolo 6, comma 5, lettere c) e d).

In primo luogo, anche tale disposizione non riesce a colmare pienamente il divario esistente tra la decadenza dal beneficio della rateazione riguardante i carichi iscritti a ruolo (che l'art. 10 del presente schema di decreto legislativo collega al mancato pagamento di cinque rate mensili, anche non consecutive) e la decadenza dal beneficio della rateazione riguardante altre forme di rateizzazione per i debiti non ancora iscritti a ruolo (che la presente disposizione collega al mancato pagamento di una delle rate trimestrali successive alla prima entro il termine di pagamento della rata successiva).

Si chiede dunque di uniformare la disciplina della decadenza dalla rateazione riguardante i diversi carichi tributari, in particolare aumentando a due il numero di rate trimestrali (anche non consecutive) rimaste inevase che fa scattare la decadenza dalla rateazione relativa ai debiti tributari non ancora iscritti a ruolo.

Inoltre, la disciplina del "lieve" inadempimento che esclude la decadenza dalla rateazione appare eccessivamente restrittivo rispetto all'intento della legge delega, in particolare con riferimento al tardivo versamento della prima rata di cui alla lett. b) del comma 3 del neo introdotto art. 15-ter del DPR n. 602/73.

Si chiede, pertanto, di stabilire che la decadenza dalla rateazione è esclusa in caso di tardivo versamento della prima rata non superiore a "quindici giorni".

Infine, sempre nell'intento di armonizzare la rateizzazione dei debiti tributari ai sensi dell'art. 6, comma 5, lett. c) della legge delega, si chiede di prevedere, anche per le forme di rateizzazione contemplate nella presente disposizione, la possibilità di rateizzare nuovamente il carico tributario residuo a seguito dell'intervenuta decadenza, come stabilito dall'art. 19, comma 3, del DPR n. 602/73 come modificato dall'art. 10 del presente schema di decreto legislativo per le rateazioni riguardanti i tributi iscritti a ruolo.

Art. 4 (Termini per la notifica della cartella di pagamento. Casi particolari).

La nuova lett. c-bis) del comma 1 dell'art. 25 del DPR n. 602/73 appare irrazionale, poiché fa decorrere il termine triennale per la notifica della cartella di pagamento, in caso di inadempimento di cui al nuovo art. 15-ter dello stesso DPR, dalla scadenza dell'ultima rata del piano di rateazione.

Trattandosi di inadempimento che provoca la decadenza dalla rateazione, si chiede che il termine triennale per la notifica della cartella di pagamento decorra dall'intervenuta decadenza prevista dalla legge.

Il nuovo comma 1-bis del citato art. 25 introduce una disciplina di favore con riguardo alla decadenza relativa ai crediti erariali nelle procedure concorsuali tese ad evitare il fallimento. In particolare, è previsto un termine triennale per la notifica della cartella di pagamento relativa a crediti tributari rientranti in determinate procedure concorsuali successivamente annullate o revocate, decorrente dalla pubblicazione della revoca o annullamento. Si tratta di una disposizione ingiustificata, che si chiede di eliminare. Invero, durante le procedure concorsuali, attuandosi il concorso dei creditori sul patrimonio del debitore, le decadenze sono sospese *ex lege* (si veda, ad esempio, l'art. 168 della legge fallimentare sulla sospensione delle decadenze a seguito della pubblicazione del ricorso di concordato preventivo, peraltro citato nella relazione illustrativa allo schema del decreto legislativo) per tutti i creditori, compreso l'erario. Non vi è, dunque, alcun rischio di inesigibilità da contrastare con la presente disposizione.

Il successivo comma 1-ter della stessa disposizione consente, poi, in modo decisamente criticabile, l'insinuazione dei crediti tributari al passivo fallimentare senza necessità di notificare la cartella di pagamento. Ove ciò fosse consentito, attesa la specialità della giurisdizione tributaria confermata, nel fallimento, dall'art. 88 del DPR n. 602/1973, il curatore fallimentare non potrebbe mai contestare le pretese erariali in quanto, in assenza della cartella di pagamento, non vi sarebbe alcun atto autonomamente impugnabile dinanzi al giudice tributario, ai sensi dell'art. 19 del D. Lgs. n. 546/1992. Peraltro, in virtù della predetta specialità della giurisdizione tributaria, nemmeno il giudice delegato al fallimento potrebbe giudicare in ordine alle contestazioni del curatore circa il merito delle pretese erariali. Tutto ciò causerebbe un'ingiustificabile elisione delle ragioni di tutela degli altri creditori concorsuali (e del fallito, trattandosi del suo patrimonio) avverso i crediti tributari, oltre che la violazione della *par condicio creditorum*. Si chiede, pertanto, di eliminare tale disposizione.

Art. 5 (Concentrazione della riscossione nell'accertamento).

La modifica della lettera b) apportata dalla disposizione al comma 1 dell'art. 29 del DL n. 78/2010 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 122/2010) appare eccessivamente gravosa per il contribuente.

Invero, se può trovare qualche giustificazione per le pretese tributarie che derivano da sentenze favorevoli all'Amministrazione passate in giudicato, l'eliminazione della sospensione legale della riscossione (per centottanta giorni dall'affidamento in carico all'agente della riscossione) per gli accertamenti non impugnati dal contribuente, ovvero per l'intimazione di pagamento di quanto dovuto a seguito della decadenza della rateazione, espone il contribuente ad un'ingiustificata accelerazione della riscossione di crediti tributari per nulla definitivi. Difatti, vi possono essere casi in cui l'avviso di accertamento non è stato impugnato dal contribuente in quanto mai ricevuto e, quindi, la sospensione legale della riscossione consente di difendersi avverso tale vizio, senza dover pagare subito, avverso il successivo avviso di presa in carico comunicato al contribuente dall'agente della riscossione. Similmente, in relazione alle somme dovute a seguito di decadenza dalla rateazione, l'iscrizione a ruolo dell'Ufficio potrebbe essere viziata, sia con riferimento ai calcoli (anche degli interessi) delle somme restanti da pagare, sia con riguardo alla corretta imputazione dei versamenti precedentemente eseguiti dal contribuente.

In altri termini, la presunta definitività delle pretese erariali per le fattispecie da ultimo menzionate non può essere assimilata al definitivo accertamento derivante dal giudicato, per cui si chiede di eliminare la previsione de qua per gli accertamenti esecutivi non impugnati dal contribuente e per il recupero di somme derivanti da decadenza dalla rateazione.

Occorre, inoltre, evidenziare che la disposizione non risponde all'obiettivo primario contemplato dalla legge delega, il cui art. 6, comma 5, lett. b), prevede, anche ove la riscossione sia concentrata nell'atto di accertamento, l'introduzione di meccanismi automatici per la concessione della dilazione di pagamento prima dell'affidamento in carico all'agente della riscossione, ove ricorrano specifiche evidenze che dimostrino una temporanea situazione di obiettiva difficoltà.

In termini più generali, il decreto delegato potrebbe costituire l'occasione per estendere la sospensione legale de qua sino alla data dell'ordinanza della Commissione tributaria che decide sull'istanza cautelare presentata dal contribuente.

Art. 7 (Rateazione imposta di successione).

Anche con riguardo alla rateazione dell'imposta di successione, la disciplina del "lieve" inadempimento che esclude la decadenza dalla rateazione appare eccessivamente restrittivo rispetto all'intento della legge delega, in particolare con riferimento al tardivo versamento della prima rata di cui alla lettera b) del comma 4 dell'art. 38 del D.Lgs. n. 346/90.

Si chiede, pertanto, di stabilire che la decadenza dalla rateazione è esclusa in caso di tardivo versamento della prima rata non superiore a "quindici giorni".

Inoltre, l'eliminazione della previsione contenuta nel vigente comma 5 dell'art. 38 del D. Lgs. n. 346/1990, in base alla quale l'Ufficio può concedere un'altra dilazione ancorché il contribuente sia già decaduto dal beneficio della dilazione, appare in contrasto con l'intento di armonizzare la rateizzazione dei debiti tributari ai sensi dell'art. 6, comma 5, lett. c) della legge delega. Peraltro, con riferimento ai carichi iscritti a ruolo, l'art. 10, comma 1, lett. a) n. 3) del presente schema di decreto legislativo consente, a prescindere dall'assenza di ogni forma di garanzia da parte del contribuente, la possibilità di rateizzare nuovamente il carico tributario residuo a seguito dell'intervenuta decadenza.

Si chiede pertanto, sempre nell'intento di armonizzare la rateizzazione dei debiti tributari ai sensi dell'art. 6, comma 5, lett. c) della legge delega, di mantenere l'attuale formulazione comma 5 dell'art. 38 del D. Lgs. n. 346/1990, in base alla quale l'Ufficio può concedere un'altra dilazione ancorché il contribuente sia già decaduto dal beneficio della dilazione.

Art. 9 (Oneri di funzionamento del servizio nazionale di riscossione).

Nonostante il mutamento della denominazione (da “compenso” ad “onere di riscossione”) e gli abbattimenti sulla percentuale (dall'8% al 6% delle somme iscritte a ruolo, con riduzione del 50% in caso di pagamento effettuato entro sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento. Limitatamente alla riscossione spontanea a mezzo ruolo, tale percentuale scende al 2% delle somme iscritte a ruolo riscosse oltre sessanta giorni dalla notifica della cartella), la disposizione non ha risolto i dubbi di legittimità costituzionale che da tempo la dottrina e la giurisprudenza continuano a palesare in relazione all'aggio spettante all'agente della riscossione.

Dubbi che, purtroppo, non sono stati ancora risolti dalla Corte costituzionale che, come è noto, con l'ordinanza n. 147 del 9 luglio scorso ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'aggio di riscossione sollevate – con riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione – dalle Commissioni tributarie provinciali di Torino e di Latina.

In particolare, la Corte ha rilevato in entrambe le ordinanze di rimessione una carenza sia nella descrizione della concreta fattispecie, sia nella motivazione in punto di rilevanza, il che ha costituito la premessa per la pronuncia di inammissibilità.

La mancata pronuncia della Corte costituzionale sul merito delle questioni di legittimità sottoposte al suo giudizio rende ancor più urgente un intervento normativo che sia in grado di restituire all'aggio di riscossione caratteri maggiormente conformi alla funzione cui lo stesso è destinato.

Ed infatti, a prescindere dalla questione riguardante la configurabilità dell'onere di riscossione quale aiuto di Stato, che imporrebbe un approfondimento circa la natura economica o meno dell'attività di riscossione svolta dall'agente, permangono i profili di illegittimità costituzionale dell'onere. In particolare, l'effettiva commisurazione dell'onere di riscossione (a carico del debitore) non può essere ancorata alle “somme iscritte a ruolo”. E' anche superfluo ribadire che nell'attuale sistema di riscossione, a differenza del passato, il soggetto che svolge il servizio non corre alcun rischio imprenditoriale (derivante, in passato, dal sistema del “non riscosso” per “riscosso”), per cui la commisurazione dell'onere di riscossione alle “somme iscritte a ruolo” è irrazionale ed illegittima. Tale commisurazione, infatti, impone di qualificare il suddetto onere di riscossione (come diffusamente evidenziato in dottrina) quale “sovraimposta”, “tributo di scopo”, ovvero “sanzione punitiva” per l'omesso tempestivo versamento dei tributi, con la conseguente indubbia illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 53 e 97 Cost. La società Equitalia Spa non è, inoltre, un soggetto terzo che assume un rischio imprenditoriale correlato all'assolvimento di un'attività propria dell'Amministrazione finanziaria, ma è un ente strumentale della stessa Amministrazione che, quindi, non ha diritto ad alcun compenso.

Si chiede, dunque, di eliminare ogni commisurazione dell'onere di riscossione a carico del debitore alle “somme iscritte a ruolo” per parametrarlo all'onere economico effettivamente sostenuto dall'Agente per lo svolgimento dell'attività di riscossione coattiva.

In subordine si chiede, poi, di eliminare l'onere di riscossione nelle domande di insinuazione al passivo del fallimento presentate dall'agente della riscossione.

Invero l'insinuazione al passivo fallimentare di tale onere, posto a carico del debitore fallito, si traduce inevitabilmente nel depauperamento delle risorse destinate alla soddisfazione di tutti i creditori concorsuali, i quali subiscono, di fatto, il peso economico che ne deriva. In altri termini, l'onere economico correlato ad un servizio (per la riscossione delle entrate pubbliche) reso nei confronti di uno dei creditori del fallito, ancorché qualificato dalla veste pubblica, finisce per essere irragionevolmente traslato, di fatto, a carico degli altri creditori del fallito, ai quali, peraltro, non è riconosciuto il medesimo diritto.

Art. 10 (Dilazione di pagamento).

La modifica del comma 1-quater dell'art. 19 del DPR n. 602/1973 apportata dalla disposizione è imprecisa, in quanto subordina l'iscrizione dell'ipoteca e del fermo amministrativo, tra l'altro, al mancato accoglimento della richiesta di rateazione da parte dell'agente e, allo stesso modo, impedisce l'avvio di nuove azioni esecutive sino all'eventuale rigetto della stessa. Si chiede di precisare, in proposito, che tali previsioni si riferiscono esclusivamente alle domande di rateazione per importi superiori a cinquantamila euro, in relazione ai quali il contribuente deve documentare la temporanea situazione di obiettiva difficoltà. Per gli importi inferiori a tale soglia, difatti, la concessione della rateazione è automatica e non prevede alcuna discrezionalità dell'agente ai fini dell'accoglimento della richiesta.

Inoltre, sempre in relazione al comma 1-quater, si chiede si consentire la rateazione anche per le somme oggetto della disciplina sul cd. "blocco dei pagamenti" di cui all'art. 48-bis del DPR n. 602/1973, che, a seguito dell'accoglimento delle richieste di dilazione dei pagamenti dei crediti iscritti a ruolo, deve ritenersi sospesa. Allo stesso modo, similmente a quanto previsto dal cd. decreto "Milleproroghe" (DL n. 192/2014), si chiede di stabilire che le aziende e le società possano richiedere alle Amministrazioni pubbliche e alle società a prevalente partecipazione pubblica il pagamento di somme superiori a diecimila euro, di cui risultano creditrici, anche in presenza di partite debitorie iscritte a ruolo almeno pari a quell'importo, purché abbiano già ottenuto la rateazione.

Tutto ciò, sempre nell'ottica di ampliare l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari, in coerenza con la finalità di garantire la certezza, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di riscossione, come disposto dall'art. 6, comma 5, della legge delega.

La modifica apportata dalla disposizione al comma 3 dell'art. 19 del DPR n. 602/1973 appare eccessivamente gravosa per il contribuente. La riduzione, da "otto" a "cinque", del numero di rate impagate che fa scattare la decadenza dalla rateazione non è in linea con l'ottica di ampliare l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari, in coerenza con la finalità di garantire la certezza, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di riscossione, come disposto dall'art. 6, comma 5, della legge delega.

Si chiede, dunque, di eliminare tale previsione.

Inoltre, con riferimento alla modifica della lettera c) del comma 3 dell'art. 19 del DPR n. 600/73 apportata dalla disposizione, si chiede di stabilire, in coerenza a quanto previsto dal riformulato comma 1-quater dello stesso art. 19, che anche nei casi di nuova rateizzazione l'agente della riscossione non possa iscrivere ipoteca e fermo amministrativo (ad eccezione dei casi di rigetto dell'istanza per importi superiori a cinquantamila euro), né possa avviare nuove azioni esecutive o proseguire quelle in corso.

Ancora, si chiede, sempre nell'ottica di ampliare l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari, in coerenza con la finalità di garantire la certezza, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di riscossione, come disposto dall'art. 6, comma 5, della legge delega, di concedere al contribuente la possibilità di rateizzare anche solo parzialmente i carichi tributari per tributi iscritti a ruolo che lo riguardano.

Si chiede infine, anche per i tributi iscritti a ruolo, di stabilire che gli enti creditori devono imputare i pagamenti rateali del contribuente ai diversi debiti tributari (ed ai relativi interessi, sanzioni ed altri oneri di riscossione) oggetto della rateazione in base ai criteri dettati dall'art. 1193 c.c. Ciò, al fine di poter quantificare esattamente i debiti residui per eventuali ipotesi di decadenza dalla rateazione.



CAMERA DEI DEPUTATI
VI COMMISSIONE FINANZE

SEMINARIO ISTITUZIONALE

sulle tematiche relative a

Schemi di decreti legislativi adottati in attuazione della legge 11 marzo 2014, n. 23, recante "Delega al governo per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita":

Atto del governo n. 181 (schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali)

Atto del governo n. 182 (schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale)

Atto del governo n. 185 (schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione)

INTERVENTO DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

*Roma, Palazzo Montecitorio
Sala del Mappamondo
20 luglio 2015 (ore 14,30)*

1. Premessa	3
2. Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali (AG 181).....	4
2.1 Il modello “Agenzie fiscali”	4
2.2 L'autonomia delle agenzie fiscali. Il modello nel contesto internazionale. L'Agenzia delle entrate.....	5
2.3 Le operazioni di riassetto organizzativo dell'Agenzia delle entrate. Il decreto recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali	10
3. Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (AG 182)	18
4. Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (AG 185).....	20
4.1 Introduzione	20
4.2 Le misure del decreto	21
4.2.1 Rateazione delle somme dovute	21
4.2.2 Revisione degli oneri di funzionamento del servizio nazionale di riscossione	22
4.2.3 Le altre misure del decreto.....	23
4.3 Osservazioni e proposte. Oneri di funzionamento del servizio nazionale della riscossione	26

1. Premessa

Signori Deputati,

Vi ringrazio per l'opportunità che mi viene offerta di intervenire in questa fase di approfondimento dei contenuti dei decreti legislativi approvati, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri il 26 giugno u.s., recanti misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali (AG 181), per la stima e il monitoraggio dell'evasione fiscale e il riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (AG 182) e, più in generale, per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (AG 185).

Anche tali decreti attuativi della legge delega fiscale n. 23/2014, così come quelli ulteriori per i quali è tuttora in corso l'iter di approvazione¹ nonché i decreti delegati già approvati,² contengono misure destinate a incidere significativamente su un tema di grande importanza, qual è la realizzazione di un nuovo sistema fiscale più trasparente ed equo, basato sulla certezza del diritto e sulla riduzione dei costi connessi agli adempimenti fiscali, che rappresenta oggi la sfida più importante per il legislatore delegato e per l'amministrazione finanziaria, nella fondamentale prospettiva di recupero del rapporto di fiducia e collaborazione reciproca tra amministrazione fiscale e contribuente.

Alle tradizionali misure di contrasto dei comportamenti di evasione e di frode, l'Agenzia si sta preparando ad affiancare specifici strumenti idonei a ristabilire il rapporto di fiducia fisco-contribuenti, su basi di trasparenza e dialogo, agendo in funzione preventiva, prima ancora che repressiva.

Tali misure sono funzionali al perseguimento dell'obiettivo di cambiamento del sistema tributario del nostro Paese per renderlo più equo e per favorire l'adempimento spontaneo, in un quadro complessivo di scelte che mirano a realizzare una rivoluzione non solo fiscale, ma anche culturale, nella quale l'Agenzia delle entrate è pienamente coinvolta.

¹ Mi riferisco allo schema di decreto legislativo in materia di internazionalizzazione delle imprese (AG 161), allo schema di decreto legislativo recante interventi finalizzati a incentivare la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi (AG 162), allo schema di decreto legislativo recante interventi volti a conferire maggiore certezza al sistema tributario e a introdurre forme di cooperazione rafforzata con i contribuenti (AG 163), allo schema di decreto legislativo recante la revisione del sistema sanzionatorio tributario (AG 183) e lo schema di decreto legislativo recante le modifiche alla disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario (Atto n. 184).

² Il decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175 in materia di semplificazioni fiscali e dichiarazione precompilata, il decreto legislativo 15 dicembre 2014, n. 188 in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi, il decreto legislativo 17 dicembre 2014, n. 198 in materia di composizione, attribuzioni e funzionamento delle commissioni censuarie.

2. Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali (AG 181)

2.1 Il modello “Agenzie fiscali”

Le agenzie fiscali sono operative dal 1° gennaio 2001. Le motivazioni di fondo che hanno portato all'introduzione del modello di «amministrazione per agenzie», comuni a quelle che hanno in precedenza spinto l'adozione del modello stesso in altri Paesi (3), sono riconducibili alla necessità di garantire maggiore autonomia operativa (4) e, quindi, una gestione più flessibile delle risorse umane e materiali.

Affinché le riforme avviate negli anni precedenti (5) dessero i risultati sperati era indispensabile adottare un nuovo modello organizzativo che superasse le rigidità burocratiche, assicurando una maggiore efficienza e incisività dell'azione amministrativa: il modello agenzia, appunto.

Per quanto innovativo, questo processo di cambiamento è coerente con la riforma delle amministrazioni pubbliche delineata dal decreto legislativo n. 29/1993 che, introducendo il principio della distinzione tra indirizzo e controllo, demandati agli organi di governo, e attuazione e gestione, demandate alla dirigenza, ha trasformato, almeno sul piano degli enunciati normativi, il dirigente pubblico in un amministratore dotato di autonomia decisionale, titolare di un proprio *budget*, gestore di risorse umane e strumentali e destinatario di responsabilità di risultato.

Il nuovo modo di concepire l'attività dell'amministrazione finanziaria nasceva dalla consapevolezza che non era più sufficiente garantire esclusivamente la regolarità e la legittimità formale dell'azione dei pubblici poteri, ma piuttosto era (è) necessario assicurare e misurare l'efficienza e l'efficacia del modo in cui essi attuano le rispettive politiche. Il passaggio all'Agenzia è il passaggio dalla logica dell'adempimento alla logica dell'efficienza: semplicemente, una svolta epocale.

3 Prima che in Italia, il modello di «amministrazione per agenzie» era stato già adottato in altri paesi (Stati Uniti, Spagna, Svezia, Regno Unito), dove quel modello ha avuto larga applicazione al settore pubblico.

4 nell'esperienza britannica ricorre di continuo il termine *freedom to manage*

5 la «riforma di strutture» dell'inizio degli anni Novanta e la riforma fiscale scaturita dalle deleghe del 1996.

Le quattro agenzie istituite dal decreto legislativo n. 300/1999 (6) hanno mantenuto l'organizzazione di tipo funzionale varata nel 1991 (7); anche l'articolazione su tre livelli [centrale, regionale e locale (8)] e la relativa suddivisione di compiti sono rimaste a grandi linee invariate. L'articolazione degli uffici è stabilita con disposizioni interne.

Nel passaggio dai dipartimenti alle agenzie, l'assetto organizzativo degli uffici locali dell'Agenzia delle entrate e degli uffici provinciali dell'Agenzia del territorio è rimasto invariato, secondo un modello basato sull'integrazione delle competenze. (9)

2.2 L'autonomia delle agenzie fiscali. Il modello nel contesto internazionale. L'Agenzia delle entrate

L'istituzione delle agenzie ha realizzato, come innanzi detto, la separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo (affidate al dipartimento per le politiche fiscali, oggi Dipartimento delle finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze) e quelle di gestione operativa del sistema fiscale (affidate appunto alle agenzie).

Si può affermare che l'istituzione delle agenzie ha costituito, in quanto «riforma di regole gestionali», il necessario completamento della «riforma di strutture» dell'inizio degli anni Novanta e della riforma fiscale scaturita dalle deleghe del 1996.

Circa la natura giuridica delle agenzie, la legge 15 luglio 2002, n. 145, nel modificare l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ha espressamente incluso le agenzie fiscali fra le amministrazioni pubbliche, senza, però, ricomprenderle né fra le amministrazioni dello Stato, né fra gli enti pubblici non economici.

La tesi secondo la quale le agenzie fiscali sarebbero organi dello Stato con personalità giuridica, non ha trovato concorde la Corte di Cassazione, che nella sentenza a sezioni unite n. 3118 del 2005 ha chiarito che *«l'Agenzia delle entrate è una persona giuridica di diritto*

6 sulla falsariga dei precedenti dipartimenti: entrate, dogane, territorio e demanio; queste ultime due si erano divise le attribuzioni dell'ex Dipartimento del territorio

7 la riforma aveva avuto come criterio guida l'unificazione dei diversi apparati amministrativi per funzioni omogenee.

8 Gli uffici centrali e regionali, svolgono funzioni prevalenti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo, e gli uffici di livello locale, hanno funzioni operative.

9 Per l'Agenzia delle dogane la realizzazione degli uffici a competenze unificate è cominciata, invece, dopo l'avvio dell'agenzia stessa. Il principio dell'integrazione delle competenze si ritrova, con modalità peculiari, anche nel modello organizzativo delle filiali dell'Agenzia del demanio.

pubblico autonoma cui è demandata la diretta gestione di un interesse pubblico primario, quale la corretta riscossione delle imposte». La sentenza ha escluso che il rapporto dell'Agenzia con lo Stato «sia *sussumibile nella figura della persona giuridica-organo dello Stato*». (10)

A prescindere, tuttavia, dalla questione della natura giuridica, il tratto fondamentale che caratterizza le agenzie fiscali è la loro autonomia dal punto di vista regolamentare, amministrativo, patrimoniale, organizzativo, contabile e finanziario.

Con l'istituzione delle agenzie fiscali lo svolgimento di pubbliche funzioni è stato affidato a soggetti che, pur rientrando nell'alveo della pubblica amministrazione, potevano operare con **regole più flessibili di gestione delle risorse umane e materiali**, mutuando alcuni tratti della cultura aziendale.

I principali punti su cui si concretizza l'autonomia delle agenzie sono:

- a) l'autonomia organizzativa, che consente alle agenzie di modellare con propri atti interni l'articolazione degli uffici;
- b) l'autonomia gestionale, che rende possibile adottare scelte strategiche e operative che saranno valutate nell'ottica dei risultati conseguiti e non della verifica formale dei singoli atti di gestione;
- c) l'autonomia contabile e finanziaria, che consente di abbandonare le rigide regole della contabilità pubblica e i conseguenti controlli esterni di tipo preventivo e autorizzatorio.

Nell'ambito dell'autonomia che è stata a esse conferita, le agenzie fiscali adottano i propri statuti e i regolamenti di amministrazione e contabilità, sottoposti all'approvazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Il regolamento di amministrazione, in conformità ai principi del decreto legislativo n. 29/1993 (trasfuso poi nel decreto legislativo n. 165/2001), disciplina l'organizzazione e il funzionamento di ciascuna agenzia, detta le norme per l'assunzione del personale (11), fissa le dotazioni organiche e determina le regole per l'accesso alla dirigenza.

10 Le stesse considerazioni possono essere estese all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, mentre per l'Agenzia del demanio la qualificazione giuridica è ormai incontrovertibile dopo la trasformazione in ente pubblico economico (decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173, modificativo del decreto legislativo n. 300/1999)

11 è stato introdotto, a tal fine, un sistema innovativo di reclutamento dei funzionari mediante tirocinio teorico-pratico retribuito.

Sul fronte della gestione delle risorse umane, il personale delle agenzie ha visto riconosciuta la peculiarità della propria attività con l'inquadramento in uno specifico comparto di contrattazione, separato da quello dei ministeri. (12)

Quanto al regime dei controlli, che vale a circoscrivere l'ambito di autonomia, il decreto istitutivo fissa anzitutto il principio che le agenzie fiscali sono sottoposte all'alta vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Sono poi soggette all'approvazione del Ministro, come già accennato, le deliberazioni del comitato di gestione che riguardano gli statuti, i regolamenti e gli atti di carattere generale che regolano il funzionamento delle agenzie.

Tutti gli altri atti di gestione delle agenzie non sono sottoposti a controllo ministeriale preventivo.

Se questo è il **quadro di riferimento relativo al modello di «amministrazione per agenzie»**, è importante comprendere che lo stesso è stato fortemente ispirato al **quadro internazionale** di riferimento, che tuttora mostra una generale tendenza all'affermazione del modello delle agenzie quale riferimento per la maggior parte delle amministrazioni fiscali estere.

L'OCSE nel periodico report (13) dedicato alla **comparazione degli aspetti istituzionali, organizzativi, strategici e operativi delle amministrazioni fiscali di 52 Paesi** (tra cui tutti i membri dell'OCSE, dell'Unione europea e del G20), pone in evidenza che circa il 60% delle amministrazioni fiscali ha adottato un *“unified semi-autonomous body”* quale forma di assetto istituzionale per la gestione delle imposte dirette e indirette (14). Ciò in risposta a una generale esigenza di incremento di autonomia delle amministrazioni fiscali che sia in grado di assicurare, da un lato, una gestione delle entrate fiscali efficiente ed efficace e, dall'altro lato, l'esercizio del potere in maniera equa e imparziale, assicurato da una serie di controlli e contrappesi per garantire la trasparenza

12 Al riguardo, occorre tener presente che l'art. 54, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che ha sostituito l'art. 40, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, ha previsto che nel settore pubblico vengano definiti al massimo quattro comparti di contrattazione collettiva: è prevedibile che, quando sarà attuata la nuova normativa, il comparto agenzie fiscali confluirà in un comparto più ampio.

13 *“Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies”* – Forum of Tax Administration – OECD (2013) (<http://www.oecd.org/tax/administration/tax-administration-series.htm>).

nelle loro operazioni e un'adeguata responsabilità per la loro gestione complessiva del sistema fiscale.

L'autonomia delle amministrazioni fiscali è stata, inoltre, oggetto di interesse sia da parte della Commissione Europea nella guida che fornisce raccomandazioni per una moderna ed efficiente amministrazione fiscale (15), sia in un apposito studio predisposto del Fondo Monetario Internazionale nel 2010 (16), nel quale, nel confrontare il tradizionale modello ministeriale con il modello degli organismi “semi autonomi”, viene posto in evidenza che, pur in presenza di una generale tendenza verso una maggiore autonomia che interessa la pubblica amministrazione, tale aspetto è più rilevante nelle amministrazioni fiscali in ragione delle loro specificità, delle competenze specialistiche necessarie per lo svolgimento delle attività e per il ruolo connesso alla riscossione del gettito.

Le argomentazioni che sono generalmente riconosciute a supporto del modello agenziale riguardano principalmente gli aspetti connessi con l'efficacia e l'efficienza: la possibilità di gestire il sistema fiscale con una organizzazione autonoma che consente di concentrare gli sforzi anche attraverso l'utilizzo di logiche aziendalistiche e, come nel 70% delle amministrazioni esaminate, con una gestione del personale che possa derogare alle regole previste per il pubblico impiego.

Con specifico riguardo al tema dell'“autonomia” del modello Agenzie in relazione alla gestione delle risorse umane, il citato documento comparativo dell'OCSE (*“Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies”*) rappresenta l'autonomia stessa in termini di: *“capacità di fissare gli standard di qualificazione tecnica e accademica per categorie di assunzioni”*,

14 “Table 1 – Institutional arrangements for tax administration, “Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies” – Forum of Tax Administration – OECD (2013)” - pag. 26.

15 “Fiscal Blueprints, A path to a robust, modern and efficient tax administration” - European Commission - Taxation and customs union (2007)
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/fiscal_blueprints_en.pdf.

16 “Revenue Administration: Autonomy in Tax Administration and the Revenue Authority Model”, - Technical Notes and Manuals – Fiscal Affairs Department - William Crandall - Fondo monetario Internazionale (2010) -
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1012.pdf>.

“assumere e licenziare il personale, in conformità delle politiche e delle procedure previste per il settore pubblico”, “capacità di definire e gestire programmi di sviluppo e formazione” del personale; “capacità di negoziare i livelli di remunerazione del personale in conformità con i più ampi programmi del settore pubblico”.

E’ quello sopra sinteticamente descritto il contesto cui si è ispirato il decreto legislativo n. 300/1999, il quale, nel demandare anche la determinazione delle regole di accesso alla dirigenza ai regolamenti delle agenzie, aveva evidentemente ritenuto che la disciplina delle modalità di selezione dei dirigenti non potesse rimanere estranea alla sfera di autonomia delle agenzie, trattandosi di una leva fondamentale per assicurare la funzionalità e lo sviluppo dell’organizzazione.

La scelta nasceva evidentemente dal riconoscimento del particolare modello organizzativo delle Agenzie, improntato su una spiccata operatività e sulla misurabilità degli obiettivi assegnati. Di riflesso, su una forte responsabilizzazione rispetto ai risultati attesi. Ecco, perché, le regole (contenute nei regolamenti delle agenzie fiscali) prevedevano, in particolare, una sperimentazione sul campo dei candidati, per vagliarne le reali attitudini e le capacità manageriali necessarie per dirigere strutture operative notevolmente complesse.

La direzione degli uffici operativi dell’agenzia richiede infatti, da un lato, ampie e approfondite conoscenze in materie di notevole complessità tecnica e, dall’altro, solide competenze manageriali, perché occorre indirizzare, coordinare, motivare e monitorare, nello svolgimento di una variegata gamma di processi di lavoro, l’attività di un gran numero di addetti. Molti di questi operatori hanno poi un’elevata qualificazione professionale e il modulo organizzativo essenziale della loro attività è quello del lavoro in team, che, se da una parte, può assicurare maggiore qualità dei servizi a fronte di una forte varianza delle richieste da soddisfare, dall’altra, però, mette in gioco dinamiche di cooperazione spesso critiche, che richiedono al dirigente della struttura doti di leadership, capacità relazionali e abilità di gestione manageriale.

Per fare fronte a compiti di direzione di tale natura, sulla base delle disposizioni del decreto legislativo n. 300/1999 l’Agenzia delle entrate, al pari delle altre agenzie fiscali, aveva previsto nel proprio regolamento di amministrazione (precisamente, nell’art. 12) procedure concorsuali innovative in base alle quali, dopo una prima selezione concorsuale pubblica, i candidati avrebbero dovuto seguire un periodo di tirocinio teorico-pratico di

congrua durata, volto a verificare concretamente il possesso delle capacità necessarie per svolgere le funzioni di dirigente. Solo se la valutazione di tale periodo fosse stata positiva il candidato avrebbe potuto conseguire la qualifica dirigenziale.

In sostanza, l'intenzione dell'Agenzia è sempre stata quella di individuare modalità concorsuali idonee a selezionare i soggetti realmente più adatti a ricoprire le posizioni dirigenziali.

Nei Paesi in cui è adottato il modello "Agenzia", viene rilevata una forte percezione del fatto che tale modello di *governance* ha significativamente contribuito alle riforme e al miglioramento della *performance*.

Gli studi effettuati hanno messo in evidenza la difficoltà di fornire evidenze, in termini quantitativi, degli effettivi benefici connessi all'adozione del modello, sia per la mancanza di dati che consentono di comparare la fase precedente con la fase di implementazione del modello, sia per la presenza di ulteriori fattori esogeni che rendono difficoltosa l'individuazione della relazione causa-effetto.

Sebbene analoghe difficoltà possano essere rilevate anche con riferimento all'implementazione del modello agenziale in Italia, tuttavia, comparando alcuni indicatori fissati nelle Convenzioni con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, è possibile avere l'evidenza del crescente impegno al servizio dei cittadini e a presidio della legalità tributaria.

Allego alla presente relazione un documento concernente i risultati conseguiti dall'Agenzia, utile al fine di valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione.

2.3 Le operazioni di riassetto organizzativo dell'Agenzia delle entrate. Il decreto recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali

In base alle disposizioni contenute nel decreto legge del 2012 (17) e, in particolare, nell'articolo 23-*quater*, il 1° dicembre 2012 l'Agenzia delle Entrate ha incorporato l'Agenzia del Territorio, assumendone le funzioni.

17 decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (cosiddetta *spending review*)

L'operazione si inquadra in una più ampia manovra di revisione degli apparati amministrativi, finalizzata a ridurre la spesa pubblica e ad accrescere l'efficienza delle strutture.

Il processo di integrazione persegue questi obiettivi:

- migliorare i servizi all'utenza e sviluppare la *tax compliance* (un solo accesso in ufficio e un solo punto di riferimento per tutte le problematiche legate alla fiscalità immobiliare);
- potenziare l'azione di contrasto all'evasione (gestione integrata delle banche dati delle proprietà immobiliari);
- realizzare economie di scala nelle attività indirette e di gestione (personale, amministrazione, ICT, audit e sicurezza, comunicazione, governo strategico e pianificazione).

Con i provvedimenti emanati nel 2013 e nel 2014 è stato definito il nuovo assetto delle strutture centrali e regionali preposte alle attività indirette, al fine di eliminare sovrapposizioni e duplicazioni.

A livello centrale il riassetto è operativo dal 29 luglio 2013, a livello regionale dal 1° giugno 2014. Ulteriori aggiustamenti sono stati operati con decorrenza 1° gennaio 2015.

A seguito del riassetto, il numero delle posizioni dirigenziali si è ridotto di 196 unità: 37 al centro, 152 nelle regioni e 7 negli uffici operativi.

La riduzione delle posizioni dirigenziali, oltre che dalle esigenze di razionalizzazione organizzativa conseguenti all'accorpamento, discende anche dall'attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 23-*quater* del citato decreto-legge n. 95/2012, che prevede un'ulteriore riduzione del numero degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche, nel rispetto dei seguenti criteri:

- personale non dirigente: il nuovo organico doveva assicurare una riduzione di spesa pari almeno al 10% di quella corrispondente all'organico precedente;
- dirigenti di seconda fascia: il nuovo organico non poteva superare il rapporto di 1 su 40 rispetto al nuovo organico del personale non dirigente;
- dirigenti di prima fascia: il nuovo organico non poteva superare il rapporto di 1 su 20 rispetto al nuovo organico dei dirigenti di seconda fascia.

Il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze dell'8 novembre 2012 ha stabilito che la determinazione della dotazione organica definitiva avvenga in coincidenza con il perfezionamento del processo di riorganizzazione.

Coerentemente con le previsioni normative sopra richiamate, la dotazione organica definitiva del personale delle aree sarà fissata in 43.794 unità (33.770 ex Entrate e 10.024 ex Territorio), con riduzione del 10% della spesa relativa ai due organici precedenti.

Il numero dei dirigenti di 2^a fascia è collegato al già menzionato rapporto di un dirigente su 40 unità di personale non dirigente, risultando perciò pari a 1.095 unità (43.794 diviso 40). La riduzione da apportare è pari a 363 unità di cui, come sopra evidenziato, ne sono state già eliminate 196.

Per i dirigenti di 1^a fascia, infine, va applicato, come detto, il rapporto di 1 su 20 rispetto ai dirigenti di 2^a fascia, per un totale di 55 unità (1.095 diviso 20); l'organico così determinato va ridotto di due unità, ai sensi dell'art. 1, comma 463, della legge 27 dicembre 2013, n. 147: detta norma prevede l'istituzione di due posizioni dirigenziali di livello generale presso l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, con la contestuale soppressione di altrettante posizioni di analogo livello presso l'Agenzia delle entrate.

L'art. 23-*quiquies*, comma 1, del decreto-legge n. 95/2012, prevede inoltre che, per assicurare la funzionalità dell'assetto operativo conseguente alla riduzione dell'organico dirigenziale, le agenzie fiscali possono istituire fino a un massimo di 380 posizioni organizzative di livello non dirigenziale, alle quali viene riconosciuta una specifica indennità di posizione e un'indennità di risultato. Finora sono state attivate 136 posizioni organizzative di livello non dirigenziale.

Il riassetto delle strutture preposte ai processi di missione avverrà entro il 31 dicembre 2015, come indicato nella relazione che il sig. Ministro *pro tempore* ha presentato in Parlamento a ottobre 2012 ai sensi dell'art. 23-*quater*, comma 1, del decreto-legge n. 95/2012.

Nell'ambito di tale riassetto saranno ridotte le rimanenti posizioni dirigenziali e saranno attivate le ulteriori posizioni organizzative di livello non dirigenziale.

Un'apposita Commissione ha lavorato a un progetto per l'integrazione degli uffici operativi (Direzioni provinciali e Uffici provinciali-Territorio), che ancora operano separatamente.

Il nuovo modello è stato concepito per rispondere a più esigenze:

- integrare i processi dell'area registro, la maggior parte dei quali ha per oggetto beni immobili;
- realizzare significative innovazioni nel mondo immobiliare, quali l'anagrafe immobiliare integrata e la prevista riforma del sistema estimativo del catasto dei fabbricati;
- supportare l'evoluzione del sistema fiscale sul versante degli adempimenti a carico del contribuente (dichiarazione precompilata, strategia del "cambia verso");
- agevolare la diffusione della telematica, che in tempi brevi deve diventare l'unico canale di contatto per la maggior parte degli adempimenti fiscali.

Ho fin qui fornito una sintesi delle operazioni di riassetto organizzativo già messe in atto e programmate dall'Agenzia.

In tale contesto sono sopravvenuti due fatti nuovi.

Il primo è la sentenza con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della norma che, in assenza di dirigenti di ruolo, autorizzava l'attribuzione di incarichi dirigenziali a funzionari della III area.

La sentenza ha comportato la decadenza di 866 funzionari "reggenti", lasciando senza un responsabile più di due terzi degli uffici.

Nell'immediato, si è ovviato conferendo incarichi *ad interim* ai pochi dirigenti di ruolo e deleghe di firma ai funzionari.

Questa soluzione non può reggere a lungo: alcune situazioni sono letteralmente ingestibili, soprattutto nelle direzioni provinciali più grandi: ai responsabili della DP I di Milano e della DP I di Roma sono stati attribuiti otto *interim* ciascuno, a quello della DP II di Milano addirittura undici; alcuni direttori provinciali sono stati chiamati a dirigere *ad interim* anche gli Uffici provinciali-Territorio. Nelle direzioni provinciali, solo 5 uffici Controllo su 107 sono diretti da titolari. In tutti le Direzioni regionali, gli uffici Grandi contribuenti e gli uffici Antifrode sono diretti *ad interim*.

E' evidente che, in tale contesto, la riorganizzazione è stata fortemente rallentata.

Il secondo elemento di novità sopravvenuto è dato dall'approvazione, da parte del Governo, dello schema di decreto delegato sulle agenzie fiscali.

Nello specifico, il decreto prevede:

- a) la riorganizzazione delle strutture delle agenzie in funzione del contenimento delle spese di funzionamento e del riassetto dei servizi di assistenza, consulenza e controllo,

con il prioritario obiettivo di facilitare e promuovere l'assolvimento degli obblighi tributari, anche grazie all'impiego di nuove e più avanzate forme di comunicazione con il contribuente, promuovendo, a tal fine, anche programmi di formazione e sviluppo del personale;

- b) la revisione del sistema delle convenzioni fra Ministro dell'Economia e delle Finanze e agenzie fiscali, in relazione alla nuova strategia di controllo fiscale volta a reimpostare il rapporto tra l'amministrazione fiscale e i contribuenti in un'ottica il più possibile collaborativa, in modo da semplificare gli adempimenti, stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili e gli obiettivi di maggiore efficienza cui la stessa strategia è rivolta; il provvedimento prevede che le Convenzioni definiscano, per ciascuna agenzia fiscale, specifici indicatori per la misurazione degli obiettivi (18): in particolare, indicatori della produttività, qualità e tempestività dell'attività svolta nelle rispettive aree di operatività e indicatori della complessiva efficacia e efficienza gestionale;
- c) la revisione del sistema di incentivazione del personale, nella consapevolezza che il successo della strategia sopra delineata, volta a reimpostare il rapporto tra l'amministrazione fiscale e i contribuenti in un'ottica il più possibile collaborativa, dipende in modo determinante dalla qualificazione e dalla competenza professionale

¹⁸ Il provvedimento prevede che le Convenzioni definiscano, per ciascuna agenzia fiscale, specifici **indicatori per la misurazione degli obiettivi**: in particolare, indicatori della produttività, qualità e tempestività dell'attività svolta nelle rispettive aree di operatività e indicatori della complessiva efficacia e efficienza gestionale. Prevede, inoltre, che gli indicatori siano definiti sulla base di alcuni **criteri di carattere generale**, quali il rispetto dei principi di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212. anche con riguardo alla richiesta di documentazione già in possesso dell'amministrazione finanziaria, alla preponderanza del peso degli indicatori espressione delle attività volte a facilitare gli adempimenti tributari, a contribuire a una maggiore competitività delle imprese italiane e a favorire l'attrattività degli investimenti in Italia per le imprese estere che intendono operare nel territorio nazionale, nonché delle attività di prevenzione e contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, di erogazione dei servizi al contribuente e di tempestiva esecuzione dei provvedimenti di rimborso e di sgravio. Tra i criteri generali è previsto anche quello connesso alla tempestività dell'adozione di direttive a seguito di mutamenti legislativi e della giurisprudenza di legittimità che possano incidere sui rapporti pendenti ai fini dell'autotutela, acquiescenza a sentenze, adesioni, mediazioni e conciliazioni giudiziali, al fine di garantire un impegno dell'Agenzia prima di tutto in termini di tempestività degli interventi di indirizzo nei confronti di tutti gli uffici in funzione di assicurare l'immediata operatività degli stessi. Il provvedimento prevede, altresì, che le convenzioni definiscono i criteri per la redazione della mappa dei rischi operativi e per la definizione degli indicatori di rischio di non conformità di ciascuna agenzia fiscale. Infine, una disposizione generale prevede che le disposizioni del decreto relative alla convenzione di cui all'articolo 59 del decreto legislativo n. 300/1999 si rendono applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2016.

degli operatori (19); in particolare, la revisione del sistema, che non comporta maggiori oneri per il bilancio dello Stato, consiste nell'impiantare il sistema di incentivazione sull'istituto della quota incentivante, ripensata nel contesto più generale della revisione del sistema delle convenzioni fra Ministro dell'Economia e delle Finanze e agenzie fiscali: la quota incentivante viene, infatti, rapportata al raggiungimento degli obiettivi individuati nelle Convenzioni, con un incremento della misura a seguito di verifica, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle finanze, secondo specifici indicatori e criteri, del maggior gettito con riferimento alle somme incassate nell'ultima annualità consuntivata, derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 634, 635 e 636 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nonché degli istituti introdotti con i decreti delegati emanati in attuazione della legge 10 marzo 2014, n. 23 al fine di favorire la *tax compliance*, dall'attività di controllo fiscale, nonché in base all'accertamento dei risparmi di spesa conseguenti a controlli che abbiano determinato il disconoscimento in via definitiva di richieste di rimborsi o di crediti d'imposta. A regime, le Convenzioni costituiscono, pertanto, la sede istituzionale di verifica dei sistemi di misurazione e valutazione della performance individuale adottati dalle agenzie fiscali, nonché dei criteri da esse stabiliti per l'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance dei dipendenti;

- d) l'ulteriore riduzione dell'organico dirigenziale di prima e di seconda fascia;
- e) l'eliminazione della preesistente limitazione per materie delle competenze dei vicedirettori;
- f) la possibilità di indire nuovi concorsi per dirigenti, per soli esami, da concludere entro il 31 dicembre 2016, utilizzando modalità selettive da stabilire con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze; al reclutamento tramite concorso viene data precedenza rispetto alle procedure di mobilità.

Lo schema di decreto presenta elementi positivi: ribadisce la validità del modello agenzie e prevede un riassetto organizzativo coerente con le misure già adottate o programmate dall'Agenzia.

19 Di qui la necessità che le agenzie fiscali vengano dotate di leve efficaci di gestione autonoma del proprio personale, con particolare riguardo al sistema di incentivazione della performance lavorativa.

Valuto positivamente anche l'ipotesi di revisione del sistema di incentivazione, che viene razionalizzato e ricondotto a unità, agganciato all'esito positivo delle verifiche finalizzate ad accertare il maggior gettito incassato con riferimento all'ultimo anno consuntivato connesso al raggiungimento degli obiettivi fissati nelle convenzioni, compreso quello derivante dall'attività volta a promuovere l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e dall'attività di controllo fiscale, nonché in base all'accertamento dei risparmi di spesa conseguenti a controlli che abbiano determinato il disconoscimento in via definitiva di richieste di rimborsi o di crediti d'imposta.

Tale sistema consentirà, inoltre, di abbreviare i tempi tra la prestazione lavorativa e l'erogazione dell'incentivo.

Il previsto concorso, infine, potrà contribuire a colmare le carenze che si registrano nell'organico dirigenziale.

Occorre considerare che l'espletamento del concorso richiede tempi medio-lunghi, sicché la predetta situazione di carenza si trascinerà ancora a lungo - e anzi si aggraverà con gli inevitabili pensionamenti - con ricadute negative sulla funzionalità dell'Agenzia e sulla stessa possibilità di realizzare appieno la riorganizzazione.

Penso che sia necessario procedere senza esitazione a bandire un concorso per il reclutamento dei dirigenti nel più breve tempo possibile, con il preciso intento di contribuire a garantire di nuovo la piena operatività della macchina fiscale e che vada considerato che sussiste, al tempo stesso, un'esigenza contingente: occorre affrontare nell'immediato la problematica del funzionamento di un'organizzazione che è stata privata di buona parte della catena di comando, in modo che si possa a pieno ritmo lavorare al servizio del Paese.

Lo schema di decreto prevede che le agenzie apportino ulteriori riduzioni all'organico dirigenziale rispetto a quella già definita in applicazione della legge sulla *spending review* (art. 23-quinquies, comma 1, lett. a), punto 2, del decreto-legge n. 95/2012). In pratica il decreto interviene sul parametro di complessità gestionale stabilito dalla *spending review* prevedendo specifiche riduzioni.

La prospettiva in cui si inserisce questa nuova riduzione di posizioni dirigenziali è quella di un utilizzo più razionale delle diverse competenze professionali nelle loro caratteristiche distintive di ruolo.

Sono dell'avviso che proprio in tale prospettiva e al fine di assicurare comunque la funzionalità operativa degli uffici anche a fronte della predetta riduzione, occorrerebbe prevedere un incremento delle posizioni organizzative non dirigenziali nei limiti del numero di posizioni dirigenziali soppresse, con un risparmio di spesa complessivo conseguente a tale soppressione e ferma restando una determinata quota, da destinare in ogni caso a risparmio.

In questo modo, oltre a realizzare risparmi di spesa, verrebbero opportunamente valorizzate la preparazione, le capacità e la competenza acquisite, specie nell'esercizio di funzioni tecniche di particolare rilevanza, dai migliori funzionari delle agenzie, utilizzando così al meglio il patrimonio delle professionalità disponibili, notevolmente accresciutosi grazie al ricambio generazionale che ha interessato negli ultimi dieci anni la terza area d'inquadramento, quella appunto dei funzionari.

Come già previsto dal decreto legge n. 95/2012, la procedura di conferimento delle posizioni organizzative di livello non dirigenziale potrebbe prevedere che le stesse siano affidate sulla base di apposite procedure selettive secondo criteri oggettivi e trasparenti di valorizzazione delle capacità e del merito.

L'Agenzia rispetta la sentenza della Corte Costituzionale. Gli incarichi dirigenziali sono stati immediatamente revocati, in ottemperanza alla dichiarazione di illegittimità costituzionale.

In un momento così difficile occorre uno sforzo comune delle Istituzioni finalizzato a individuare soluzioni rapide ed efficaci che ritengo, con esclusivo spirito costruttivo, non possa essere scisso da riflessioni più generali sulle esigenze di funzionamento delle Agenzie, nel quadro più generale delle valutazioni che il Governo e il Parlamento stanno in questi mesi facendo sulla selezione dei dirigenti pubblici, auspicando una strada che abbandoni procedure selettive che privilegiano l'aspetto nozionistico per valorizzare adeguatamente specifiche competenze e capacità.

In tale contesto è, pertanto, indispensabile uno sforzo comune teso a unire le forze istituzionali con l'obiettivo di realizzare le condizioni per assicurare un'efficace tutela del nostro patrimonio, esigenza trasversale a tutti coloro che operano al servizio dello Stato.

Sono convinta che tutti i colleghi dell'Agenzia manterranno l'entusiasmo e la tenacia che ha caratterizzato il loro operato, anche in questa difficile contingenza, spinto dal profondo rispetto della dedizione al proprio lavoro, così importante per la società civile

3. Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (AG 182)

Lo schema di decreto legislativo (AG n. 182) nel perseguire l'obiettivo generale della riduzione della pressione tributaria sui contribuenti, attua la delega nella misura in cui introduce previsioni normative per la stima e il monitoraggio dell'evasione e il riordino dell'erosione fiscale.⁽²⁰⁾

In particolare, sono apportate modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica⁽²¹⁾ al fine di introdurre strumenti di monitoraggio delle spese fiscali (*tax expenditures*) e prevedere il coordinamento dei medesimi strumenti con le procedure di bilancio.

Si prevede, inoltre, che la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanze sia corredata da un rapporto programmatico volto a ridurre o riformare le spese fiscali ingiustificate, superate dalla nuova situazione sociale ed economica, ovvero le spese fiscali che risultino avere le medesime finalità di programmi di spesa esistenti.

La finalità è quella di porre in capo al Governo la predisposizione di un programma annuale di riordino delle spese fiscali da attuare con la manovra di finanza pubblica. Gli interventi programmati dovranno comunque tenere conto, in via prioritaria, della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e di pensione, delle esigenze di tutela della famiglia, della salute, delle situazione di svantaggio economico e sociale, nonché della tutela del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica.

In base alle modifiche introdotte dal decreto delegato, la legge di stabilità dovrà contenere le disposizioni finalizzate all'eliminazione, riduzione o modifica delle spese fiscali e, inoltre, dovrà destinare le eventuali maggiori entrate derivanti dalla revisione annuale delle spese fiscali al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

E' prevista l'introduzione del Rapporto annuale sulle spese fiscali con cui saranno valutati gli effetti delle spese fiscali prendendo come riferimento modelli standard di

²⁰ Artt. 3 e 4 della legge delega n. 23/2014.

²¹ L'art. 1, comma 1, AG n. 182 inserisce il comma 5-bis all'articolo 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

tassazione e, inoltre, confrontati le spese fiscali con i programmi di spesa aventi le stesse finalità, valutando gli effetti micro-economici delle singole spese fiscali e le ricadute sul contesto sociale. A tal fine, nel Rapporto annuale sulle spese fiscali sarà data evidenza non solo di «qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile e dell'imposta ovvero regime di favore», ma anche delle spese fiscali introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso e, per ciascuna tipologia di spesa fiscale, dovrà fornire una descrizione della stessa, indicarne la tipologia di beneficiari e, ove possibile, gli effetti finanziari e il numero dei beneficiari stessi.

Ulteriori novità previste dal decreto delegato riguardano le nuove disposizioni in materia di monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva ed ai relativi profili di pubblicizzazione dei risultati connessi al contrasto del fenomeno dell'evasione fiscale. (22)

In particolare, il Governo dovrà presentare annualmente un Rapporto al Parlamento, unitamente alla Nota di Aggiornamento al DEF, contenente i risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, distinguendo tra imposte accertate e riscosse, nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento; inoltre il Rapporto dovrà contenere l'illustrazione dei risultati del recupero di somme dichiarate e non versate, e degli effetti della correzione di errori nella liquidazione sulla base delle dichiarazioni.

È altresì previsto che la relazione contenga i dati relativi al recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti, nonché l'illustrazione delle strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, completo dell'aggiornamento e del confronto dei risultati con gli obiettivi prefissati.

Si prevede, inoltre, che la pubblicazione del rapporto da parte del Governo debba essere accompagnata da una esaustiva nota illustrativa delle metodologie utilizzate, anche con il contributo delle regioni, relativamente ai loro tributi e a quelli degli enti locali del proprio territorio. A tal fine, viene stabilito che l'elaborazione del rapporto debba avvenire avvalendosi della «Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva» che dovrà essere predisposta da una apposita Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

²² l'articolo 2, comma 1, del AG n. 182 , attua le previsioni dell'articolo 3, della legge di delega n. 23/2014, aggiungendo l'articolo 10-bis.1 alla legge della legge 31 dicembre 2009, n. 196 .

4. Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (AG 185)

4.1 Introduzione

Lo schema di decreto legislativo, approvato, in via preliminare, il 26 giugno 2015 dal Consiglio dei Ministri, dà attuazione ad alcuni principi e criteri direttivi della legge delega n. 23/2014, contenuti negli articoli 1, 3, 6, 9 e 10, tra i quali si evidenziano quelli volti alla “razionalizzazione e sistematizzazione della disciplina dell’attuazione e dell’accertamento dei tributi” (art. 3, comma 1, lett. a), all’“armonizzazione e omogeneizzazione delle norme in materia di rateizzazione dei debiti tributari, a tal fine anche riducendo il divario, comunque a favore del contribuente, tra il numero delle rate concesse a seguito di riscossione sui carichi di ruolo e numero delle rate previste nel caso di altre forme di rateizzazione” (art. 6, comma 5, lett. c), alla “revisione della disciplina sanzionatoria, a tal fine prevedendo che ritardi di breve durata nel pagamento di una rata, ovvero errori di limitata entità nel versamento delle rate, non comportino l'automatica decadenza dal beneficio della rateizzazione” (art. 6, comma 5, lett. d).

Lo sforzo effettuato col decreto legislativo in esame è stato quello di razionalizzare, omogeneizzare e uniformare, per quanto possibile e nei limiti dei principi contenuti nella legge delega, le varie norme in materia di riscossione e quelle a esse collegate.

L'intervento è mirato a semplificare e razionalizzare la disciplina della riscossione tramite la creazione di un sistema improntato a una maggiore tax compliance, finalizzato tra l'altro a favorire sia il pagamento spontaneo del contribuente (anche tramite modalità di pagamento rateale vantaggiose), sia una maggiore certezza e semplicità nei tempi e nelle modalità di riscossione per gli enti creditori.

Il tutto anche nell'ottica di ridefinire e migliorare il rapporto tra l'Erario e il contribuente e di aumentare l'adempimento spontaneo agli obblighi tributari.

Tali misure garantiscono ai contribuenti e agli operatori un sistema fiscale maggiormente efficiente, con evidenti benefici anche in termini di competitività del Paese nel suo complesso.

Laddove possibile, si è provveduto altresì a eliminare alcune incongruenze contenute nella normativa vigente.

4.2 Le misure del decreto

4.2.1 Rateazione delle somme dovute

Importanti novità sono introdotte dal decreto legislativo in esame con riferimento alla disciplina della rateizzazione dei debiti tributari.

Le modifiche normative previste all'articolo 2 sono finalizzate ad armonizzare la disciplina in materia di rateazione delle somme dovute a seguito delle comunicazioni degli esiti (controllo automatizzato e formale) e degli istituti definatori dell'accertamento e a ridurre il divario rispetto alle rate ammesse in sede di riscossione coattiva. Le stesse mirano altresì a semplificare gli adempimenti del contribuente, in coerenza con i principi di delega di cui all'articolo 6, comma 5, della citata legge n. 23 del 2014.

In particolare, viene uniformato il numero minimo di rate (otto anche per le somme dovute in base agli esiti del controllo automatizzato e formale, per le quali attualmente è previsto il pagamento rateale in sei rate, se l'importo non supera cinquemila euro) e, con riferimento agli istituti definatori, viene ampliato il numero massimo delle stesse (sedici, anziché dodici). Al contempo, viene uniformato il termine di scadenza delle rate successive alla prima, individuato nell'ultimo giorno di ciascun trimestre.

Lo stesso articolo estende la possibilità di fruire della rateazione degli importi dovuti a seguito di acquiescenza agli avvisi di liquidazione per decadenza dalle agevolazioni (prima casa e piccola proprietà contadina) e agli avvisi di accertamento per occultamento del corrispettivo con riferimento all'imposta di registro, nonché agli avvisi di rettifica e liquidazione dell'imposta di successione. Relativamente a quest'ultima imposta, l'articolo 7 prevede la rateazione anche per il pagamento dell'imposta principale liquidata in base alla dichiarazione.

L'articolo 3 introduce un'unica norma che regola le conseguenze degli inadempimenti nei pagamenti rateali delle somme dovute, indipendentemente dalla tipologia di controllo da cui esse scaturiscono, escludendo, in particolare, la decadenza dal beneficio

della rateazione in caso di “lieve inadempimento”, cioè nel caso di tardivo versamento della prima rata, non superiore a cinque giorni, o di insufficiente versamento di una rata, per una frazione non superiore al tre per cento e, in ogni caso, a diecimila euro. La stessa disciplina vale anche per il versamento in un’unica soluzione delle somme dovute in base agli esiti del controllo automatizzato e formale, nonché per il versamento in un’unica soluzione o della prima rata delle somme dovute in base agli istituti definitivi dell’accertamento.

In tema di dilazione di pagamento delle somme iscritte a ruolo, l’articolo 10 prevede che l’agente della riscossione conceda, su richiesta del contribuente che dichiari di versare in temporanea situazione di obiettiva difficoltà, la ripartizione del pagamento fino a un massimo di settantadue rate mensili. Se le somme sono di importo superiore a cinquantamila euro la dilazione può essere concessa soltanto se il contribuente documenta la temporanea situazione di obiettiva difficoltà. Si esclude pertanto l’onere della documentazione per importi non superiori a cinquantamila euro.

In un’ottica di massimo favore per il debitore in difficoltà lo stesso articolo prevede, a differenza della precedente disciplina, che egli possa riprendere il piano di rateazione ancorché abbia omissso di pagare una o più rate, qualora provveda al pagamento integrale delle rate scadute. Di fatto non è più configurabile una decadenza definitiva senza rimedio.

Per evitare l’utilizzo strumentale ed elusivo del nuovo istituto viene rimodulato da otto a cinque il numero delle rate non pagate che comportano la decadenza.

4.2.2 Revisione degli oneri di funzionamento del servizio nazionale di riscossione

L’articolo 9 rimodula i criteri di remunerazione del sistema nazionale della riscossione.

Sebbene si continui a prevedere l’esistenza di un onere di riscossione che grava sui debitori iscritti a ruolo, tale onere è però significativamente ridotto rispetto all’attualità, passando dall’otto per cento, sulle somme iscritte a ruolo rimosse e sui relativi interessi di mora, al sei per cento. Tale percentuale si abbatte del cinquanta per cento in caso di pagamento effettuato entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella.

Nello specifico, la norma prevede che, entro il 31 gennaio di ciascun anno, Equitalia Spa, previa verifica da parte del Ministero dell’Economia e delle Finanze, individua e rende pubblici, sul proprio sito web, i costi da sostenere per il servizio nazionale di riscossione. La

norma rinvia a un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze l'individuazione dei criteri e dei parametri per la determinazione dei costi e quelli in relazione ai quali si possono modificare in diminuzione le quote percentuali individuate nel comma 2 del citato articolo 9.

Tale ultimo comma prevede che gli oneri dovuti agli agenti della riscossione sono costituiti da una quota denominata oneri di riscossione a carico del debitore (pari al tre per cento delle somme iscritte a ruolo in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella, ovvero pari al sei per cento delle somme iscritte a ruolo e dei relativi interessi di mora in caso di pagamento oltre tale termine; con riguardo alla riscossione spontanea a mezzo ruolo, tale quota è pari al due per cento delle somme iscritte a ruolo rimosse oltre il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella), da una quota denominata spese esecutive a carico del debitore (correlata all'attivazione delle procedure esecutive e cautelari, nella misura fissata con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze), da una quota correlata alla notifica della cartella di pagamento e degli altri atti della riscossione (anch'essa a carico del debitore e da determinarsi con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze), e da una quota a carico degli Enti che si avvalgono degli agenti della riscossione, pari al tre per cento delle somme rimosse entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella.

4.2.3 Le altre misure del decreto

L'articolo 1 apporta alcune modifiche alla dichiarazione di sospensione legale della riscossione, introdotta dall'articolo 1, commi 537-544, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, per soddisfare esigenze di razionalizzazione e semplificazione della relativa procedura. Si prevede, in particolare, una tipizzazione ex lege delle ipotesi di sospensione legale (mediante la soppressione della norma che consente di esperire la procedura in parola in presenza di "qualsiasi altra causa di non esigibilità del credito sotteso"), al fine di evitare che possano essere presentate istanze con finalità dilatorie. Inoltre, si vieta espressamente la reiterazione della dichiarazione e viene sancito che l'annullamento del ruolo (previsto qualora l'ente creditore non produca risposta entro 220 giorni) non opera in presenza di motivi diversi da quelli tipizzati, ovvero nei casi di sospensione giudiziale e amministrativa nonché di sentenza non definitiva di annullamento del credito.

Per motivi di uniformità e coordinamento tra le varie disposizioni l'articolo 4 disciplina in modo univoco i termini di decadenza per la notifica delle cartelle di pagamento conseguenti agli inadempimenti di pagamenti rateizzati (decorrenti dalla scadenza dell'ultima rata del piano di rateazione), nonché quelli relativi a taluni casi particolari, come il concordato preventivo (in questo caso il termine di decadenza decorre dalla data di pubblicazione del decreto che revoca l'ammissione ovvero dichiara la mancata approvazione, o della sentenza che dichiara la risoluzione o l'annullamento del concordato), l'accordo di ristrutturazione dei debiti (dalla scadenza del termine di novanta giorni previsto per il pagamento, ovvero dalla pubblicazione della sentenza che dichiara l'annullamento dell'accordo), l'accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento (dalla pubblicazione del decreto che dichiara la risoluzione, l'annullamento o la cessazione degli effetti dell'accordo) o la proposta di piano del consumatore (dalla pubblicazione del decreto che revoca o dichiara la cessazione degli effetti del piano).

Sempre in un'ottica di razionalizzazione e semplificazione l'articolo 5 modifica l'istituto del cd. accertamento esecutivo, prevedendone l'esecutività al decorso del termine utile per la proposizione del ricorso, in luogo di sessanta giorni dalla notifica, come prevede la normativa vigente. La sospensione automatica di 180 giorni, decorrenti dall'affidamento in carico agli agenti della riscossione, non opera con riguardo agli accertamenti definitivi, anche in seguito a giudicato, nonché in caso di recupero di somme derivanti da decadenza dalla rateazione. Si prevede, altresì, che la comunicazione di avvenuto affidamento delle somme da parte dell'ente creditore all'agente della riscossione possa essere recapitata al debitore, oltre che con raccomandata semplice, anche con posta elettronica, ordinaria o certificata.

L'articolo 6 amplia le tutele a favore dei contribuenti truffati da coloro cui si erano legittimamente affidati per l'esecuzione degli adempimenti fiscali, nelle ipotesi di omesso, ritardato o insufficiente versamento, prevedendo in particolare che la sospensione delle sanzioni sia svincolata dal preventivo pagamento delle imposte da parte del contribuente. Viene inoltre ampliato il periodo di sospensione dei termini di prescrizione e di decadenza previsti per l'irrogazione delle sanzioni e per la loro riscossione.

L'articolo 8 si inserisce nella disposizione che prevede la compensazione di crediti esposti dal contribuente in dichiarazione con debiti iscritti a ruolo nei suoi confronti, con

possibilità di ottenere a rimborso le somme a credito per qualsiasi motivo non utilizzate in compensazione dall'agente della riscossione.

Per evitare l'erogazione di rimborsi eventualmente non spettanti, l'articolo in esame riconduce anche i predetti rimborsi al sistema ordinario dei controlli previsti a regime.

In tema di autotutela l'articolo 11 consente al contribuente, destinatario di un provvedimento di autotutela parziale, di potersi avvalere degli istituti di definizione agevolata delle sanzioni anche dopo che sia decorso il termine di impugnazione, alle medesime condizioni esistenti alla data di notifica dell'atto originario. Ciò per evitare discriminazioni a danno dei contribuenti che, dopo aver proposto ricorso, beneficiano dell'autotutela parziale dopo il termine di 60 giorni dalla notifica dell'atto.

L'articolo 12 introduce una norma sistematica che disciplina la sospensione dei termini in ipotesi di calamità o altri eventi straordinari. In particolare, è previsto che in caso di sospensione dei termini relativi ai versamenti tributari, previdenziali e assicurativi, siano parallelamente sospesi, per il medesimo periodo, tutti i termini relativi agli adempimenti anche processuali, nonché quelli relativi alle attività di liquidazione, controllo, accertamento, riscossione e contenzioso, in favore dei diversi enti coinvolti. La disposizione, pertanto, mira a salvaguardare sia gli interessi del contribuente, che può conoscere in modo certo e in anticipo le modalità di ripresa degli adempimenti a seguito di sospensioni legate a eventi eccezionali, sia gli interessi della pubblica amministrazione, consentendo il corretto svolgimento delle attività istituzionali. Lo stesso articolo dispone il divieto di notifica delle cartelle di pagamento durante il predetto periodo di sospensione.

L'articolo 13, infine, nell'ottica di una razionalizzazione sistematica degli interessi, stabilisce che il tasso di interesse per il versamento, la riscossione e i rimborsi di ogni tributo, ivi compreso quello di mora, è fissato possibilmente in una misura unica, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, compresa nell'intervallo tra lo 0,5 % e il 4,5 %, determinata con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze. La norma aderisce altresì a una esigenza di semplificazione assai avvertita dai contribuenti.

Lo stesso articolo dispone che gli interessi di mora si applichino non soltanto sulle somme iscritte a ruolo, come prevede la norma vigente, ma anche sulle sanzioni pecuniarie e sugli interessi. La norma comporta maggiori entrate nel bilancio dello Stato, a titolo di interessi di mora dovuti dai contribuenti per circa 70 milioni di euro.

4.3 Osservazioni e proposte. Oneri di funzionamento del servizio nazionale della riscossione

La revisione del sistema degli oneri di funzionamento del servizio nazionale della riscossione di cui all'art. 9 del decreto, se da un lato introduce una significativa riduzione degli oneri a carico dei contribuenti in mora, dall'altro, potrebbe esporre le società che svolgono le funzioni di agenti della riscossione a problemi connessi all'equilibrio dei propri bilanci.

Occorrerebbe, quindi, valutare l'introduzione di misure compensative, rese, peraltro, indispensabili dalla incompleta e carente elencazione, di cui al comma 2 del sostituito art. 17 del Dlgs n. 112 del 1999, dei compensi previsti, a normativa vigente, a favore degli agenti della riscossione (non si fa riferimento, in particolare, al rimborso spese da parte degli enti creditori per diritti di notifica e per misure cautelari ed esecutive infruttuosamente adottate; alle spese per gestione F23 a carico dell'Agenzia delle entrate; ecc.).

Appare, altresì, opportuno, anche al fine di evitare rischi di contenzioso, disciplinare l'entrata in vigore dei nuovi oneri a carico del contribuente, che dovrebbero commisurarsi agli incassi relativi a ruoli consegnati agli agenti della riscossione a partire dal 1° gennaio 2016.

QUATTORDICI ANNI DI AGENZIA: I RISULTATI

1. Un'organizzazione in evoluzione

L'Agenzia delle entrate amministra circa l'80% delle entrate tributarie dello Stato italiano (circa 400 miliardi di euro) e gestisce il patrimonio catastale e cartografico del paese. I costi di funzionamento dell'Agenzia, comprese le strutture dell'ex Agenzia del territorio incorporata alla fine del 2012 per effetto della legge sulla *spending review*, ammontano a circa 3,4 miliardi di euro l'anno.

La missione dell'Agenzia è quella di promuovere l'adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria (*tax compliance*), al fine di diminuire il *tax gap*¹ e ricondurre così l'evasione fiscale in Italia a livelli comparabili con quelli dei *partner* europei più virtuosi.

Il personale

I dipendenti dell'Agenzia delle entrate sono 40.700 (dato al 31 dicembre 2014), in prevalenza di genere femminile (55%). Alla data della loro attivazione (1° gennaio 2001) l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia del territorio, all'epoca separate, avevano complessivamente 49.950 dipendenti. In quattordici anni si è registrata pertanto una riduzione di 9.250 unità, pari al 18,5%: nello stesso periodo, nel complesso delle amministrazioni

¹ Il *tax gap* consiste nel divario tra le basi imponibili potenziali, misurate a partire dagli aggregati di contabilità nazionale, e le basi imponibili dichiarate dai contribuenti. E' un concetto più ampio di quello di *evasione fiscale*, in quanto include sia la parte di imposta intenzionalmente occultata al fisco, sia i mancati versamenti dovuti a errori nell'interpretazione delle norme e alle crisi di liquidità indotte dal ciclo economico. Il *tax gap*, pertanto, fornisce una misura completa dell'impatto prodotto dal mancato adempimento, cioè dalla *non compliance*. Si può vedere al riguardo il seguente documento: MEF-Agenzia delle entrate, *Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti nel 2013 e nell'anno in corso, nonché su quelli attesi, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da accertamento all'evasione che a quello attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti* (art. 6 del decreto legge 24 aprile 2014 n. 66), ottobre 2014). Nel Rapporto si misura il *tax gap* per le principali imposte (IVA, IRES, IRPEF imprese-lavoro autonomo e IRAP), pervenendo a quantificare in circa 91 miliardi di euro il valore delle imposte sottratte a tassazione nella media degli anni 2007-2012.

pubbliche si è registrata, secondo la più recente Relazione della Corte dei conti sul lavoro pubblico, una riduzione inferiore all'8%.

La continua riduzione di personale, rispondente all'esigenza di contenere i costi e di razionalizzare il funzionamento della pubblica amministrazione, si è accompagnata a un vasto ricambio generazionale e all'immissione in servizio di professionalità qualificate. Nello stesso periodo 2001-2014 sono stati assunti 9.500 giovani laureati, inquadrati nella III area. La percentuale di personale laureato è pari oggi al 42% del totale.

Inoltre, pur in presenza di una massiccia riduzione complessiva, si è avuto un significativo riequilibrio della distribuzione territoriale delle risorse, grazie al fatto che la maggior parte delle nuove assunzioni sono state destinate alle regioni del nord. In tali regioni il personale è complessivamente diminuito di circa il 10%, mentre si è ridotto di oltre il 20% nelle regioni meridionali.

Particolarmente significativo – nell'ottica del riequilibrio cui si è appena accennato - è il dato della Lombardia, cioè della regione più importante dal punto di vista economico-fiscale. In Lombardia la riduzione di personale è stata minimale (appena il 3%) e quasi la metà del personale inquadrato nell'area III (1.955 su 3.973), l'area cioè dei funzionari, è costituita da laureati entrati in servizio dal 2004 in poi, grazie ai concorsi cui si è prima accennato.

Nella *tabella n. 1* dell'Appendice è indicato il personale in servizio al 31 dicembre di ciascun anno (fino al 2011, il dato è la somma del personale dell'Agenzia delle entrate e di quella del territorio).

La struttura organizzativa

Dal punto di vista organizzativo, le tappe fondamentali del percorso dell'Agenzia delle entrate possono essere così riassunte:

- a) **attivazione di circa 400 uffici con competenze unificate** su tutte le imposte (IVA, registro, imposte dirette); l'operazione - avviata dal

preesistente Dipartimento delle entrate e conclusa nel 2002 - ha consentito di inquadrare nella sua unitarietà la posizione del contribuente, precedentemente “segmentato” per tipologia di imposta, e di sviluppare le attività di assistenza e informazione, pressoché assenti nei vecchi uffici; ha consentito inoltre di dismettere sedi obsolete e spesso fatiscenti, e di sistemare gli uffici in immobili moderni e assai più funzionali ai servizi;

- b) **integrazione degli uffici in strutture di livello provinciale;** l’operazione, realizzata nel biennio 2009-2011, ha consentito di ovviare alla dispersione delle professionalità più esperte in materia di accertamento e di contenzioso, garantendo così una maggiore efficacia dell’azione di controllo; allo stesso tempo, sono stati mantenuti diffusi presidi sul territorio per l’erogazione delle attività di servizio; nell’ambito del riassetto, e sempre allo scopo di utilizzare al meglio le risorse più qualificate, sono stati concentrati a livello regionale i controlli sui contribuenti di maggiori dimensioni, cioè quelli con volume di affari, ricavi o compensi pari o superiori a 100 milioni di euro;
- c) **incorporazione dell’Agenzia del Territorio** (dicembre 2012); l’operazione, prevista nell’ambito del piano di riduzione dei costi degli apparati amministrativi (*spending review*), consentirà di realizzare significative sinergie nell’ambito della fiscalità immobiliare.

2. Un’organizzazione che innova

A supporto dell’attività di controllo, l’Agenzia produce ogni anno una **stima dell’evasione fiscale** secondo una metodologia *top down*. La metodologia si basa sul confronto tra le informazioni desumibili dalle dichiarazioni fiscali e quelle derivanti dalla Contabilità Nazionale (CN); si ottiene così - al netto delle operazioni di raccordo e di armonizzazione tra le

due tipologie di dati - una stima della base imponibile evasa e dell'imposta non versata.

Il **tax gap** stimato è una misura complessiva del mancato gettito dell'IRPEF da lavoro autonomo, dell'addizionale IRPEF, dell'IRES, dell'IVA e dell'IRAP del settore privato.

La stima del **tax gap** si fonda principalmente sull'analisi delle basi imponibili di due tributi cardine: l'IVA e l'IRAP. La scelta dei due tributi è dettata dalla vastità della platea dei contribuenti interessata, che rende i risultati ottenuti interpretabili come rappresentativi dell'intero sistema economico. Altresì importante è il comportamento economico che genera le basi imponibili dei due tributi. Nel caso dell'IVA, infatti, si osserva il momento della spesa, ovvero del consumo; mentre per l'IRAP l'attenzione si focalizza sulla fase di produzione dei beni. Questa differenza può essere rilevante a livello locale dove esistono aree a più elevata vocazione al consumo (si pensi alle località turistiche) ed altre con una maggiore concentrazione di stabilimenti produttivi.

Dalle stime del *gap* della base IRAP, tramite l'applicazione di opportune procedure statistiche, si deriva il *gap* dell'IRPEF da lavoro autonomo, dell'addizionale IRPEF, dell'IRES.

Tramite il **tax gap**, disponibile a livello territoriale, per regione e provincia, si dispone di una stima della propensione alla *non compliance* nelle diverse aree del paese e, quindi, di una bussola per orientare l'attività di controllo a livello territoriale. L'osservazione dei cambiamenti temporali del **tax gap** consente inoltre di valutare quando si innescano dinamiche virtuose o patologiche e di individuare le caratteristiche di contingenza o di strutturalità del fenomeno evasivo.

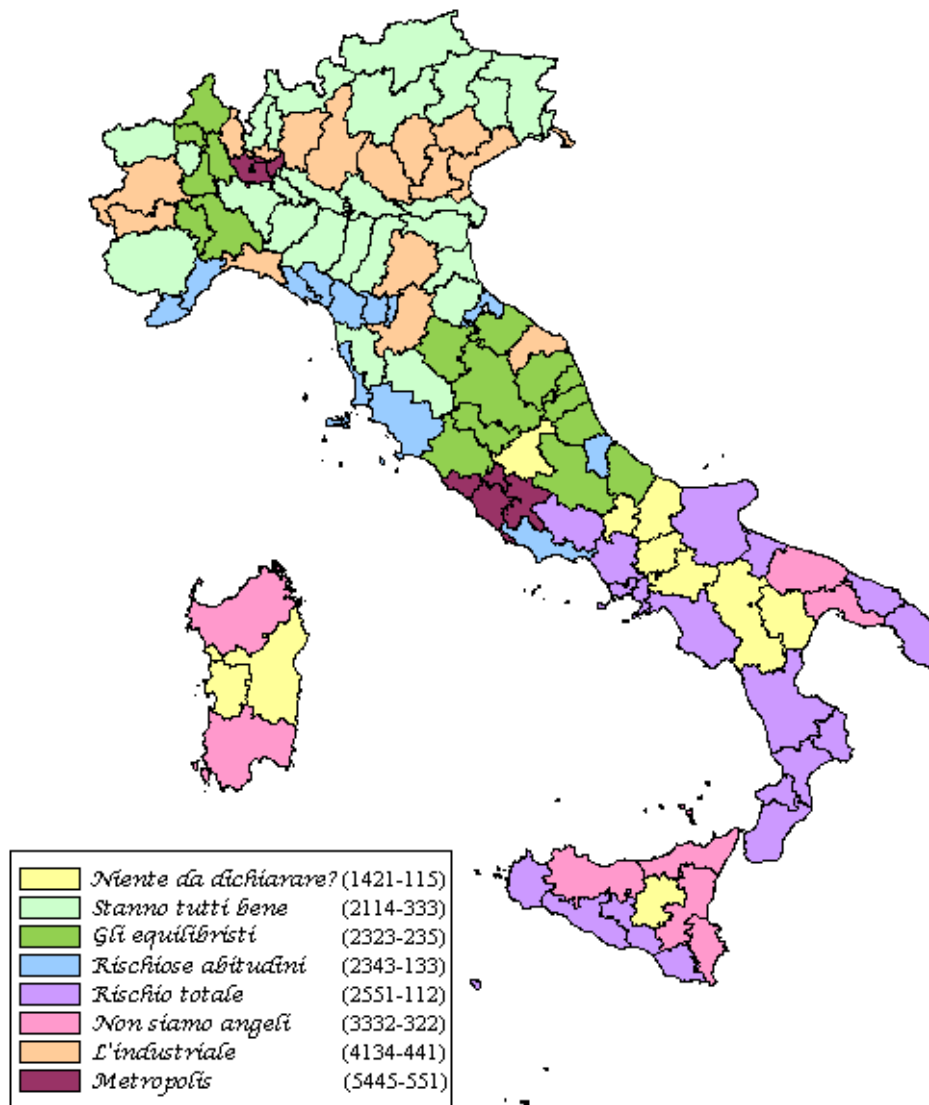
Un'altra iniziativa che ha contribuito a potenziare le informazioni di "contesto" è stata la costituzione di un apposito archivio denominato **DbGeo (Data base Geomarket)** che accoglie e organizza le principali informazioni economiche, sociali, finanziarie e demografiche che caratterizzano le

strutture provinciali in cui è articolata l'Agenzia. Il nostro Paese è, infatti, un insieme di territori estremamente variegati per cultura, struttura produttiva e condizioni socio-ambientali, ed è necessario calibrare gli interventi in modo differenziato perché la condizione socio-economica è un fattore che influenza l'adempimento spontaneo.

Il *DbGeo* definisce un “profilo” del bacino amministrato che scaturisce dalla lettura congiunta di una serie di informazioni. A tal fine sono stati utilizzati oltre 100 indicatori, capaci di cogliere gli aspetti (quantitativi e qualitativi) provenienti da banche dati pubbliche o diffusi dalle principali istituzioni ed enti di ricerca o derivanti da elaborazioni e stime interne basate su informazioni contenute nell'Anagrafe tributaria. Per delineare il profilo di ciascuna realtà territoriale sono state utilizzate tecniche di analisi dei dati simili a quelle impiegate dalle maggiori realtà produttrici di servizi nella realizzazione di analisi di mercato, che riducono un elevato numero di unità statistiche - nel nostro caso le province - creando dei gruppi il più possibile omogenei in termini di caratteristiche presentate.

Il *DbGeo* suddivide il territorio nazionale in gruppi omogenei (*figura n. 1*) sulla base di determinati parametri che hanno rilevanza per l'attività fiscale. L'analisi dei dati del *DbGeo*, unitamente ad altri strumenti, ha consentito di orientare al meglio l'attività di controllo e distribuire sul territorio l'erogazione dei servizi ai cittadini, rafforzando la presenza nelle zone dove la *compliance* fiscale è inferiore.

Figura n. 1
Mappa dei gruppi di Direzioni Provinciali



Nella legenda è indicato il nome del gruppo e, fra parentesi, un codice a sette cifre che riassume le caratteristiche di ogni raggruppamento. Come nome si è scelto il titolo di un film per richiamare in modo efficace un tratto distintivo di ogni *cluster*. Il codice esprime, per ogni cifra, il livello di una corrispondente area tematica: la prima cifra è legata alla numerosità del bacino, la seconda alla pericolosità fiscale e, a seguire, pericolosità sociale, tenore di vita, maturità della struttura produttiva, livello di tecnologia e servizi e, infine, disponibilità e fruibilità di infrastrutture di trasporto.

Il valore di ogni cifra è un numero intero tra 1 e 5 e rappresenta la distanza dalla media nazionale: ad esempio, un valore uguale a 3 per la numerosità del bacino indica una dimensione media prossima alla media nazionale; un valore uguale a 5, invece, indica una dimensione media apprezzabilmente superiore alla media nazionale.

L'Agenzia, per misurare i risultati conseguiti e valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione, ha affinato nel tempo una serie di indicatori volti a verificare gli *outcome* e gli *output* prodotti.

L'indice che esprime al meglio la misura del grado di raggiungimento della missione istituzionale dell'Agenzia è l'***indicatore di compliance***. L'indice, pari a $(1 - \text{tax gap } \%)$, verifica la variazione nel tempo dell'adempimento spontaneo ed è, pertanto, espressione dell'*outcome*. Il suo andamento è riportato nella *tabella n. 2* dell'Appendice.

Dall'andamento dell'indicatore emerge una tendenza di lungo periodo alla riduzione dell'evasione e dunque la diffusione di un comportamento più virtuoso da parte dei contribuenti, quale effetto indotto dell'azione di contrasto operata dall'Agenzia.

L'***indicatore di erosione dell'evaso*** misura la capacità di recuperare l'imposta non versata, ovvero come l'azione dell'Agenzia incide sulle dinamiche evasive che caratterizzano il territorio amministrato; è determinato dal rapporto tra l'ammontare complessivo delle somme recuperate (riscosso da attività di controllo conseguito) e il totale delle somme da recuperare². L'andamento dell'indice, che risulta in miglioramento negli ultimi anni (il *trend* è riportato nella *tabella n. 3* dell'Appendice), riflette le scelte di qualità effettuate da parte dell'Agenzia nel tempo.

La maggior efficacia dei controlli è ben espressa dall'***indice di rendimento netto***, cioè dal rapporto tra il riscosso effettivo, al netto dei costi di struttura, e la pretesa tributaria contestata. L'andamento dell'indice è riportato nella *tabella n. 4* dell'Appendice. Il *trend* evidenzia una crescita continua dovuta all'attenzione posta in sede di selezione delle posizioni da sottoporre a controllo.

² Calcolato tenendo conto della distribuzione delle riscossioni dell'anno per periodo d'imposta oggetto di controllo (*tax gap* diacronico).

Da ultimo, l'Agenzia dedica particolare attenzione anche alla difesa della pretesa erariale in sede contenziosa. L'**indice di vittoria numerico**, cioè il rapporto fra le controversie vinte e quelle giudicate, negli ultimi anni si è stabilizzato sopra il 60% arrivando nel 2014 a raggiungere quasi il 68%, mentre l'**indice di vittoria per valore**, cioè il rapporto fra gli importi vinti e quelli in contestazione, è tendenzialmente in aumento e oggi si attesta sul 75%. L'andamento degli indici è riportato nella *tabella n. 5* dell'Appendice.³

3. Un'organizzazione efficace

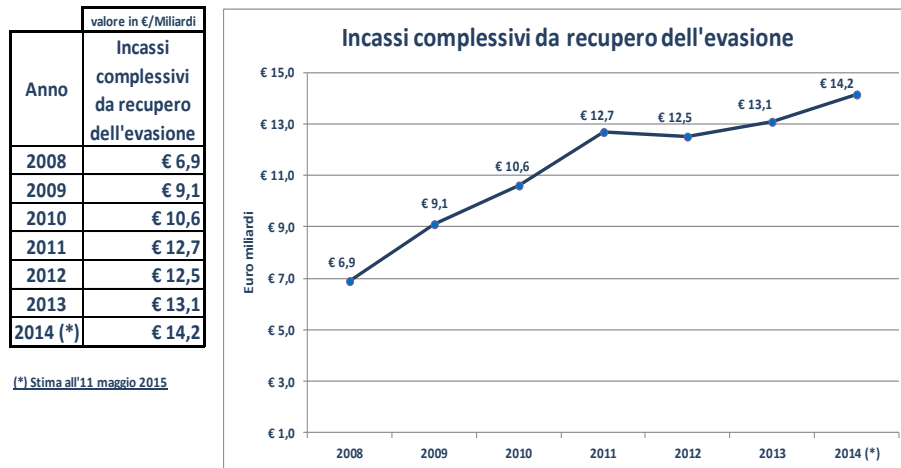
Fin dalla sua istituzione l'Agenzia ha operato con crescente impegno al servizio dei cittadini e a presidio della legalità tributaria contro ogni forma di evasione, rappresentando un efficace argine contro i fenomeni che influenzano negativamente le dinamiche del gettito, valutandone la portata e applicando le misure correttive disponibili.

Il **gettito delle imposte effettivamente riscosse a seguito dell'attività di controllo** (accertamento, controllo formale, liquidazione automatizzata delle dichiarazioni) è uno degli obiettivi della Convenzione con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. L'andamento di questo valore dall'avvio dell'Agenzia a oggi è riportato nella *tabella n. 3* dell'Appendice. Dalla tabella si evince che nel 2001 il gettito recuperato era di 3,8 miliardi e che negli anni successivi questo valore si è progressivamente ridotto, quale inevitabile effetto dei condoni di quel periodo, fino a toccare il livello minimo di 2,1 miliardi nel 2004. Da allora, però, il dato è in costante aumento: è passato dai 6,9 miliardi di euro nel 2008 ai 12,7 del 2011 e, infine, è giunto - nel 2014 - a **14,2 miliardi di euro**.

³ L'indice di vittoria è calcolato sulla base dei criteri stabiliti nella Convenzione tra l'Agenzia delle entrate e il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

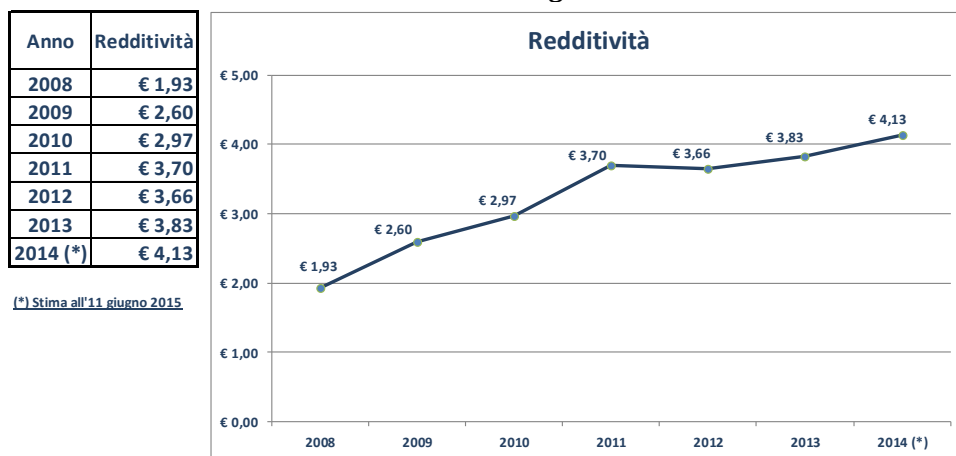
Da notare (*figura n. 3*) che il dato del gettito recuperato è più che raddoppiato tra il 2008 e il 2014, malgrado la grave crisi economica che ha caratterizzato il periodo; in tale contesto, i risultati conseguiti dall'Agenzia assumono perciò ancora maggior rilievo.

Figura 3
Incassi complessivi da attività di controllo



Nella *figura n. 4* è evidenziato l'andamento della **redditività**, rappresentata dal rapporto tra gli incassi complessivi da recupero dell'evasione e i costi a carico del bilancio dello Stato per il funzionamento dell'Agenzia. E' evidente il *trend* crescente dell'indicatore.

Figura 4
Redditività di Agenzia

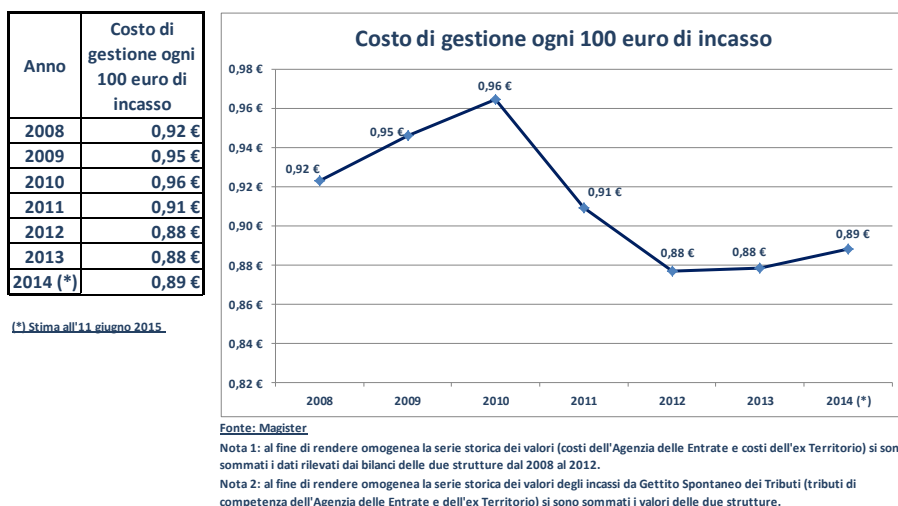


Nota: al fine di rendere omogenea la serie storica dei valori (costi dell'Agenzia delle Entrate e costi dell'ex Territorio) sono stati sommati i dati rilevati dai bilanci delle due strutture dal 2008 al 2012.

I costi di funzionamento dell'Agenzia si riferiscono peraltro anche a tutte le attività connesse alla riscossione spontanea. Per ogni 100 euro

incassati (sia spontaneamente che a seguito di controllo), il costo sostenuto dall'Agenzia risulta abbastanza stabile nel tempo e, per il 2014, è pari a **0,89 euro** (figura n. 5).

Figura 5
Costo di gestione per ogni 100 euro di incasso



Proprio in considerazione del periodo di crisi economica, è stato chiesto all'Agenzia di immettere liquidità nel sistema accelerando l'erogazione dei rimborsi a famiglie e imprese.

Nel 2014 sono stati erogati complessivamente a famiglie e aziende quasi 3,3 milioni di rimborsi per un importo complessivo di circa 13 miliardi di euro. La tabella seguente evidenzia gli importi totali rimborsati negli ultimi anni.

Importi rimborsati nel periodo 2010 - 2014 (valori in €/mln)

Anno	2010	2011	2012	2013	2014
Importo	10.896	8.614	9.232	13.487	12.951

Più in dettaglio, nel 2014 sono stati rimborsati, in relazione all'IVA, 8,5 miliardi di euro a oltre 51.000 imprese, artigiani e professionisti. Per le

imposte dirette, l'ammontare dei rimborsi erogati per IRPEF e IRES a famiglie e imprese è stato pari a oltre 4,3 miliardi di euro. In particolare, sul fronte delle famiglie sono stati erogati dall'Agenzia oltre 2,6 milioni di rimborsi, per un totale di circa 1,6 miliardi di euro.

4. Servizi ai cittadini e comunicazione esterna

Sul fronte dell'assistenza ai contribuenti l'Agenzia ha dedicato particolare cura, fin dalla sua istituzione, allo sviluppo dei **servizi telematici**.

L'Agenzia ritiene fondamentale il continuo adeguamento della propria infrastruttura tecnologica per garantire l'erogazione dei servizi attraverso canali e modalità differenziati, anche mediante il perfezionamento di accordi e collaborazioni con i propri *stakeholder*. Ciò al fine di consentire una sempre maggiore accessibilità e fruibilità dei dati e il miglioramento della qualità degli stessi.

L'utilizzo del canale telematico evita agli utenti di doversi recare fisicamente in ufficio e allo stesso tempo libera risorse da dedicare all'assistenza agli sportelli, nei confronti di quel segmento di utenza che per ragioni anagrafiche e culturali ha difficoltà o è poco propensa a utilizzare gli strumenti informatici. L'utilizzo dei servizi telematici è una caratteristica distintiva dell'Agenzia e la colloca tra gli operatori pubblici che più sono impegnati su questo fronte (*tabella n. 6* dell'Appendice).

Le iniziative dell'Agenzia per l'incremento dei servizi *on line* sono state rivolte dapprima ad un pubblico specialistico di professionisti, intermediari e grandi imprese (canale *Entratel*) e successivamente sono state estese alla generalità dei contribuenti (canale *Fisconline*). Con questi canali possono essere presentate dichiarazioni e comunicazioni, possono essere registrati gli atti e può essere effettuato il pagamento dei tributi. Nel cosiddetto *cassetto fiscale*, inoltre, i cittadini possono consultare tutti i dati

fiscali che li riguardano. L'ultimo servizio messo a disposizione dei cittadini è il recentissimo modello 730 precompilato.

Inoltre, con il canale telematico *Civis* è possibile chiedere assistenza sulle comunicazioni di irregolarità, sugli avvisi telematici e sulle cartelle di pagamento emessi a seguito del controllo automatizzato delle dichiarazioni; è possibile inoltre presentare i documenti richiesti dall'ufficio per il controllo formale delle dichiarazioni.

La tabella seguente rileva le richieste di assistenza effettuate tramite il canale *Civis* nel quinquennio 2010-2014.

Richieste di assistenza effettuate tramite il canale Civis					
	2010	2011	2012	2013	2014
Istanze chiuse	266.262	413.687	449.000	617.769	756.153

Un altro canale di erogazione dei servizi è quello dei Centri di Assistenza Multicanale (CAM), i quali forniscono ai contribuenti, per telefono o con altri strumenti resi disponibili dall'evoluzione tecnologica, informazioni sulla loro posizione fiscale e sullo stato delle pratiche che li riguardano, chiarimenti sugli adempimenti tributari e assistenza sulle comunicazioni di irregolarità, compresa l'eventuale correzione delle stesse (*tabella n. 7* dell'Appendice "risposte- *call center*").

Negli ultimi anni ha assunto particolare rilievo lo sviluppo dei processi telematici che hanno permesso di offrire servizi per la consultazione delle banche dati e la realizzazione di procedure informatiche per la trasmissione degli atti di aggiornamento catastale e di pubblicità immobiliare.

Il canale telematico *Sister* consente l'accesso alle banche dati catastali e ipotecarie (visure, estratti di mappa, ispezioni ipotecarie) nonché l'invio degli atti di aggiornamento della banca dati catastale e ipotecaria (*Docfa*, per

le dichiarazioni di nuova costruzione e di variazione delle unità immobiliari urbane; *Pregeo*, per la presentazione degli atti di aggiornamento geometrico; *Adempimento Unico*, per la registrazione, trascrizione e volturazione degli atti di compravendita). La piattaforma consente inoltre ai Comuni di accedere a una serie di servizi.

Nell'ambito dei servizi catastali (*tabella n. 8* dell'Appendice) è cresciuto costantemente il grado di utilizzo dei canali telematici sia in fase di consultazione, con percentuali che si collocano intorno al 90%, sia nella presentazione degli atti di aggiornamento tramite *Docfa* e *Pregeo* (si veda tabella seguente).

Descrizione	2010	2011	2012	2013	2014
Percentuale di UIU aggiornate con <i>Docfa</i> pervenute per via telematica sul totale di quelle classate ed inserite in atti con <i>Docfa</i>	45%	52%	60%	66%	71%
Percentuale atti <i>Pregeo</i> pervenuti per via telematica sul totale atti <i>Pregeo</i>	53%	60%	69%	73%	76%

I livelli di servizio raggiunti e le azioni di sensibilizzazione verso gli Ordini professionali hanno consentito di rendere obbligatorio dall'1 giugno 2015 l'uso delle procedure telematiche per la trasmissione degli atti tecnici di aggiornamento catastale *Docfa* e *Pregeo* (Provvedimento del Direttore dell'Agenzia dell'11 marzo 2015).

L'accesso all'informazione catastale è garantito anche da una capillare diffusione di punti di consultazione sul territorio. Si cita, a titolo di esempio, l'accordo siglato con Poste Italiane s.p.a. grazie al quale i cittadini possono richiedere le visure catastali telefonicamente o presso gli sportelli postali che aderiscono all'iniziativa.

Per garantire i flussi informativi con gli Enti locali l'Agenzia ha realizzato due specifici canali per la fornitura di servizi: il Sistema di Interscambio, che permette la cooperazione applicativa tra i sistemi

informatici dell'Agenzia e degli Enti locali e il Portale per i Comuni, che rappresenta una modalità semplificata, accessibile via internet, per la fornitura dei dati catastali.

Nell'ambito dei servizi di pubblicità immobiliare (*tabella n. 9* dell'Appendice), il processo di informatizzazione del sistema, avviato negli anni '80 e ulteriormente implementato negli ultimi anni, consente all'attualità la consultazione di circa 59,8 milioni di note meccanizzate e di circa 49,4 milioni di note acquisite in formato immagine dagli originali cartacei.

Grazie agli investimenti effettuati in ambito informatico, per i servizi di pubblicità immobiliare oltre l'87% delle formalità ed oltre il 91% delle ispezioni vengono effettuate per via telematica.

Assume significativo rilievo la trasmissione telematica della copia degli atti notarili al Conservatore dei Registri Immobiliari con restituzione, sempre per via telematica, del certificato di eseguita formalità che ha visto affluire nel 2014 quasi 5 milioni di documenti nel sistema di conservazione.

Inoltre, l'Agenzia gestisce il sistema di versamento F24, che consente ai contribuenti, attraverso un unico strumento, di pagare le principali tipologie di imposte e contributi, anche utilizzando in compensazione eventuali crediti.

Il servizio garantisce il costante e tempestivo afflusso delle entrate e delle relative informazioni allo Stato e agli altri enti pubblici, affinché questi possano svolgere i propri compiti istituzionali e verificare il corretto adempimento degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti.

Nel corso del 2014, sono proseguite le attività volte allo sviluppo telematico del sistema F24, promuovendo l'attivazione di nuovi canali e adeguando l'operatività del servizio alle innovazioni normative che hanno introdotto nuovi obblighi telematici per il versamento.

In tale contesto, il sistema F24 si è confermato quale principale canale di afflusso delle entrate, gestendo nel 2014 oltre 233 milioni di modelli, per un controvalore di oltre 570 miliardi di euro (*tabella n. 10* dell'Appendice).

Questo patrimonio di conoscenza e di tecnologia, attraverso specifici accordi, viene anche messo a disposizione delle altre Pubbliche Amministrazioni per la riscossione delle proprie entrate. In tal senso si conferma pertanto l'importante ruolo istituzionale dell'Agenzia anche quale *outsourcer* di servizi di gestione della fiscalità di altri enti e organismi pubblici.

Un grande sforzo viene prodotto dall'Agenzia anche sul fronte della **comunicazione esterna**, sempre nell'ottica di semplificare il rapporto con il cittadino. Ai canali tradizionali sono stati recentemente affiancati canali innovativi *on line* - cosiddetti *new media* - che consentono di potenziare la capacità di diffusione delle informazioni.

Tra le iniziative tradizionali che hanno riscosso apprezzamento vanno menzionate le *Guide Fiscali*, monografie dedicate all'illustrazione degli adempimenti fiscali più diffusi, e la rivista telematica *Fisco oggi*, che offre aggiornamenti sull'attività dell'Agenzia e commenti sulla normativa e la giurisprudenza tributaria.

Un forte impulso ha avuto l'attività di interpretazione delle norme e, in generale, quella di consulenza giuridica, con lo scopo di esplicitare i contenuti delle norme e chiarire preventivamente i termini del rapporto tributario.

Riguardo all'attività di interpretazione delle norme, l'Agenzia ha evaso nei termini di legge gli interpelli ordinari in scadenza e per gran parte di essi ha ridotto i tempi di risposta, migliorando la qualità dei servizi resi al contribuente mediante incremento della *performance*, nell'ottica del perseguimento della *compliance* fiscale.

Infine, nell'ottica dell'implementazione dell'utilizzo delle nuove tecnologie, è stata privilegiata la modalità di invio a mezzo PEC delle risposte agli interpelli e consulenze giuridiche.

Sul fronte dei *new media* si segnala invece il progetto *Entrate in video* - il canale *YouTube* del Fisco - che offre ai cittadini, attraverso semplici video, un aiuto pratico e veloce nell'adempimento degli obblighi fiscali. I filmati, autoprodotti con il coinvolgimento diretto dei funzionari dell'Agenzia, hanno lo scopo di tenere informati, con un linguaggio semplice e chiaro, i contribuenti sui temi fiscali di maggior interesse e sulle procedure da seguire per richiedere documenti o per entrare in contatto con l'Agenzia. Gli argomenti trattati nei *tutorial* sono scelti sulla base dei temi fiscali più ricercati sulla rete: le realizzazioni più recenti riguardano il modello 730 precompilato.

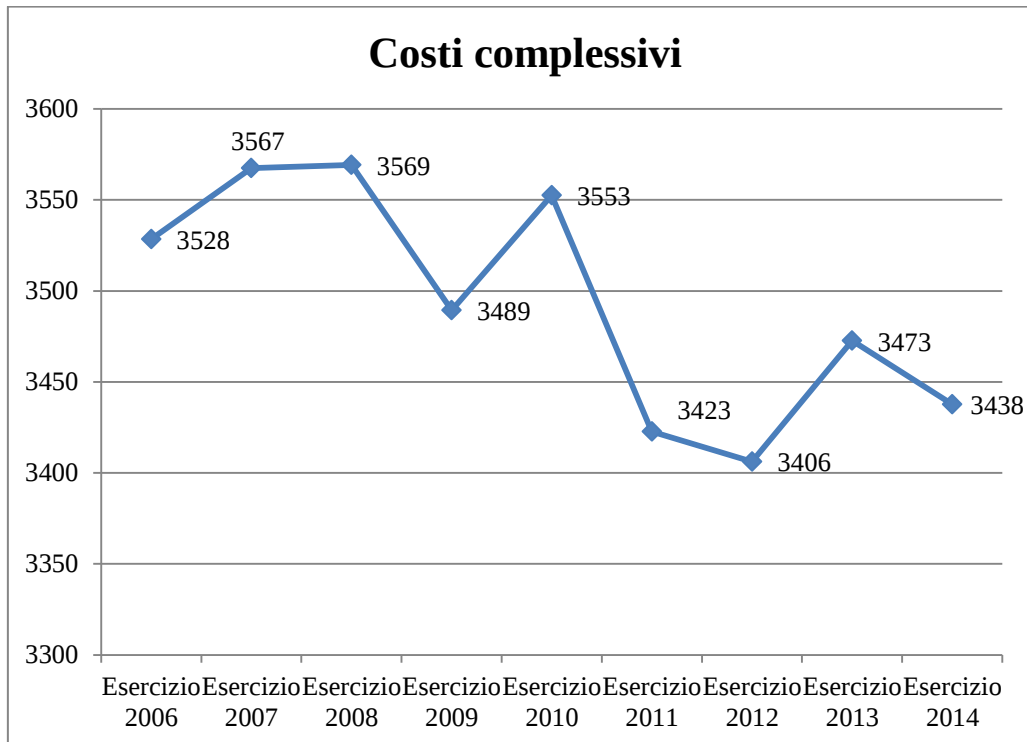
Alla luce del riscontro positivo avuto su questo tipo di iniziativa, l'Agenzia ha deciso di utilizzare anche *Twitter* per fornire notizie, informazioni e aggiornamenti fiscali a una vastissima platea di utenti - *followers* - in maniera agevole e in tempo reale. Con questa nuova modalità di comunicazione si riduce al minimo la distanza che tradizionalmente separa amministrazione e cittadino, consentendo a quest'ultimo di tenersi aggiornato, anche su rete mobile, con il minimo sforzo e la massima utilità.

Tutte le iniziative descritte sono state realizzate autonomamente dall'Agenzia, con un notevole risparmio di tempo e costi.

Vanno infine menzionate le iniziative *Fisco e scuola*, nell'ambito della quale l'Agenzia illustra agli studenti il funzionamento e gli scopi del fisco, sensibilizzando i contribuenti di domani sull'importanza della cultura della legalità, e *Il Fisco mette le ruote*, un ufficio mobile installato su un camper che attraversa il Paese per far conoscere i servizi erogati e dare informazioni ai cittadini.

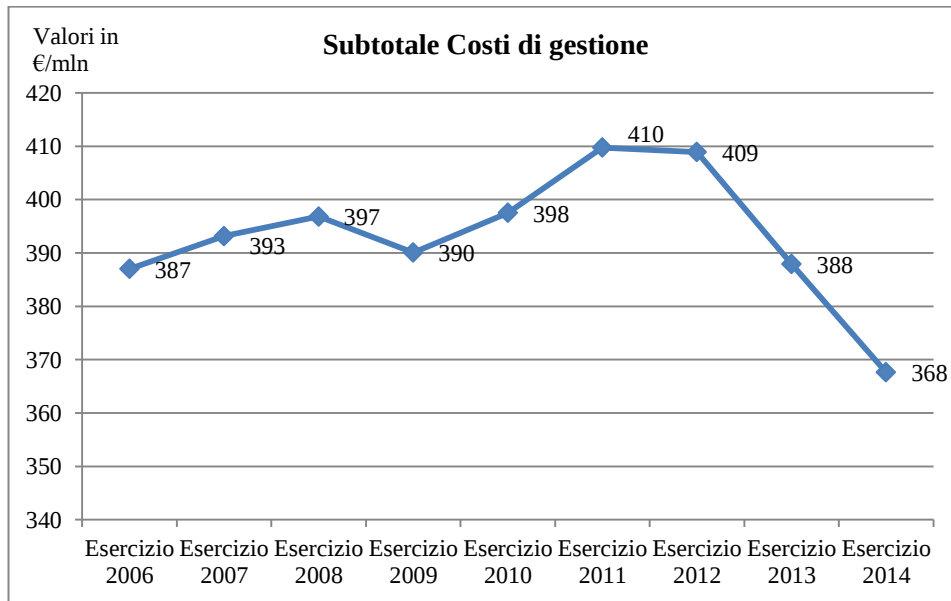
5. Politiche di spesa

Il grafico che segue mostra la dinamica dei costi complessivi sostenuti dall'Agenzia delle Entrate, inclusi i costi dell'incorporata Agenzia del Territorio, nel periodo 2006-2014, desunti dai Bilanci d'esercizio dei due enti.



La dinamica delle spese, che nel complesso risultano diminuite del 2,5% circa nel 2014 rispetto al 2006, è fortemente influenzata da alcune componenti, quali i **costi del personale** (condizionati dalla tempistica di assegnazione delle risorse per arretrati contrattuali e per incentivi), gli **accantonamenti** per cause in corso (il cui trend è spesso indipendente da fattori gestionali, soprattutto con riguardo alle cause di natura extratributaria e a quelle promosse dal personale) e i cosiddetti **costi istituzionali**, cioè quelli relativi ai servizi connessi all'attività istituzionale dell'Agenzia e destinati a remunerare principalmente il partner tecnologico Sogei e gli intermediari.

Rientrano invece nei **costi di gestione** le spese sostenute dall'Agenzia per il funzionamento degli uffici, le spese connesse ai servizi per il personale (buoni pasto, spese per aggiornamento professionale, rimborso spese di missione) e le spese per liti tributarie. L'andamento di tali spese dal 2006 al 2014 è riportato nel grafico che segue.



Il dato complessivo dei costi di gestione indica che, in otto anni, essi sono diminuiti del 5% a fronte di un incremento dei prezzi di circa il 15%⁴.

Tale dato indica come l'Agenzia abbia assorbito le spinte inflattive del periodo considerato, ponendo in essere, grazie alla propria autonomia, politiche di razionalizzazione e contenimento della spesa finalizzate alla definizione di strategie di acquisto razionali e alla lotta agli sprechi, che hanno consolidato i loro frutti nel corso degli anni.

In particolare, l'Agenzia ha operato individuando le tipologie di spesa che potevano essere oggetto di intervento e ha attuato le possibili azioni volte al contenimento dei costi, alla riduzione dei consumi e alla definizione di standard qualitativi di beni e servizi.

⁴ Fonte ISTAT: Indici nazionali dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati - Coefficienti per tradurre valori monetari dei periodi 1861-2013 in valori del 2014.

Al riguardo si è reso necessario attuare una profonda riorganizzazione dei processi e una ripianificazione delle strategie di approvvigionamento rispetto alla gestione Dipartimentale.

Tale attività ha peraltro coniugato le esigenze di riduzione della spesa con i fabbisogni tipici delle diverse strutture.

Punto di partenza di tale cambiamento è stata l'assunzione e il consolidamento da parte delle strutture centrali del ruolo di coordinamento delle strutture territoriali sia per quanto riguarda la determinazione del fabbisogno standard di beni e servizi sia per l'individuazione e la diffusione delle *best practice* nonché per la pianificazione e l'esecuzione dell'attività negoziale più rilevante (accentramento delle procedure di rilievo comunitario).

L'art. 1, comma 449, della Legge n. 296/2006 (modificato da ultimo dall'art.7, comma 1, legge n. 94/2012) prevede per le amministrazioni statali l'obbligo incondizionato di adesione alle convenzioni Consip; le altre amministrazioni, tra cui l'Agenzia, possono ricorrere alle convenzioni Consip ovvero utilizzarne i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipula dei contratti.

Nel corso degli anni è stata pertanto effettuata una puntuale attività di *benchmarking* sulle principali categorie merceologiche (buoni pasto, pulizie, facchinaggio e sorveglianza sanitaria) rispetto alle omologhe Convenzioni Consip. Tale attività ha consentito la corretta formulazione di strategie di gara comunitaria e la realizzazione dei risparmi gestionali.

La scelta di effettuare procedure autonome è stata motivata oltre che da vantaggi di natura economica anche da vantaggi di natura gestionale. L'Agenzia infatti si è garantita beni e servizi all'altezza delle proprie peculiari necessità con individuazione di standard di beni e servizi congrui rispetto alle esigenze delle diverse strutture acquisendo le necessarie flessibilità organizzative sia in termini di tempistica di realizzazione delle attività che in termini di presidio gestionale sulle stesse (al riguardo si

evidenziano *quam multis* l'utilizzo di precise clausole contrattuali relative alle tempistiche di esecuzione, la definizione di dettagliati progetti di servizio e conseguentemente la formulazione delle penali).

Inoltre, l'Agenzia ha posto l'attenzione anche sul *Green Public Procurement* al fine utilizzare anche la leva socio-ambientale nel conseguimento di risparmi in termini di consumi e riduzione dell'impatto ambientale.

Razionalizzazione degli acquisti

Dal lato degli approvvigionamenti l'Agenzia ha basato la propria azione sui principi chiave della moderna gestione aziendale attraverso la pianificazione degli acquisti, la corretta definizione del fabbisogno, la realizzazione di procedure autonome di gara.

L'**analisi del fabbisogno** ha rappresentato il primo *step*: nel corso degli anni sono state elaborate specifiche metodologie per quantificare i fabbisogni standard, sia a livello centrale che periferico, bilanciando l'obiettivo di razionalizzare la spesa con l'esigenza di ottenere standard qualitativi ottimali.

Il secondo *step* è costituito dalla **pianificazione e realizzazione di procedure di gara centralizzate** laddove fosse possibile ottenere risparmi rispetto alle omologhe Convenzioni Consip e rendere più efficiente la macchina amministrativa. In tal modo l'Agenzia ha utilizzato e valorizzato le proprie risorse interne sia per la realizzazione delle procedure di gara sia per la successiva fase di esecuzione contrattuale e gestione dei servizi.

Il terzo *step* è rappresentato dall'attività di **monitoraggio dei consumi e analisi degli scostamenti** al fine di ottenere il *feed-back* necessario per la revisione del fabbisogno e la rilevazione delle possibili aree di miglioramento.

Nell'attuale fase, avendo definito standard di servizio omogenei per tutte le strutture e tali da garantire la piena operatività degli uffici, razionalizzato il fabbisogno e ottenuto, a seguito delle gare centralizzate,

bassi prezzi unitari, l'Agenzia si è posta come obiettivo il mantenimento degli standard di servizio e di spesa laddove le condizioni di mercato non consentano di conseguire ulteriori risparmi. In ogni caso saranno sfruttati i meccanismi di concorrenzialità dati dall'esperimento di procedure centralizzate ove emergano margini di risparmio rispetto a Consip.

Tra le categorie merceologiche più rappresentative degli effetti delle strategie di approvvigionamento realizzate dall'Agenzia si evidenziano le seguenti:

- servizi di pulizia, la cui spesa annua è passata da 17 milioni di euro del 2004 a 13,3 milioni di euro nel 2012. Negli anni 2013 e 2014 la spesa si è nuovamente aumentata per effetto dell'incorporazione dell'ex Agenzia del Territorio ma si stima una riduzione a seguito dell'aggiudicazione della nuova gara e per effetto della razionalizzazione degli uffici.
- manutenzione degli impianti tecnologici (antincendio, ascensori, elettrici, idrici, riscaldamento e condizionamento), per i quali la spesa annua è passata da 8 milioni di euro del 2006 a 4,1 milioni di euro nel 2012. L'andamento decrescente della spesa va ascritto in gran parte al passaggio dalle Convenzioni *Consip Facility management* all'utilizzo di contratti stipulati a seguito di gare centralizzate (nell'ambito delle quali gli attuali contratti di manutenzioni risultano più vantaggiosi dei precedenti). Anche in questo caso si è registrato un aumento nel 2013 e 2014 a seguito della fusione con l'ex Agenzia del Territorio, ma grazie all'estensione dei contratti in essere alle strutture dell'Agenzia incorporata tale aumento è stato abbastanza contenuto. Si osserva infatti che l'incremento della spesa rispetto al 2012 è inferiore a quello che si sarebbe verificato senza l'estensione di tali contratti.
- buoni pasto, dove a seguito delle procedure di gara autonome sono stati stipulati contratti che hanno fatto conseguire risparmi rispetto alle

omologhe convenzioni Consip. Il risparmio cumulato, ottenuto per effetto delle gare autonome, è stimato dal 2009 al 2014 in oltre 3 milioni di euro.

Razionalizzazione dei consumi

Dal lato dei consumi l'Agenzia ha attuato azioni tese a razionalizzare:

- i costi di locazione immobiliare;
- i costi energetici;
- le spese di carattere discrezionale (autovetture, consulenza, pubbliche relazioni e rappresentanza);
- i costi per la corrispondenza cartacea interna, nell'ambito di una politica “*no paper jam*/meno carta” che sfrutta le nuove tecnologie privilegiando ad esempio l'utilizzo delle *e-mail* e della archiviazione in formato elettronico dei documenti;
- i costi di trasferta, attraverso lo strumento della video conferenza, della *web-tv* e della formazione *on line*.

Razionalizzazione dei costi di locazione immobiliare

Sin dal suo avvio l'Agenzia ha intrapreso attività volte alla razionalizzazione degli spazi immobiliari e al contenimento della relativa spesa.

Nel corso degli anni, la definizione dei Piani di razionalizzazione dell'Agenzia si è basata soprattutto sulla riduzione dell'utilizzo di immobili in locazione passiva. Inoltre, negli immobili nei quali il rapporto mq/addetto era superiore a 20-25 (parametro imposto dalla *spending review*, ma già adottato dall'Agenzia), sono stati dismessi gli spazi eccedenti oppure sono state avviate ricerche per immobili più piccoli. Tale attività di razionalizzazione ha comportato per l'Agenzia notevoli risparmi.

Il decreto-legge n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012 (c.d. *spending review*), oltre a prevedere vincoli stringenti alle spese per le

locazioni immobiliari, ha imposto alle Pubbliche Amministrazioni di porre in essere piani di razionalizzazione degli spazi rispettando specifici parametri dimensionali mq/addetto. Lo stesso decreto ha previsto la riduzione del numero di uffici periferici dell'amministrazione economico-finanziaria. L'Agenzia ha pertanto predisposto un piano di razionalizzazione prevedendo la soppressione di 58 uffici territoriali di piccole dimensioni e il mantenimento di presidi territoriali in strutture di proprietà di enti pubblici a titolo gratuito. Ad oggi sono stati chiusi 46 uffici.

Dal 2007 al 2014, malgrado due punti di aumento dell'aliquota IVA e l'indicizzazione ISTAT, la spesa per canoni di locazione è passata da 125 a 110 milioni, con una riduzione notevolmente superiore al 10% (si veda la tabella).

Recenti ulteriori disposizioni in tema di contenimento della spesa per locazioni passive e razionalizzazione degli spazi, contenute nel decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, hanno previsto la predisposizione di un nuovo piano di razionalizzazione che comporti, a decorrere dal 2016, una riduzione, con riferimento ai valori registrati nel 2014:

- non inferiore al 50% in termini di spesa per locazioni passive;
- non inferiore al 30% in termini di spazi utilizzati negli immobili dello Stato.

Queste disposizioni rendono necessario mettere in atto operazioni di razionalizzazione più incisive rispetto ai progetti formulati negli anni precedenti.

SERIE STORICA SPESA PER LOCAZIONI PASSIVE AGENZIA ENTRATE
(dati da bilancio)

importi in migliaia di euro e comprensivi di IVA

	ENTRATE				TERRITORIO				ENTRATE - TERRITORIO				aliqu. iva
	Canoni	Indennità occupazione	TOTALE	delta annuale %	Canoni	Indennità occupazione	TOTALE	delta annuale %	Canoni	Indennità occupazione	TOTALE	delta annuale %	
2007	103.965	€ 7.768	€ 111.733	-	7.876	€ 5.056	€ 12.932	-	111.841	€ 12.824	€ 124.665	-	20%
2008	103.769	€ 6.488	€ 110.257	-1,32%	7.104	€ 5.519	€ 12.623	-2,39%	110.873	€ 12.007	€ 122.880	-1,43%	20%
2009	97.275	€ 11.983	€ 109.258	-0,91%	7.866	€ 5.931	€ 13.797	9,30%	105.141	€ 17.914	€ 123.055	0,14%	20%
2010	97.224	€ 13.425	€ 110.649	1,27%	8.582	€ 5.890	€ 14.472	4,89%	105.806	€ 19.315	€ 125.121	1,68%	20%
2011	100.414	€ 13.149	€ 113.563	2,63%	9.523	€ 4.213	€ 13.736	-5,08%	109.937	€ 17.362	€ 127.299	1,74%	21%
2012¹	100.005	€ 18.443	€ 118.448	4,30%	9.457	€ 2.977	€ 12.434	-9,48%	109.462	€ 21.420	€ 130.882	2,81%	21%
2013²	96.981	€ 22.036	€ 119.017	4,80%		€ 0	€ 0		96.981	€ 22.036	€ 119.017	-6,51%	22%
2014²	85.785	€ 24.994	€ 110.779	-6,47%		€ 0	€ 0		85.785	€ 24.994	€ 110.779	-15,36%	22%

¹ COMPRENDE MESE DI DICEMBRE 2012 AGENZIA TERRITORIO INCORPORATA

² COMPRENDE INTERO ESERCIZIO AGENZIA TERRITORIO INCORPORATA

Razionalizzazione dei costi energetici

L'Agenzia da tempo sensibilizza il proprio personale ad assumere comportamenti virtuosi in tema di risparmio energetico e tutela dell'ambiente. In tale contesto, è stato ridotto il numero di stampanti attraverso la condivisione della strumentazione, il noleggio di fotocopiatori e apparecchi multifunzione di ultima generazione.

Nei capitolati di gara per i servizi di manutenzione ordinaria degli impianti tecnologici sono previsti gli interventi più idonei al contenimento dei consumi.

L'Agenzia adotta inoltre strategie di approvvigionamento di beni e servizi a ridotto impatto ambientale.

Sulla base dei risultati del monitoraggio dei consumi di energia ed acqua relativi al 2013, sono stati individuati gli immobili con gli indicatori prestazionali peggiori. Contestualmente sono stati individuati alcuni interventi di miglioramento della prestazione energetica da attuare, tra quelli

più convenienti in termini di costi/benefici attesi. E' stata in gran parte completata la raccolta delle attestazioni di prestazione energetica degli immobili FIP e di proprietà privata ed è stata avviata e la produzione *in house* delle attestazioni degli immobili demaniali in uso.

Appendice

Le tabelle pubblicate di seguito riportano le serie storiche dei dati più rappresentativi dell'attività dell'Agenzia. La maggior parte dei dati si riferisce all'intero arco di vita dell'Agenzia, parte cioè dal 2001, mentre in pochi altri casi sono disponibili solo le informazioni di anni più recenti.

Di seguito l'elenco degli allegati:

- 1. Serie storica del personale in servizio**
- 2. *Compliance***
- 3. I dati del recupero dell'evasione**
- 4. Rendimento netto dei controlli**
- 5. *Performance* del contenzioso**
- 6. Servizi telematici**
- 7. Servizi erogati**
- 8. Servizi catastali e cartografici**
- 9. Pubblicità immobiliare**
- 10. Versamenti eseguiti tramite modello F24**

Tabella 1. Serie storica del personale in servizio

Anno	Numero dipendenti
2001	49.000
2002	47.900
2003	46.500
2004	47.400
2005	47.300
2006	47.300
2007	46.400
2008	45.700
2009	43.200
2010	42.600
2011	42.100
2012	41.000
2013	40.300
2014	40.700

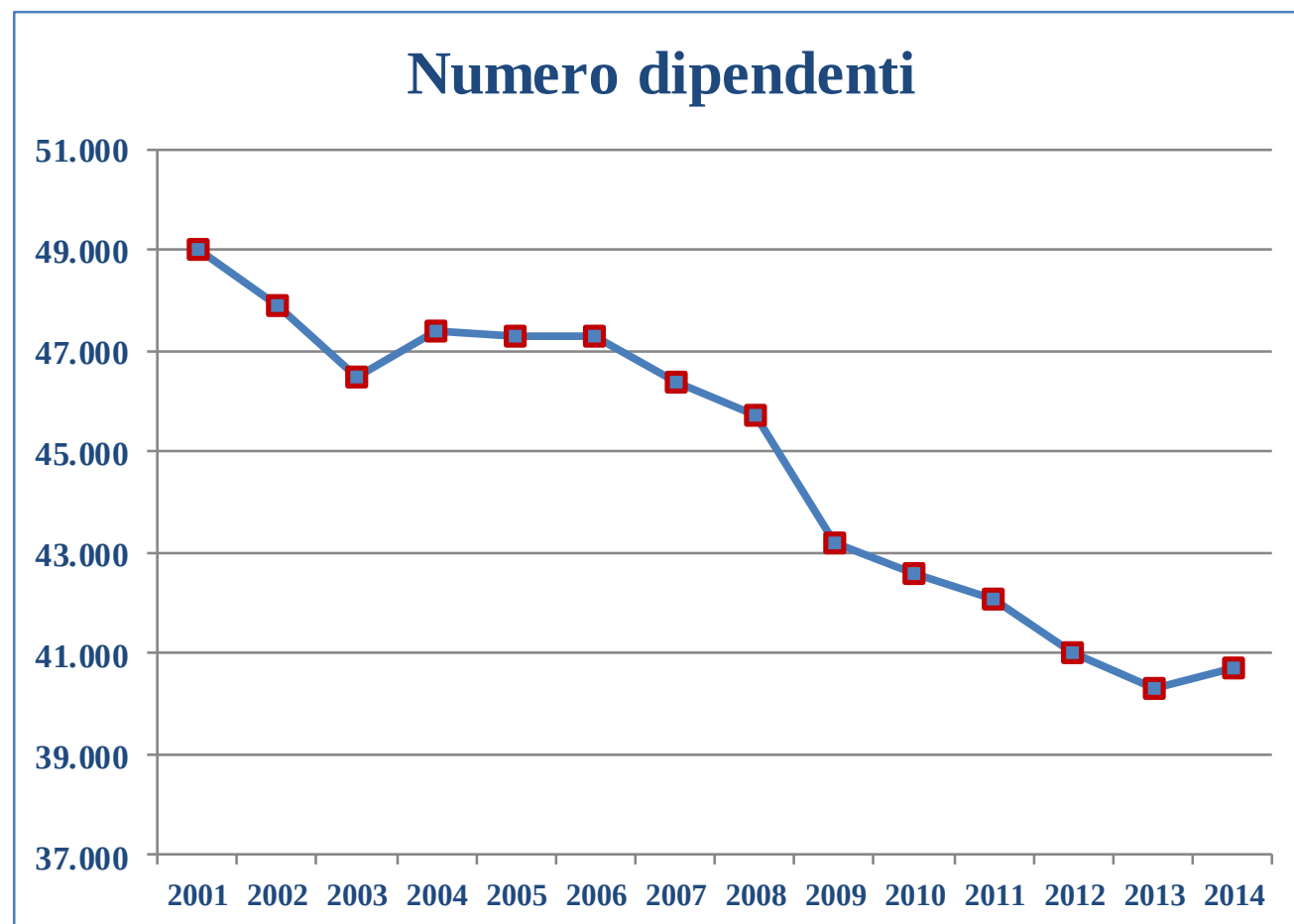
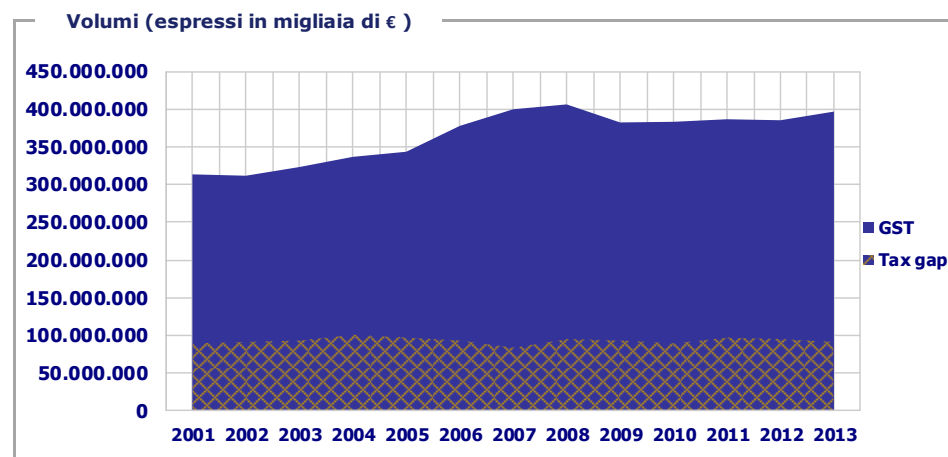
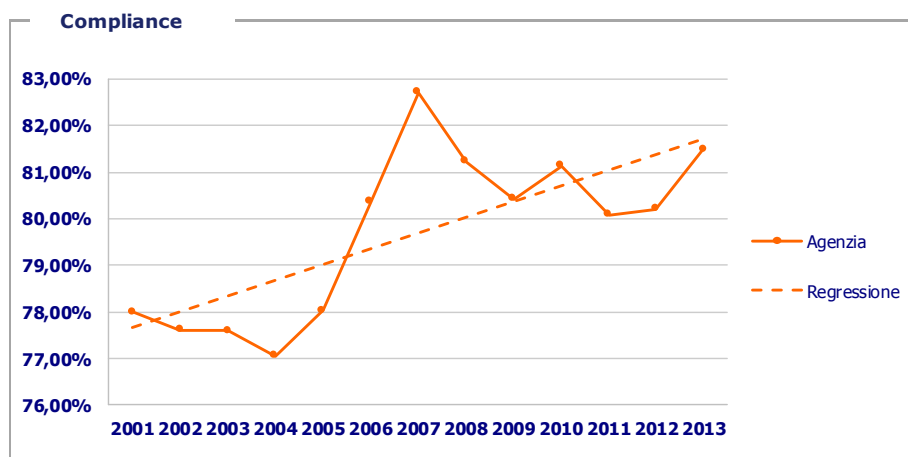


Tabella 2. Compliance

AGENZIA - Compliance



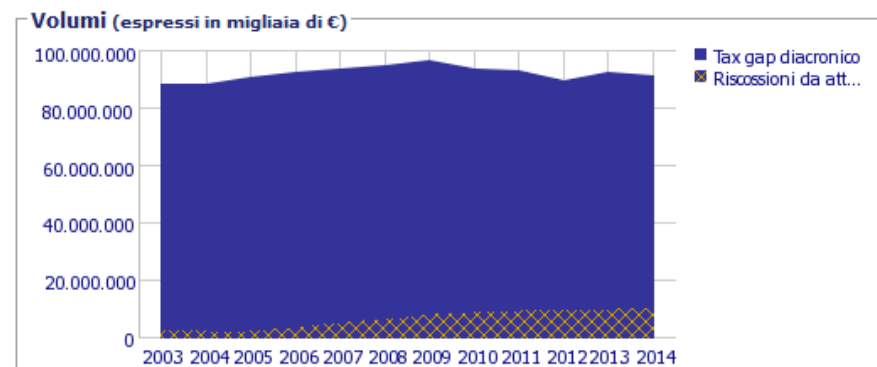
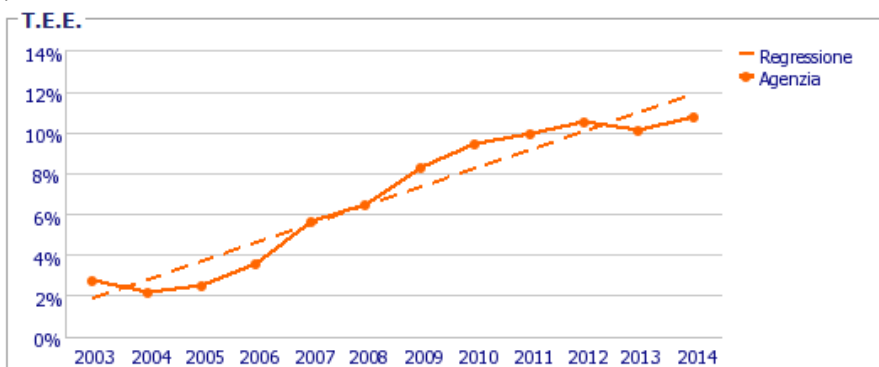
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Agenzia	78,00%	77,61%	77,60%	77,05%	78,03%	80,36%	82,71%	81,23%	80,42%	81,13%	80,08%	80,20%	81,48%
GST	313.692.401	311.884.802	323.416.811	336.956.947	343.729.291	378.014.062	400.118.096	406.589.943	382.652.646	383.485.215	386.879.406	385.558.200	397.066.493
Tax gap	88.495.990	89.970.119	93.376.324	100.374.804	96.754.479	92.365.651	83.666.767	93.940.327	93.139.547	89.209.098	96.237.054	95.181.000	90.239.000

*2013 valori stimati

L'indicatore di *compliance* è uguale a $1 - \text{tax gap} \%$.

Tabella 3. I dati del recupero dell'evasione

AGENZIA - Erosione dell'evaso



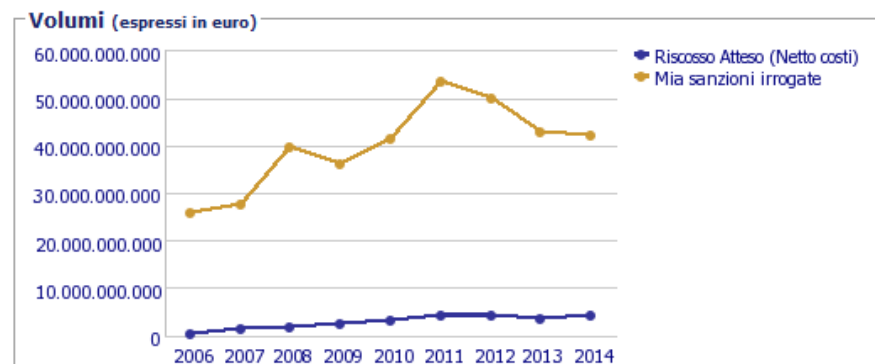
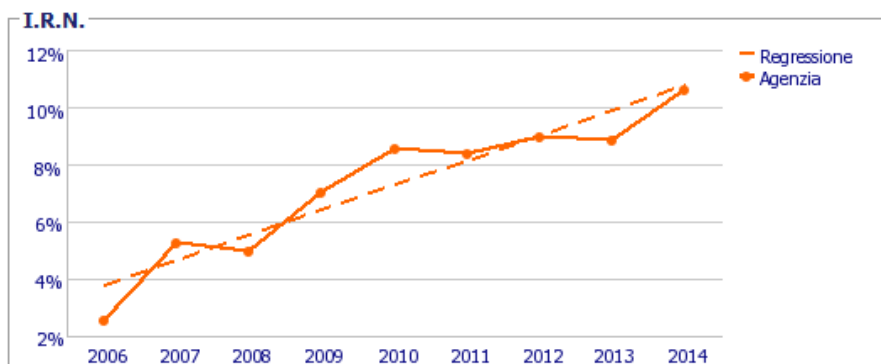
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agenzia	2,79%	2,17%	2,51%	3,60%	5,67%	6,48%	8,32%	9,48%	10,01%	10,53%	10,18%	10,84%
Riscossioni da attività di controllo (€ / 000)	2.459.122	1.923.375	2.277.443	3.345.069	5.320.771	6.159.206	8.059.472	8.872.782	9.300.927	9.419.235	9.659.776	9.928.338
Tax gap diacronico (€ / 000)	88.269.506	88.608.888	90.560.556	92.794.367	93.916.326	95.119.924	96.888.651	93.633.293	92.961.219	89.416.679	92.369.395	91.593.140

* È il rapporto tra una parte del riscosso ed il tax gap. E' l'obiettivo assegnato alle strutture regionali che, sommato all'incasso derivante da Comunicazioni di irregolarità 36 bis e 54 bis, concorre all'andamento del gettito recuperato in tabella sotto (gettito recuperato).

Gettito recuperato	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	3.800	2.800	2.500	2.100	2.800	4.400	6.400	6.900	9.100	10.600	12.700	12.500	13.100	14.200

Tabella 4. Rendimento netto dei controlli (I.R.N.)

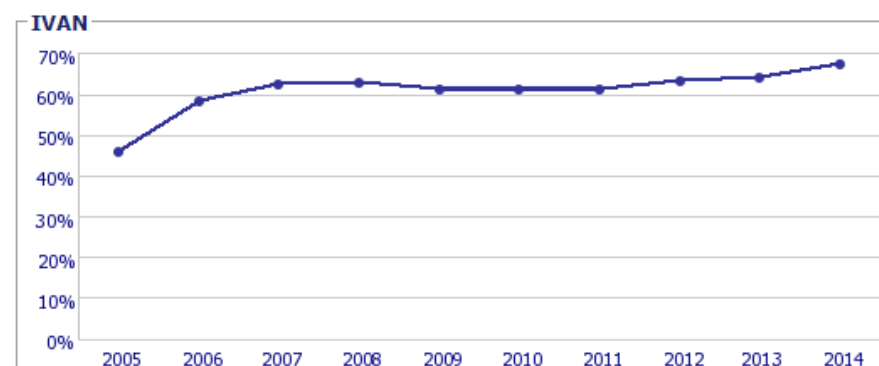
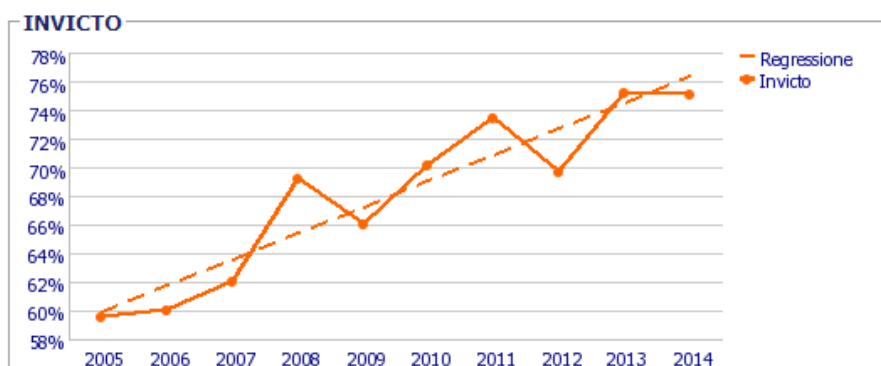
AGENZIA - Rendimento dei controlli



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agenzia	2,57%	5,26%	5,01%	7,08%	8,62%	8,40%	9,02%	8,88%	10,65%
Riscosso Atteso (Netto costi)	674.360.851	1.464.945.199	1.995.907.442	2.567.236.756	3.588.924.006	4.528.797.621	4.548.519.954	3.834.693.805	4.526.591.892
Mia sanzioni irrogate	26.217.305.994	27.829.415.017	39.857.086.614	36.239.694.719	41.653.624.988	53.897.176.624	50.403.700.397	43.201.793.958	42.489.942.801

Tabella 5. Performance del contenzioso

AGENZIA - Vittoria in giudizio



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Invicto	59,65%	60,03%	62,08%	69,29%	66,12%	70,27%	73,52%	69,83%	75,31%	75,21%
Importi a favore	1.882.057.075	4.789.757.788	7.059.451.238	10.071.327.061	9.943.575.758	12.620.917.560	12.671.908.016	11.502.692.486	12.559.226.578	13.037.844.763
Ivan	46,18%	58,41%	62,92%	63,03%	61,45%	61,36%	61,42%	63,74%	64,60%	67,86%
Decisioni a favore	28.924	68.273	69.991	70.708	69.725	80.670	77.429	67.963	71.500	80.584

Ivan – Esprime il rapporto fra le cause vinte sul totale delle giudicate.

Invicto – Esprime il rapporto fra gli importi vinti sui totali in contestazione.

Tabella 6. Servizi telematici

Anno	Dichiarazioni fiscali inviate <i>on line</i>	Registrazione di contratti di locazione	Atti pubblici registrati telematicamente
2001	30.750.200	-	-
2002	32.313.300	38.700	90.500
2003	36.246.100	101.200	802.600
2004	36.113.900	82.700	1.686.000
2005	36.410.700	74.500	1.899.900
2006	36.521.200	801.800	1.987.100
2007	36.961.000	201.700	2.934.800
2008	38.478.200	173.500	3.118.400
2009	44.474.500	170.500	2.888.900
2010	43.165.200	172.700	2.877.700
2011	44.982.800	253.500	2.771.600
2012	44.423.900	411.500	2.346.600
2013	44.831.500	582.700	2.234.800
2014	43.864.700	802.300	2.205.800

Tabella 7. Servizi erogati

Anno	Denunce di successione presentate	Registrazione atti privati	Registrazione atti pubblici	Risposte call center
2001	485.500	1.836.000	2.979.800	1.089.400
2002	437.700	1.786.500	3.275.000	1.372.800
2003	418.000	1.792.300	2.703.100	1.525.000
2004	347.300	1.821.200	2.146.200	1.419.800
2005	375.900	1.835.100	1.894.800	1.689.100
2006	439.200	1.874.300	1.871.200	1.766.200
2007	450.000	2.123.700	785.000	1.768.800
2008	468.500	2.137.300	209.300	1.597.300
2009	481.200	2.106.000	193.600	1.810.500
2010	497.800	2.154.500	181.300	2.018.500
2011	541.900	2.146.500	177.700	1.997.200
2012	565.600	2.082.600	159.000	2.001.600
2013	584.900	1.899.900	123.700	2.252.200
2014	560.800	1.765.800	110.700	2.398.300

Tabella 8. Servizi catastali e cartografici

Servizi catastali e cartografici	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Atti di aggiornamento con procedura Pregeo accettati (al netto degli atti telematici inidonei per l'approvazione)	612.000	705.000	632.000	661.000	742.000	770.000	461.000	345.400
% per via telematica	8%	29%	41%	53%	60%	69%	73%	76%
Atti di aggiornamento con procedura Docfa (UIU classate ed inserite in atti con Docfa)	2.245.000	2.274.000	2.005.000	1.988.000	2.210.000	2.134.000	1.626.000	1.358.000
% per via telematica	14%	31%	31%	45%	52%	60%	66%	71%
Visure catastali	64.449.350	78.977.000	84.288.000	91.666.000	95.521.000	97.099.000	51.197.000	50.120.000
% per via telematica (Sister)	68%	73%	76%	78%	83%	86%	86%	88%
Controlli su unità immobiliari urbane in fase di aggiornamento	1.060.000	1.001.000	983.000	1.023.000	852.000	913.000	1.000.000	792.000

Tabella 9. Pubblicità Immobiliare

Consultazione banche dati di pubblicità immobiliare	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ispezioni ipotecarie su canale telematico	36.315.000	40.036.524	40.542.836	42.961.256	41.792.451	38.331.263	39.344.430	37.627.910
Ispezioni ipotecarie erogate in front-office	16.371.000	10.020.412	8.241.797	7.696.928	6.385.700	4.935.714	3.967.065	3.569.767
<i>di cui Ispezioni ipotecarie cartacee</i>	3.192.000	2.683.987	2.270.937	1.949.162	1.528.758	942.239	714.649	607.368

Aggiornamento registri immobiliari	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Trascrizioni	2.572.000	1.884.665	2.224.728	2.263.404	2.268.488	2.201.555	2.101.778	2.054.034
Iscrizioni	1.043.000	555.943	695.732	727.545	559.638	364.634	352.706	348.926
Annotamenti	731.000	437.268	496.494	515.173	467.409	407.555	425.431	352.706
Cancellazioni ipotecarie semplificate ex art 40 bis testo unico bancario (TUB)	183.000	481.903	450.900	442.158	375.420	337.373	301.690	316.690

Tabella 10. Versamenti eseguiti tramite modello F24

Anno	F24 cartaceo		F24 telematico		Totale F24	
	Modelli (mln.)	Importo (€/mln.)	Modelli (mln.)	Importo (€/mln.)	Modelli (mln.)	Importo (€/mln.)
2001	85,1	314.472	1,3	4.864	86,4	319.336
2002	83,7	318.505	1,2	6.117	84,9	324.622
2003	87,4	335.449	2,5	11.536	89,9	346.985
2004	87,1	344.871	4,2	19.445	91,3	364.316
2005	85,4	348.954	6,1	28.935	91,5	377.889
2006	81,8	298.384	14,3	121.272	96,1	419.656
2007	37,6	53.006	71,7	413.072	109,3	466.078
2008	34,4	46.486	84,2	478.367	118,6	524.853
2009	35,6	41.281	85,2	462.964	120,8	504.245
2010	36,6	38.774	87,2	471.893	123,8	510.667
2011	37,5	37.061	90,1	513.655	127,6	550.716
2012	69,2	45.977	100,2	524.605	169,4	570.582
2013	66,6	40.697	97,9	533.946	164,5	574.643
2014	113,9	39.908	119,2	530.816	233,1	570.724

** Nel 2014, il significativo incremento del numero delle operazioni di versamento effettuate tramite F24, soprattutto con il modello cartaceo, è dovuto all'incremento dei versamenti dei tributi comunali, a seguito dell'introduzione della TASI, del pagamento della c.d. mini-IMU a gennaio 2014 (non presente nel 2013) e dal crescente utilizzo del modello F24 per il pagamento dei tributi sui rifiuti, in luogo delle modalità tradizionali (es. bollettino, RID, MAV).*

Il Segretario Generale

All'on. **Daniele CAPEZZONE**, Presidente della
6^a Commissione Finanze della Camera dei
Deputati – Roma

CAPEZZONE_D@CAMERA.IT

All'on. **Michele PELILLO**, Vicepresidente della
6^a Commissione Finanze della Camera dei
Deputati – Roma

PELILLO_M@CAMERA.IT

All'on. **Carla RUOCCO**, Vicepresidente della 6^a
Commissione Finanze della Camera dei Deputati
– Roma

RUOCCO_C@CAMERA.IT

All'on. **Giulio Cesare SOTTANELLI**, Segretario
della 6^a Commissione Finanze della Camera dei
Deputati – Roma

SOTTANELLI_G@CAMERA.IT

Agli onorevoli componenti della 6^a Commissione
Finanze della Camera dei Deputati – Roma

Oggetto: Commissione 6a della Camera dei Deputati - Seminario istituzionale del 20 luglio
2015 sugli Atti del Governo 181, 182 e 185. Memoria scritta della Federazione DIRPUBBLICA.

On. **sig. Presidente**,
on.li **sig.ri Vicepresidenti**,
on. **sig. Segretario**,
on.li **Deputati**,

prima di tutto desidero esprimere il ringraziamento della Federazione DIRPUBBLICA, che
ho l'onore di rappresentare, e quello mio personale per l'opportunità che ci viene concessa di
esprimere la nostra posizione in merito sugli Atti del Governo 181, 182 e 185, nell'ambito
dell'apposito Seminario istituzionale organizzato dalla Commissione composta dalle SS.VV.OO.

Sono stati incorporati alla presente nota tre distinti atti riguardanti due AA.GG. (il n. 181 e il
n. 182). Il primo è il medesimo documento redatto dalla Segreteria nazionale in occasione
dell'Audizione di DIRPUBBLICA presso la Commissione 6a del Senato della Repubblica, svoltasi

SEDE NAZIONALE

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3738004319
www.dirpubblica.it - sede@dirpubblica.it – dirpubblica@pec.it
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

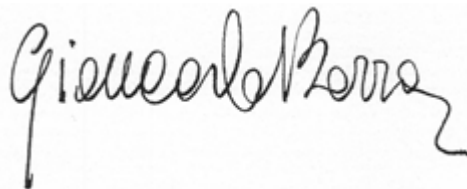
il 16 luglio 2015; il secondo è il Comunicato del giorno successivo con il quale è stato reso noto lo svolgimento concreto dell'Audizione e il contenuto del dibattito fra i nostri Rappresentanti e la Relatrice, **sen. Maria Cecilia Guerra**; il terzo documento è quello attinente la *“Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale”* (AG 182), redatto dal nostro Ufficio Studi.

Per ciò che concerne le problematiche attinenti alla riscossione (AG 185) consideriamo assorbente la questione dei controlli sul Concessionario che, a nostro giudizio, l'Agenzia delle Entrate ha svolto molto insufficientemente, poiché si è realizzata una perdita complessiva superiore ai 500 miliardi di Euro. L'unica osservazione, quindi, che possiamo svolgere è quella di assegnare la responsabilità del controllo di Equitalia direttamente alla Ragioneria Generale dello Stato, sempre che non si voglia realizzare l'auspicabile risultato dell'abolizione del sistema Agenzie Fiscali-Equititalia. Su questo tema come su altri, infatti, accanto al fallimento dell'Agenzia delle Entrate si è realizzato anche quello del Dipartimento di Finanza del MEF.

Con la speranza di poter fornire, con le note incorporate, dei validi elementi di valutazione, porgo i più cordiali saluti della Segreteria DIRPUBBLICA e quelli miei personali.

Roma, 19/07/2015

Giancarlo Barra





AG 181 ((SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE MISURE PER LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE AGENZIE FISCALI) - DOCUMENTO REDATTO DALLA SEGRETERIA NAZIONALE DIRPUBBLICA IN OCCASIONE DELL'AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE 6A DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, SVOLTASI IL 16 LUGLIO 2015.

“Come è noto la Federazione DIRPUBBLICA, fin dalla nascita dell’Agenzia delle Entrate, ha impugnato di fronte al TAR Lazio, il regolamento che consentiva, per i primi tre anni di funzionamento, la creazione di una vera e propria figura dirigenziale atipica, il c.d. “dirigente incaricato”.

Si tratta, in buona sostanza, di un funzionario, generalmente inquadrato nella terza area funzionale del comparto Agenzie fiscali, che non ha mai partecipato ne’ mai ha superato un concorso per l’assunzione nella qualifica dirigenziale ed al quale, tuttavia, e’ stato conferito un incarico di funzioni dirigenziali come se si trattasse di un dirigente di ruolo assunto per concorso, in violazione sia della regola per cui ai pubblici impieghi si accede per concorso sia del divieto di assegnazione dei dipendenti del comparto allo svolgimento di mansioni superiori dirigenziali.

Allo scadere del suddetto termine triennale, la DIRPUBBLICA ha impugnato, ogni successivo anno, le proroghe a tale regolamento adottate dal Comitato di gestione. **Solo nel 2011**, però, si sono cominciate ad avere delle pronunce da parte del Giudice Amministrativo: la prima, riguardante il riconoscimento della legittimazione attiva del Sindacato, e la seconda con la quale è stata dichiarata l’illegittimità dell’ultima delibera (la n. 55 del 22/12/2009) di proroga dell’originario regolamento d’agenzia e la nullità dei relativi incarichi conferiti. Successivamente interviene il comma 24 dell’articolo 8 del D.L. **02/03/2012**, n. 16 con il quale si dispone sostanzialmente una sanatoria legale di tutti gli incarichi dirigenziali conferiti dalle Agenzie fiscali (non solo le entrate) fino all’espletamento dei concorsi che si sarebbero dovuti concludere alla fine del 2013. In tal modo veniva coinvolta nella questione anche l’Agenzia delle Dogane. Successivamente si sono avute Sentenze e Ordinanze del Consiglio di Stato su appello dell’Agenzia delle Entrate, nonché la oramai molto nota sentenza 37 della Corte Costituzionale. Nella successiva tabella è riprodotto una cronologia delle pronunce giurisdizionali.

SEDE NAZIONALE

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3738004319
www.dirpubblica.it - sede@dirpubblica.it – dirpubblica@pec.it
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

Data	Organo Giudicante	Provvedimento	Descrizione
13/01/11	TAR LAZIO - Sezione 2a	Sentenza non definitiva n. 260	Riconoscimento della legittimazione attiva di DIRPUBBLICA
01/08/11	TAR LAZIO - Sezione 2a	Sentenza n. 6884	Annullamento della delibera del comitato di gestione n. 55 del 2.12.2009, con cui è stato sostituito l'art. 24 del regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle Entrate INCARICHI DIRIGENZIALI).
30/09/11	TAR LAZIO - Sezione 2a	Sentenza n. 7636	Annullamento del Concorso a 175 posti da dirigente nell'Agenzia delle Entrate, confermato il 18/11/2013 con Sentenza della Sezione IV del Consiglio di Stato, n. 5451.
18/11/13	CONSIGLIO DI STATO - SEZIONE 4a	Sentenza n. 5451	Rigetto degli appelli contro DIRPUBBLICA e conferma delle precedenti sentenze del Tar.
26/11/13	CONSIGLIO DI STATO - SEZIONE 4a	Ordinanza n. 5619	Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, co. 24, d.l. 2 marzo 2012 n. 16, conv. in l. 26 aprile 2012 n. 44 e rimette gli atti alla CORTE COSTITUZIONALE per il giudizio di legittimità.
17/03/15	Corte Costituzionale	Sentenza n. 37	Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 24, del decreto-legge 2 marzo 2012 n. 16 (sanatoria degli incarichi dirigenziali nelle entrate), nonché dell'art. 1, comma 14, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 (prima proroga dei termini della sanatoria) e dell'art. 1, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 (seconda proroga della sanatoria).

SEDE NAZIONALE

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3738004319
www.dirpubblica.it - sede@dirpubblica.it – dirpubblica@pec.it
 C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

Il medesimo impegno è stato profuso dalla Federazione Dirpubblica in relazione ai diversi concorsi che le Agenzie delle Entrate e delle Dogane hanno bandito dal 2000 ad oggi con lo scopo di ottenere una sanatoria amministrativa delle dirigenze illegittimamente conferite. Con il secondo schema si descrive la pesante situazione venutasi a delineare dalla quale emerge che il modello agenzie, in **15 anni**, ha messo a concorso 1.257 posti di funzione dirigenziale, concludendo un solo concorso con l'assunzione di appena 21 candidati risultati vincitori.

Delta temporale	Data	Agenzia	Posti	Esito	Assunzioni
9 anni	26/09/01	Entrate	300	20/04/2002 - Annullato con Sentenza della Sez. II del TAR Lazio, n. 3377.	0
	29/10/10	Entrate	175	30/09/2011 - Annullato con Sentenza della Sez. II del TAR Lazio, n. 705, confermata il 18/11/2013 con Sentenza della Sezione IV del Consiglio di Stato, n. 5451.	0
	06/05/14	Entrate	403	22/10/2014 - Sospeso con Ordinanza della Sezione IV del Consiglio di Stato n. 7815.	0
3 concorsi		Totale posti a concorso	878	Totale assunzioni	0
5 anni	23/11/01	Dogane	96	03/04/2002 - Annullato con Sentenza della Sez. II del TAR Lazio, n. 4574.	0
	23/11/01	Dogane	95	03/04/2002 - Annullato con Sentenza della Sez. II del TAR Lazio, n. 4575.	0
	20/02/06	Dogane	70	Definito	21
5 anni	30/12/11	Dogane	69	20/11/2014 - Sospeso con Ordinanza della Sezione II del TAR Lazio n. 9045; annullati gli atti a partire dalla correzione delle prove scritte con sentenze 6095 e 6097 della Sezione II del Tar Lazio, entrambe depositate oggi, 28/04/2015. Il 03/07/2015 il Consiglio di Stato, su appello dell'Agenzia delle Dogane e di numerosi controinteressati, ha respinto le richieste di sospensiva della decisione del Tar.	0
2 anni	17/12/13	Dogane	49	08/05/2014 - Sospeso con Ordinanza della Sezione II del TAR Lazio n. 9045; <u>09/03/2015 - ANNULLATO</u> con Sentenza 3924 della Sezione 2a del TAR Lazio.	0
6 concorsi		Totale posti a concorso	379	Totale assunzioni	21
		Totale complessivo posti a concorso	1.257	Totale assunzioni	21
		POSTI PERDUTI <u>1.236</u>			

Fatti salvi i concorsi per la Regione Trentino Alto Adige

SEDE NAZIONALE

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3738004319
www.dirpubblica.it - sede@dirpubblica.it - dirpubblica@pec.it
 C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

Solo a seguito di quanto descritto, frutto di un costante impegno del Sindacato DIRPUBBLICA, smisurato rispetto alle risorse, è stato possibile rendere evidenti le devianze di una delle più delicate ed invasive amministrazioni dello Stato che hanno prodotto il proliferare dell'evasione fiscale e della corruzione. È grazie, dunque, a tali risultati che oggi il Governo si accinge a porre rimedio alla situazione attraverso una serie di decreti delegati.



In merito, dunque, all'AG 181, la Federazione DIRPUBBLICA effettua le seguenti osservazioni.

È perfettamente condivisibile l'intenzione del Governo di modificare l'approccio del Fisco con il cittadino contribuente facilitando lo sviluppo della cosiddetta "*tax compliance*"; per far questo, però, è necessario abbandonare il fallimentare modello agenziale e passare ad un modello dipartimentale. Non sono necessarie particolari analisi per sostenere ciò, basta osservare la realtà dei fatti:

1. i livelli stimati dall'ISTAT di "*nero*" (oltre 200 mld di Euro all'anno) sono lontanissimi (oltre che definitivamente perduti) dai dati ufficiali del recupero dell'evasione (circa 14 mld dichiarati all'anno) che si riducono a cifre irrisorie solo se si considerano i livelli reali (5-6 mld) e la falciatura del contenzioso (con risultati ben al di sotto dell'obiettivo minimo richiesto e con oltre 25 mld sub iudice) e della riscossione (incassi effettivi inferiori al 2% dell'accertato);
2. l'assoluta neutralità delle agenzie fiscali nei riguardi dei grandi eventi nazionali di criminalità economica e finanziaria (cooperative, banche, infrastrutture, ecc. ecc.);
3. l'immagine persecutoria acquisita dal sistema e la caduta della "*tax compliance*", con conseguente danneggiamento per l'attività e la competitività dell'asse portante dell'economia italiana, la media e piccola impresa.
4. il non contenimento della corruzione interna;
5. lo spaventoso ammontare di 545 mld. di euro di crediti inesigibili e sostanzialmente persi che il sistema AdE – Equit. ha prodotto;
6. un sistema che non ha l'autorevolezza per far rispettare le regole tributarie perché per primo non è rispettoso della legalità.

In ogni caso deve essere assolutamente evitato che il modello agenzie continui a gestire la normativa, l'anticorruzione, i controlli interni e la gestione dei concorsi.

Non è sufficiente la riduzione prevista di posti dirigenziali; gli attuali dirigenti sono più che sufficienti¹, negli Uffici esiste una struttura dirigenziale, non prevista dal d.lgs 165/2001, che

¹ Le posizioni dirigenziali nell'Agenzia delle Entrate ammontano a **1.143** di cui ne sono previste **5** per ognuno dei 110 Uffici Provinciali (cioè **550** posizioni dirigenziali locali); restano, quindi, **593** posizioni da redistribuire fra

contempla una serie di dirigenti in posizione gerarchica fra loro ed in possesso di delega dal titolare dell'Ufficio², quando il comma 1-bis dell'articolo 17 della citata norma prevede la delega di funzioni a funzionari e non ad altri dirigenti. Un velo pietoso va steso sul fatto che, addirittura, "dirigenti incaricati", magari privi di diploma di laurea, abbiano "delegato" dirigenti vincitori di concorso.

L'attuale struttura dirigenziale va ridotta, quindi, all'attualità istituendo l'Area Predirigenziale nell'ambito della quale si possa affidare ad un Predirigente, la conduzione di quelle strutture minori (Aree, Reparti e/o uffici non di livello dirigenziale).

In ogni caso, le agenzie fiscali hanno abbondantemente dimostrato di non poter condurre una procedura concorsuale; dalla nascita delle agenzie ad oggi non è andato in porto alcun concorso; addirittura, nel caso del concorso a 69 posti da dirigente delle dogane, il Tar ha dichiarato l'inaffidabilità della Commissione d'esami.

In altre parole, se solo si considera che all'interno dell'Agenzia delle Entrate, i c.d. "dirigenti incaricati", dichiarati decaduti dall'incarico a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015, sono oltre 800, e che i vertici dell'Agenzia sono diuturnamente impegnati per assicurare loro una qualche sanatoria, anche per via concorsuale, come i contenziosi dinanzi richiamati dimostrano eloquentemente, non può esservi alcuna garanzia che un futuro concorso gestito direttamente dall'Agenzia, con una tale pressione interna, riesca ad essere condotto nel rispetto delle regole poste a presidio della trasparenza e correttezza della procedura concorsuale.

Se deve essere svolto un concorso, questo va gestito dalla Scuola Nazionale così come prevede la recente riforma. **Se (e soltanto se) venisse confermata l'esigenza di assumere dirigenti, prima di bandire una nuova procedura, secondo DIRPUBBLICA, si debbono assumere vincitori e idonei di altri concorsi a dirigente, già espletati nell'ambito della P.A. Non è, infatti, morale che a fronte di 1.200 posizioni dirigenziali illegali sussistano vincitori e idonei a posti dirigenziali che non sono assunti da varie Amministrazioni pubbliche, per imprecise, quanto ingiuste, motivazioni.**

L'esigenza di specificità deve, invece, essere perseguita attraverso un sistema di formazione dirigenziale e non attraverso sbarramenti di alcun tipo all'atto delle assunzioni. **Non può essere condivisa, infatti, la limitazione alla mobilità**".

un'Amministrazione centrale, 19 Direzioni regionali e due Direzioni provinciali per Trento e Bolzano con una media di 27 dirigenti circa per ogni struttura fra Centro e Regioni.

² DECRETO LEGISLATIVO 30 marzo 2001, n. 165 – Articolo 17 - Art. 17 - Funzioni dei dirigenti - 1. Omissis ...

"1-bis. I dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, possono delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze comprese nelle funzioni di cui alle lettere b), d) ed e) del comma 1 a dipendenti che ricoprano le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati. Non si applica in ogni caso l'articolo 2103 del codice civile".

AG 181 (SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE MISURE PER LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE AGENZIE FISCALI) – 17/07/2015 - COMUNICATO DELLA SEGRETERIA NAZIONALE DIRPUBBLICA SULL'AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE 6A DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, SVOLTASI IL 16 LUGLIO 2015.

“Ieri, 16 luglio 2015 si è svolta l’audizione presso la VI Commissione Finanze del Senato della Repubblica sull’Atto del Governo n. 181, concernente lo schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell’organizzazione delle agenzie fiscali.

Richiamato e discusso il contenuto della relazione già presentata alla Commissione il 15/7 u.s., con riferimento alla previsione di un concorso, per esami, per il reclutamento di dirigenti, che dovrebbe essere indetto direttamente dalle Agenzie fiscali, la Dirpubblica ha contestato la deroga alla disciplina generale in materia di concorsi per l’accesso alla qualifica dirigenziale, che, invece, prevede che il concorso debba essere indetto dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (cfr. D.L. n. 101 del 2013).

Una deroga siffatta appare assai inopportuna, oltre che illegittima, dal momento che, pur non essendo previsti titoli valutabili che facciano riferimento agli incarichi dirigenziali conferiti a funzionari privi della qualifica dirigenziale, la gestione del concorso da parte delle stesse Agenzie, che hanno determinato una gravissima criticità organizzativa proprio attraverso il conferimento dei predetti incarichi per la copertura della maggior parte delle posizioni dirigenziali, non assicura che il concorso stesso sia espletato in maniera trasparente e nel principio della par condicio e non sia, piuttosto, finalizzato a realizzare una sanatoria per via concorsuale.

D’altra parte, di recente, il giudice amministrativo ha dichiarato l’illegittimità delle operazioni del concorso per il reclutamento di 69 dirigenti dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, proprio perché i commissari all’uopo nominati non hanno dato prova di affidabilità nello svolgimento delle loro funzioni.

Anche rispondendo ad una richiesta di precisazioni della Relatrice, **sen. Maria Cecilia Guerra**, la Dirpubblica ha, quindi, espresso la propria contrarietà rispetto a qualunque ipotesi di valorizzazione dei predetti incarichi illegittimi nell’ambito della procedura concorsuale.

La Dirpubblica ha rilevato la necessità che, prim’ancora di procedere all’indizione di un concorso pubblico, qualora non si ritenesse di rimuovere il vigente modello agenziale per la gestione del Fisco italiano, si dovrebbe provvedere ad una revisione dell’assetto organizzativo dell’Agenzia delle Entrate (così anche per le Dogane) attraverso una drastica riduzione delle posizioni dirigenziali, nel rispetto delle norme sulla spending review (v. art. 23-quinquies del D.L. n. 95 del 2012), tutt’ora rimaste largamente inapplicate dall’Agenzia delle Entrate. Dirpubblica ha, quindi, auspicato che l’ulteriore riduzione delle posizioni dirigenziali previste dall’Atto del Governo n. 181 sia accompagnata da più severe sanzioni per l’ipotesi di perdurante inadempimento.

La Dirpubblica ha, inoltre, evidenziato che la necessità, oggi impellente, di procedere alla revisione della struttura organizzativa e, nel contempo, di valorizzare le professionalità interne, debba condurre ad una più profonda riflessione del ruolo del dirigente pubblico, il quale deve essere ricondotto più propriamente all’esercizio di competenze organizzative e gestionali, mentre lo svolgimento delle funzioni di verifica e accertamento tributario (che costituiscono il nucleo centrale delle funzioni

SEDE NAZIONALE

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3738004319
www.dirpubblica.it - sede@dirpubblica.it - dirpubblica@pec.it
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

istituzionali delle agenzie fiscali), deve essere svolto da funzionari altamente specializzati ed inquadrati in un apposita area funzionale non dirigenziale ma adeguatamente valorizzata e retribuita (predirigenza).

Con l'occasione, la Dirpubblica ha espresso forti perplessità sul modello delle posizioni organizzative previste dall'art. 23-quinquies del D.L. n. 95 del 2012, quale surrogato delle posizioni dirigenziali che avrebbero dovuto essere soppresse a seguito della spending review, con l'attribuzione di un trattamento economico sostanzialmente parametrato a quello dirigenziale.

Infatti, le posizioni organizzative in questione sono conferite con incarichi meramente temporanei, e si risolvono in una mera attività gestione del rapporto di lavoro, tale da non valorizzare affatto la professionalità dei loro destinatari, poiché, alla scadenza dell'incarico, gli stessi non hanno alcun diritto ad essere assegnati allo svolgimento di funzioni equivalenti.

D'altra parte, come dimostrano le vicende successive alla sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015, la prassi del conferimento di incarichi dirigenziali illegittimi in favore di funzionari non dirigenti si è sostanzialmente risolta in un pregiudizio per gli stessi funzionari, dal momento che, non potendo mantenere l'incarico a seguito della sentenza di incostituzionalità e non possedendo la qualifica dirigenziale, per non aver partecipato ad alcun concorso pubblico per il conseguimento di quella qualifica, si sono trovati di punto in bianco ridotti allo svolgimento delle mansioni dell'area di originaria appartenenza, con conseguente drastica riduzione del trattamento retributivo.

Insomma, una prassi inaugurata nel dichiarato intento di valorizzare le professionalità interne, a prescindere da ogni valutazione di merito in ordine all'accertamento delle predette professionalità (non sempre conclamate), si è risolta, per effetto della riconosciuta (giudizialmente) illegittimità di quella prassi, in un danno gravissimo ed irreparabile (perché non sanabile) per quelle stesse professionalità.

Quindi, in luogo delle posizioni organizzative, la Dirpubblica propone una vera e propria area di inquadramento funzionale delle elevate professionalità delle agenzie fiscali, da raggiungere attraverso una progressione di carriera, cioè attraverso la previsione, da parte del legislatore, di procedure concorsuali aperte e trasparenti, finalizzate all'accertamento dell'idoneità all'esercizio delle relative funzioni.

In conclusione, la soluzione della problematica deve procedere non già dall'esigenza (illegittima) di sanare la posizioni di funzionari particolari ma da una revisione dell'organizzazione delle agenzie e delle posizioni dirigenziali, anche modificando le funzioni del dirigente riconducendole più propriamente a quelle organizzative e gestionali, demandando l'esercizio delle funzioni tributarie vere e proprie a funzionari di elevata specializzazione.

L'inquadramento nella predetta area funzionale predirigenziale e l'esperienza in essa concretamente maturata in un arco temporale apprezzabile, dovrà poi costituire il titolo prevalente per l'accesso alla qualifica dirigenziale. In questo modo si farebbe conseguire l'idoneità all'esercizio di funzioni organizzative e gestionali in favore di soggetti che, per la loro elevata specializzazione professionale, abbiano una conoscenza ed esperienza dell'esercizio delle funzioni tributarie. Roma 17/07/2015".

SEDE NAZIONALE

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3738004319

www.dirpubblica.it - sede@dirpubblica.it – dirpubblica@pec.it

C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

AG 182 (SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE NORME IN MATERIA DI STIMA E MONITORAGGIO DELL'EVASIONE FISCALE E IN MATERIA DI MONITORAGGIO E RIORDINO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI EROSIONE FISCALE) – ATTO DELL'UFFICIO STUDI DI ECONOMIA E FISCALITÀ DELLA FEDERAZIONE DIRPUBBLICA.

STIMA E MONITORAGGIO DELL'EVASIONE FISCALE (A.G. 182)

L'argomentazione di cui all'atto n. 182 necessita di una riflessione di ordine metodologico nell'esposizione ufficiale dei dati in tema finora adottata dall' Agenzia delle Entrate (in seguito, AdE).

Ogni anno il Direttore di turno dell'Ente magnifica i risultati ottenuti lanciando all'opinione pubblica una cifra in miliardi di euro ed afferma un progresso rispetto all'anno precedente. Per il 2014, ultimo anno consuntivato, avremmo un incasso assolutamente record (come pubblicamente definito) di 14.2 mld con un + 8% rispetto all'anno precedente. E' di tutta evidenza che il dato singolo, privo di alcun raffronto parametrico, non ha alcun senso ed è assolutamente poco indicativo. E' come se un imprenditore esultasse per aver venduto 11 pezzi su 100 prodotti, in quanto ne ha venduto uno in più degli anni precedenti: benissimo, avrà battuto il suo record personale, ma ha fatto quanto poteva? Ha fatto meglio di altri del settore? Ha inciso positivamente sul mercato, conquistando una buona nicchia? Qual è, cioè, il vero valore del risultato conseguito? Per far questo, non può far a meno di confrontarsi e relativizzare il proprio dato con altri parametri. E per far questo, potremmo dire, semplificando, che può confrontare il suo risultato con:

- 1. Se' stesso: ossia, quanto vende rispetto a quanto produce;*
- 2. Con il settore di mercato nazionale: ossia, quanto vende e produce rispetto a quanto produce e vende il settore di mercato*
- 3. Con il settore di mercato internazionale: ossia, quanto vende rispetto alla media delle imprese simili nel mondo*

Solo allora saprà se il suo risultato sia veramente apprezzabile e se possa rimanere sul mercato. Ovviamente, quest'ultima conclusione può valere per un'azienda privata, non per un'Agenzia fiscale che sul "mercato" deve starci per forza, ma con una posizione impari di privilegio e forza, data dal ruolo e dalla natura di autorità pubblica, non è sottoposta al giudizio del mercato né alle sue regole economiche (altrimenti l'Agenzia delle Entrate, piazzando 1 prodotto su 5, avrebbe chiuso da un pezzo!)

SEDE NAZIONALE

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3738004319
www.dirpubblica.it - sede@dirpubblica.it - dirpubblica@pec.it
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

RISULTATI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE SULL'EVASIONE FISCALE

Ebbene, i suddetti concetti aziendali come possono estendersi al sistema-Fisco, monopolista assoluto, incontrastato e indefettibile?

- 1. quanto vende rispetto alla media delle imprese simili nel mondo: può tradursi nel rapporto fra quanto incassa (recupera) il Fisco italiano rispetto a quanto fanno analoghi sistemi fiscali nel mondo (Relazioni OCSE);*
- 2. quanto vende e produce rispetto a quanto produce e vende il settore di mercato: può tradursi nel rapporto fra quanto incassa (recupera) rispetto al monte evasione nazionale;*
- 3. quanto vende rispetto a quanto produce: può tradursi nel rapporto fra quanto incassa e quanto accerta, ossia la maggior imposta accertata (in seguito MIA).*

1) Tralasciamo il primo confronto in quanto sarebbe fin troppo mortificante il raffronto con gli apparati fiscali statunitense, britannico, tedesco o francese, ma anche perché ci permettiamo di dubitare sull'omogeneità dei dati forniti da sistemi fiscali completamente diversi: peraltro, per cronaca, registriamo che il recupero d'evasione dei maggiori Paesi industrializzati difficilmente scende sotto il 20-30%.

2) Per il secondo raffronto è necessario prima definire le grandezze.

IL SOMMERSO. Nelle recenti stime dell'Istat, riviste e corrette nei principi di riferimento, il sommerso economico equivale a 17 punti % del PIL (265 mld di euro circa) ed a circa 90 mld. di euro d'imposte (nelle precedenti stime era tra i 120 e i 180 mld). Ma secondo il metodo Currency Demand Approach (che calcola l'uso del contante effettivo e gli scambi non tracciabili ed è usato anche in Banca d'Italia e da organizzazioni internazionali di analisi) tale rapporto potrebbe arrivare al 31,1% di PIL (500 miliardi, divisi fra economia "legale" sommersa e affari della criminalità organizzata)³.

Prudenzialmente, consideriamo solo la stima dei 90 mld. d'imposte evase, come confermato anche dal Ministro Padoan.

GLI INCASSI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE.

³ Lo studio viene riportato anche da "Il Sole 24 Ore": <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-05-11/italia-economia-sommersa-vale-221249.shtml?uuid=AbajlMbF>

Nella convention del 19 marzo 2015 alla sala “Mauro Di Cocco” di Roma, la dott.ssa Orlandi ha presentato la seguente slide, che non è intitolata “I risultati dell’Agenzia” o “Il lavoro dell’Agenzia”, ma ha un titolo inequivocabile e di forte impatto mediatico-propagandistico “Il recupero dell’evasione”. Lotta all’evasione fiscale, ossia quella attività volta a scovare, con azione investigativa, l’imposta che non viene dichiarata e quindi pagata, incidendo così sugli anzidetti 90 mld. di euro occultati.

Il recupero dell’evasione

**Entrate erariali e non erariali (imposte, sanzioni e interessi)
derivanti dalla complessiva azione di contrasto degli
inadempimenti tributari**

	2013	2014	Δ %
Entrate complessive	13,1	14,2	8%
di cui			
da attività di controllo	7,6	8,1	7%
da attività di liquidazione	5,5	6,1	11%

Importi in miliardi di euro

Dati aggiornati al 16 marzo 2015

Cosa emerge da questa esposizione?

- a) Posto che l’attività di liquidazione è sostanzialmente correzione (per lo più automatizzata e formale) di quanto già dichiarato dai contribuenti noti ⁴,

⁴ Definizione attività di liquidazione.

La liquidazione si pone in una fase precedente ed autonoma rispetto a quelle di controllo e accertamento in senso stretto, con la funzione di quantificare l’imposta dovuta partendo da quanto dichiarato e versato dal contribuente in sede di “autoliquidazione” (Enciclopedia Treccani)

E ancora, l’Agenzia stessa così definisce. Tre diversi tipi di attività: il controllo automatico; il controllo formale; la liquidazione delle imposte sui redditi a tassazione separata (Tfr, arretrati, ecc.)

SEDE NAZIONALE

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3738004319

www.dirpubblica.it - sede@dirpubblica.it – dirpubblica@pec.it

C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

(magari per qualche scontrino fiscale di farmacia detratto in più o un errore materiale di compilazione o un'imposta dichiarata e non versata), è evidente che l'unica attività che coinvolga un'opera investigativa (d'intelligence) e incida sul suddetto sommerso è l'attività di controllo. Ergo, la vera lotta all'evasione si sostanzia in un'entrata di 8.1 mld. di euro.

- b) In questi 8.1 mld. (nei quali confluisce anche l'attività della GdF) sono compresi tributi erariali e non (ossia addizionali regionali e comunali, IRAP) il cui calcolo, come notorio, è, per così dire, di derivazione dalle altre imposte e, quindi, non concretizza un'attività investigativa autonoma di accertamento. E sono comunque tributi non di competenza statale, non di competenza dell'AdE (l'IRAP, ad esempio, viene gestita solo in parte dall'AdE, su rapporto convenzionale o per conto delle Regioni). Ma vogliamo tralasciare quanto di quegli 8.1 mld. sia composto da questa componente non erariale.*
- c) Veniamo al clou! L'Italia ha delle sanzioni tributarie tra le più alte e, in media, pari al 100% dell'imposta evasa⁵. Ebbene, in quegli stessi 8.1 mld ci sono dichiaratamente sanzioni ed interessi. Vogliamo essere magnanimi e tralasciare l'importo relativo agli interessi (in realtà presumibilmente cospicuo), ma il solo importo incluso delle sanzioni in realtà è quasi la metà di quel totale, portando l'imposta netta recuperata a 4 mld. di euro.*

In considerazione, poi, che qualche contribuente potrebbe aver pagato il 30% delle sanzioni, qualcun altro nulla di esse, vogliamo rivedere la stima con una prudenza finanche eccessiva: se però non arriviamo a quei 4 mld di euro, pur tuttavia, con generosità e realismo, non possiamo proprio stimare il recupero delle imposte oltre i 5-6 mld reali.

E ricordiamo che abbiamo tralasciato la parte interessi e altri tributi!

Le comunicazioni emesse in seguito al controllo automatico articoli 36 bis del Dpr n. 600/1973 - 54 bis del Dpr n. 633/1972) - evidenziano la correttezza della dichiarazione (comunicazione di regolarità) o l'eventuale presenza di errori (comunicazione di irregolarità).

Il controllo formale (articolo 36 ter del Dpr n. 600/1973 - pdf) consiste nella verifica della corrispondenza dei dati indicati in dichiarazione con la documentazione conservata dal contribuente, i dati desunti dal contenuto delle dichiarazioni presentate da altri soggetti (sostituti d'imposta, enti previdenziali e assistenziali, banche, imprese assicuratrici, ecc.).

La liquidazione delle imposte sui redditi a tassazione separata è l'operazione con la quale l'Agenzia delle Entrate determina l'imposta dovuta su determinati redditi (per esempio, il trattamento di fine rapporto, le pensioni e gli stipendi arretrati, ecc.) per i quali sono state già versate delle somme a titolo d'acconto.

⁵ Ci sono sanzioni tributarie che giungono al 240 %, al 400 % e al 500% dell'imposta non versata:

http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Agenzia/Agenzia+comunica/Prodotti+editoriali/Guide+Fiscali/Agenzia+informa/pdf+guide+agenzia+informa/Guida_Le_sanzioni_tributarie_e_penali.pdf.

Insomma, quello che viene propagandato per “recupero d’evasione fiscale”, intesa come quella odiosa parte di imposte totalmente occultate al Fisco, spesso legata all’altro ripugnante fenomeno della corruzione e della malavita, è in realtà pari a 5-6 mld di euro (altro che 14.2!).

Ebbene, nel nostro raffronto n. 2, abbiamo un’Agenzia delle Entrate che recupera 5-6 mld. su 90 mld. di imposte occultate, pari ad un modestissimo 6 %.

C’è poi il risvolto della medaglia: i COSTI vivi per giungere a questo risultato modesto. Costi che possiamo riassumere così, in relazione a tutti gli Enti che, in un modo o nell’altro, partecipano a questi 5-6 mld.

L’AdE costa, a bilancio dello Stato, 3.4 mld di euro di trasferimenti. A cui si somma un rituale assestamento di bilancio, per lo più a metà anno, qualche stanziamento straordinario in corso d’anno, le spese di giustizia (degli oltre 25 mld di euro attualmente sub iudice tributario) e le spese di contenzioso interno.

La GdF costa 3.8 mld di euro, di cui 1.4 dedicati al tributario.

Equitalia costa 1.3 mld. di euro

La restante Amm.fin. MEF – Repressione frodi e violazioni fiscali, costa 2.6 mld. di euro

Ergo, l’Amministrazione finanziaria costa più di quanto rende!

3) E concludiamo col raffronto che abbiamo definito interno, ossia quanto “produce” (accerta) e quanto vende (incassa), ossia il rapporto MIA/INCASSO. Se abbiamo visto che l’incasso relativo all’accertamento equivale a 5-6 mld. d’imposte, la MIA dello stesso 2014 è equivalsa a, escluso Registro, € 25.373.492.177,54 (nel 2011 era € 30.436.481.502,25). Ossia, l’Agenzia incassa 1/5 di quanto accerta (nell’esempio aziendale, vende un prodotto ogni 5 che fabbrica!).

Anche in questo caso abbiamo poi un risvolto della medaglia: come sono distribuiti quei 25 mld di euro accertati, ossia su chi incide più ed è più invasivo il Fisco, a fronte del magro ricavato? Ebbene su 309.000 accertamenti nel 2014 (in calo del 4.4% rispetto all’anno precedente) soltanto 3.112 sono stati eseguiti nei confronti di grandi contribuenti per una MIA di € 4.542.666.672, mentre € 17.256.796.717,00 sono stati richiesti a medie e piccole imprese, ossia al tessuto vitale (un tempo), ma anche più fragile, dell’economia italiana. E dire che quelle poche verifiche ai grandi hanno rese ben il 26% di quegli 8,1 mld. di euro. (2,1 mld di euro).

SEDE NAZIONALE

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3738004319

www.dirpubblica.it - sede@dirpubblica.it – dirpubblica@pec.it

C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

Sempre nell'ambito dell'accertamento e controllo, quella che dovrebbe misurare davvero il “buon lavoro” dell'Agenzia, la maggiore imposta definitiva-MID (per adesione o rinuncia all'impugnazione) è ferma alla cifra modesta di € 3.405.332.495,00 (già nel 2011 era € 3.311.244.028,99).

Altro indice del “buon lavoro” dovrebbe poi essere il CONTENZIOSO. Sui risultati del contenzioso tributario, bastano le parole del Sottosegretario Enrico Zanetti: l'AdE fa marketing al fine di raggiungere l'obiettivo retribuito del 59% di successi. Ne dichiara addirittura il 68%. In realtà, secondo i dati ufficiali della Direzione della Giustizia Tributaria-DdF-MEF, nel 2014 sono pervenuti alle Commissioni tributarie provinciali 181.768 ricorsi, per un rilevante importo di € 17.509.813.492 (ricordiamo che l'AdE ha fatto accertamenti per 25 mld. di euro) e che nei ricorsi definiti il successo pieno dell'ufficio agenziale è stato conseguito per il 42.26 % dei casi, ben al di sotto dell'obiettivo. A questa percentuale sono stati sommati ad arte quelle che, in gergo tecnico, vengono chiamate le sentenze “parzialmente favorevoli” o “giudizi intermedi”, 11,28%, e quelli che vengono chiamati “altri esiti” (cessate materie del contendere, estinzione del giudizio), 15.51%, ottenendo: 42+11+15= 68. È di tutta evidenza che in queste ultime due voci ci possano essere degli esiti in parte favorevoli all'AdE, ma attribuirsi il totale è quantomeno non corretto. Sono state dignitosamente escluse dal computo le conciliazioni per l'1,12% dei ricorsi. Al contribuente è andato un successo pieno nel 29,83% di casi.

Concludiamo con la RISCOSSIONE, che non appare aver stravolto il vecchio trend di scarsi introiti, navigando intorno al 2% del carico affidato: le stime dicono che in questo anno si dovrebbero incassare 7,8 mld di euro (“Il Sole 24 Ore” del 2 luglio u.s.), ma per la metà composti dalla rateizzazione dei debiti dei contribuenti. Tuttavia il dato che più grava su questo settore è l'enorme ammontare di crediti non riscossi, attribuibili al sistema Agenzia-Equititalia: il carico dei ruoli è di 682,2 mld. di euro, di cui 580,8 mld. sono praticamente inesigibili.

Dott. Federico Macaddino
Ufficio Studi di Economia e Fiscalità
della FEDERAZIONE DIRPUBBLICA

SEDE NAZIONALE

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3738004319
www.dirpubblica.it - sede@dirpubblica.it – dirpubblica@pec.it
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004



Federazione fra le associazioni ed i sindacati nazionali dei dirigenti, vicedirigenti, funzionari, professionisti e pensionati della Pubblica Amministrazione e delle imprese

Via Aonio Paleario, 10 00195 Roma – tel. 06.3222097 - fax. 063212690

www.dirstat.it

dirstat@dirstat.it

IL VICE SEGRETARIO GENERALE

SEMINARIO ISTITUZIONALE DEL 20.7.2015- ATTI GOVERNO 181-182-185

MEMORIA SCRITTA DIRSTAT

Gli Atti Governo in epigrafe, in corso di esame, concernono:

- MISURE PER LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA DELLA ORGANIZZAZIONE DELLE AGENZIE FISCALI.**
- STIMA E MONITORAGGIO DELL'EVASIONE FISCALE E RIORDINO IN MATERIA DI EROSIONE FISCALE.**
- MISURE PER LA SEMPLIFICAZIONE E RAZIONALIZZAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI RISCOSSIONE.**

Alcun dubbio che i temi allo studio sono di scottante attualità e richiedono interventi urgenti, non superficiali, ma miranti alla eliminazione delle troppe criticità che si sono prodotte.

L'attività di gestione delle Agenzie Fiscali segna un tempo più che sufficiente per verificare quali correttivi debbano apportarsi per migliorarne il rendimento. E' quasi pleonastico dire che a porsi in prima linea è l' Agenzia delle Entrate, che già era un organismo non da poco, e che ora ha assunto la dimensione di una megastruttura a seguito dell'accorpamento dell'Agenzia del Territorio, avvenuto nell'anno 2012, e forse con troppa fretta, se poi il tempo dimostrasse che i disagi sono di gran lungo superiori al risparmio di spesa.

Non è questo il thema decidendum, ma tant'altro c'è da fare.

La recente sentenza della Consulta che ha azzerato gli incarichi dirigenziali che erano stati affidati a soggetti non dirigenti sta causando non pochi scompensi gestionali per cui urgono interventi di riequilibrio che appaiono prodromici al raggiungimento di importanti obiettivi. Non è pensabile che possa instaurarsi un diverso rapporto tra il fisco ed il contribuente se l'uno e l'altro non recuperano in fretta la reciproca credibilità che è condicio sine qua non per avviare un serio contrasto alla evasione fiscale nelle sue diverse manifestazioni. Si evadono le tasse ponendo in essere sofisticati aggiustamenti contabili che riducono la base imponibile, ma accade anche di peggio. Il risultato resta invariato sono che i più "attrezzati" manipolano cifre e poste di bilancio servendosi di leggi che finiscono per sortire effetti diversi da quelli che le avevano ispirate, quando non accade pure che arrivino in soccorso dei malintenzionati norme calate in leggi di diverso oggetto e contenuto. Si tratta allora di soppesare i danni che

produce l'erosione fiscale e valutare la opportunità che si costituisca una Commissione di studio composta da esperti che sfrondino la giungla delle leggi agevolative da tutte quelle che si rilevino perniciose e raccogliendo quelle utili in una sorte di Testo Unico. Vale la pena di ricordare i guasti prodotti dalla legge 2/7/1949 n.408, in materia di edilizia residenziale, la cui vigenza durò fino a tutto l'anno 1985 inondando di un colossale contenzioso gli Uffici, le Commissioni Tributarie e finanche la giustizia ordinaria fino alla Cassazione.

L'evasione fiscale c'è, è tanta, ed è associata al tristo fenomeno della corruzione, come sostengono gli osservatori al di sopra dei quali lo certifica la Corte dei Conti che annualmente dirama cifre da capogiro. E' cosa buona e giusta che il Fisco recuperi un rapporto di leale collaborazione con il contribuente ed eviti comportamenti invasivi, sarebbe però una imperdonabile stranezza se passasse l'idea di un Fisco divenuto il Calandrino di boccaccesca memoria. Il lavoro che è chiamata a svolgere L'Agenzia delle Entrate è immane, complesso e difficilissimo. Riorganizzare un colosso di dimensioni gigantesche significa curarne la collocazione logistica, significa aprire palestre di formazione e di aggiornamento ad alto livello, significa provvedere allo stanziamento di risorse economiche e strumentali significa la verifica periodica e capillare degli indici di produttività. Gli accertamenti ex cathedra sono un ricordo del passato che oggi si rivelano quasi inconcludenti. Serve il controllo del territorio, discreto quanto si voglia, ma continuo ed incisivo che sarà efficace solo se svolto da specialisti del diritto societario e della contabilità aziendale.

Il grande economista Epicarmo Corbino sosteneva che nel bilancio sa leggerci solo chi lo ha redatto. Esperti economisti ritengono che l'I.V.A. sia la Madre della evasione fiscale, posto che determina la indebita appropriazione del tributo e apre la strada alla evasione del reddito. Non sarà mai possibile valutare una posizione iva sulla base della dichiarazione di imposta che ovviamente contiene numeri situati.

Il legislatore ordinario deve però fare la sua parte. Non può e non deve accadere che la legge che ripristina il reato di falso in bilancio venga giudicata peggiore della precedente che lo aveva abolito, quando si capisce benissimo che, al di là dell'aspetto penale, la norma è uno strumento indispensabile per smascherare furbi e furbetti di vario taglio ma anche la letale commistione tra il lecito e l'illecito.

Si può fare, esistono le condizioni per rendere l'Agenzia delle Entrate che è la massima Agenzia Fiscale, efficace ed efficiente, ma non bastano le menti amministrative se al loro fianco non c'è la volontà politica.

Infine anche la riscossione abbisogna di attenta rivisitazione. Senza voler ripercorrere l'esegesi storica che ha caratterizzato il servizio, tanto importante, quanto complicato, anche qui serve un approfondito monitoraggio dei carichi iscritti a ruolo che pur avendo i requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità, sono di fatto inesigibili per varie cause. Ma se il tempo si è incaricato di congelare i crediti erariali, resta tuttavia l'inutile ingombro dei così detti residui e di montagne di carte che servono solo da pasto ai comuni roditori.

Un dato di fatto è incontrovertibile. Quando ciascun ufficio provvedeva ex se alla riscossione dei carichi, il servizio era più snello, molto più efficace e sicuramente meno costoso.

Non è un ritorno nostalgico al passato, ma la memoria del passato attraverso il presente costruisce il futuro.

Dr. Pietro Paolo Boiano

Camera dei Deputati

VI Commissione Finanze

Seminario

Memoria a cura dell'Amministratore Delegato di Equitalia SpA

Avv. Ernesto Maria Ruffini

Roma, 20 luglio 2015



Illustre Presidente,

illustri Deputati,

desidero, innanzitutto, ringraziare la Commissione Finanze della Camera per l'invito a partecipare a questo interessante Seminario, offrendo anche a Equitalia la possibilità di esprimere le proprie osservazioni sullo schema di Decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (atto n. 185). Gli atti n. 181 e n. 182, invece, non hanno riflessi sull'attività di Equitalia.

Seguendo lo schema del decreto delegato, l'**articolo 1** limita le casistiche in presenza delle quali è possibile richiedere la "sospensione legale della riscossione" (Legge n. 228/2012, art. 1, commi 537-544), introdotta con la finalità di assicurare un'adeguata tutela al debitore, in presenza di reali disfunzioni nella fase che precede l'affidamento del carico, ovvero di problemi di comunicazione tra ente creditore e agente della riscossione.

Si tratta, pertanto, di un istituto che Equitalia considera assolutamente efficace per migliorare i rapporti tra debitore e fisco, nonché valido per la definizione stragiudiziale di potenziali controversie.

La disposizione attuale prevede che il debitore destinatario della notifica di un atto della riscossione, qualora ritenga non fondata la pretesa, possa presentare, entro 90 giorni, un'istanza a Equitalia per ottenere la sospensione della riscossione, in attesa che l'ente creditore valuti e decida se le somme siano effettivamente non dovute.

La proposta di modifica contenuta nello schema in esame elimina la previsione residuale in base alla quale, anche quando non ricorra alcuno dei casi tassativi enucleati dalle lettere da a) ad e) del comma 538 (prescrizione, decadenza, sgravio, sospensione giudiziale, sentenza di annullamento del credito, pagamento non registrato negli archivi dell'ente) e relativi alla fase antecedente alla formazione del ruolo, il debitore può comunque richiedere la sospensione legale della riscossione, indicando qualsiasi altra causa di inesigibilità del credito.

L'obiettivo della modifica è di evitare il proliferare di istanze, anche reiterate nel tempo, che hanno esclusivamente l'obiettivo di ottenere, nell'immediato, l'arresto dell'azione di recupero, senza averne effettivo titolo come ha evidenziato l'esperienza registrata nel primo periodo di applicazione della norma (dal 2013 a oggi): su un totale di 180 mila istanze presentate, ben il 22 per cento sono senza titolo.

La rivisitazione della disciplina in commento è anche volta a circoscrivere l'automatico discarico del credito iscritto a ruolo ai casi di pacifico indebito effettivo per operare un bilanciamento tra i contrapposti interessi del debitore e dell'ente creditore.

Sarebbe auspicabile che l'intervento proposto operasse anche una modifica dei termini entro i quali il debitore può presentare l'istanza di sospensione e che tali termini fossero fissati a pena di decadenza. In primo luogo, gli attuali 90 giorni mal si conciliano con quelli di gran lunga inferiori prescritti, a pena di inammissibilità, per attivare la tutela giudiziaria (60 giorni in caso di ricorso in Commissione tributaria, 40 in caso di ricorso al Giudice del lavoro, etc.). Peraltro, il doppio termine, in mancanza di un'espressa disposizione contraria, determina, sovente, la concorrenza della procedura amministrativa e di quella giudiziaria, generando incertezze in ordine ai rapporti tra le medesime e, più in generale, ai rapporti fra il debitore e l'ente creditore.

Sarebbe, altrettanto, opportuno prevedere che l'istanza di sospensione debba essere redatta in conformità ad apposito modello, in modo da assicurare l'immediata riconoscibilità della tipologia di richiesta avanzata dal debitore, consentendone la sua pronta evasione.

L'operatività di Equitalia è interessata anche dalla modifica apportata **dall'articolo 4 dello schema di decreto delegato**.

Attualmente l'articolo 25 del DPR n. 602/1973 stabilisce termini fissi entro i quali deve essere notificata la cartella di pagamento¹, pena la decadenza. Tali termini però non sono compatibili con quelli più ampi imposti da altre disposizioni per alcune procedure concorsuali.

La proposta prevede, in casi tassativamente individuati, una diversa decorrenza dei termini di notifica della cartella, al fine di coordinare le differenti procedure che interessano la riscossione e contemperare i diritti riconosciuti ai debitori con la tutela del creditore pubblico.

Si ritiene che la nuova disposizione possa ridurre il contenzioso originato da notifiche di atti della riscossione che, in assenza delle variazioni in commento, potrebbero essere ritenute tardive.

Rilevanti sono le modifiche contenute nell'**articolo 5 dello schema di decreto delegato**, relativo alla cosiddetta "concentrazione della riscossione nell'accertamento".

¹ A titolo esemplificativo, tale notifica deve essere effettuata entro il terzo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione, ovvero entro il secondo anno successivo a quello in cui l'accertamento è divenuto definitivo.

Attualmente, l'articolo 29 del DI n. 78/2010 prevede che l'avviso di accertamento esecutivo, correttamente notificato dall'Agenzia delle entrate entro termini fissati a pena di decadenza (art. 43, DPR n. 600/1973), al pari di quanto avviene per la cartella di pagamento² (art. 25, DPR n. 602/1973), e successivamente consegnato all'agente della riscossione per l'avvio dell'azione esecutiva, debba essere seguito dall'espropriazione entro tre anni dalla data in cui è divenuto definitivo, pena l'ulteriore decadenza dal potere di riscuotere la pretesa creditoria; tale secondo termine di decadenza sostituisce, di fatto abbreviandolo, l'ordinario termine di prescrizione previsto per le cartelle di pagamento, determinando un'ingiustificata asimmetria tra le diverse procedure di riscossione. La proposta elimina il secondo termine di decadenza ripristinando il termine di prescrizione.

E' questo un settore di attività particolarmente significativo per il Gruppo Equitalia: i carichi consegnati nel 2014 agli agenti della riscossione, relativi ad accertamenti esecutivi notificati dall'Agenzia delle entrate, sono oltre 200 mila, per un valore di quasi 24 miliardi di euro.

L'opportunità della modifica trova fondamento qualora si consideri che il vigente termine di decadenza, di cui si propone la cancellazione, mal si concilia con le previsioni normative secondo cui:

- l'esecuzione forzata deve rimanere sospesa per legge per un periodo di 180 giorni dall'affidamento in carico agli agenti della riscossione dell'atto, senza che sia richiesto al contribuente alcun adempimento;
- l'agente della riscossione, ricevuto il titolo e prima di procedere esecutivamente, è tenuto a informare il debitore, con raccomandata semplice, di aver preso in carico le somme per la riscossione;
- in tutti casi di riscossione coattiva di debiti fino a mille euro l'azione esecutiva non può essere avviata prima del decorso di 120 giorni dall'invio, mediante posta ordinaria, di una comunicazione contenente il dettaglio delle somme affidate in carico (Legge n. 228/2012, art. 1, comma 544).

Non va inoltre trascurato il fatto che la consegna del carico all'agente della riscossione non sempre avviene tempestivamente e in tempo utile per consentirgli di svolgere i necessari adempimenti preliminari all'esecuzione forzata e di soddisfare le condizioni di procedibilità. A ciò si aggiunga che le società del Gruppo Equitalia prediligono adottare misure graduali, attivando, in prima battuta, iniziative cautelari, quali per esempio il fermo di beni mobili registrati, certamente meno invasive dell'esecuzione forzata. Tuttavia, in questo caso, l'esigenza di evitare il decorso del termine di decadenza entro il quale è necessario procedere a esecuzione forzata, ha indotto le società a scelte prudenziali per la tutela del

² Ciò, in quanto l'accertamento esecutivo assume la funzione di titolo esecutivo, propria della cartella di pagamento, alla quale si sostituisce.

credito e, quindi, ad attivare direttamente il pignoramento (mobiliare/immobiliare/presso terzi) dei beni del debitore.

Vorrei adesso soffermarmi **sull'articolo 9 dello schema di decreto delegato**, che apporta modifiche sostanziali al sistema di remunerazione degli agenti della riscossione.

La legislazione vigente (art. 17, D.lgs n. 112/1999) prevede:

- 1) se il pagamento avviene entro 60 giorni dalla notifica della cartella, un aggio pari all'8 per cento delle somme iscritte a ruolo che sono effettivamente riscosse (4,65 per cento a carico del debitore e 3,35 per cento a carico dell'ente creditore);*
- 2) se il pagamento avviene decorsi 60 giorni dalla notifica della cartella, un aggio sempre pari all'8 per cento, ma integralmente a carico del debitore, unitamente agli oneri di notifica per le cartelle e ai rimborsi spese, fissati con il Dm 21 novembre 2000, per le procedure cautelari o esecutive eventualmente poste in essere; i rimborsi restano a carico dell'ente creditore se quest'ultimo riconosce le somme come non dovute a seguito di autotutela o di sentenza o se le somme risultano inesigibili, sempre che ciò non dipenda da vizi o irregolarità dell'operato dell'agente della riscossione³.*

Per l'anno 2015, a fronte di una potenziale riscossione di circa 8 miliardi di euro, si stimano aggi e rimborsi spese pari rispettivamente a circa 576 e 251 milioni di euro che costituirebbero la quasi totalità dei ricavi per gli agenti della riscossione.

A questi vanno aggiunti:

- i compensi per la riscossione del modello F23 (art. 4-bis, D.lgs n. 237/1997), per circa 46 milioni di euro, fra l'altro in via di progressiva diminuzione per effetto del graduale trasferimento di alcuni tributi (per es. imposta di registro e bollo) dal canale di versamento F23 all'F24;
- la remunerazione per le attività di gestione del conto fiscale (art. 78, comma 27, della Legge n. 413/1991) e della procedura di compensazione tra i crediti d'imposta e le somme iscritte a ruolo (art. 28-ter, DPR n. 602/1973), per circa 4 milioni di euro.

In prospettiva, i ricavi esposti potrebbero essere sufficienti a coprire i costi di funzionamento del sistema. Sotto tale profilo è opportuno sottolineare che Equitalia persegue l'obiettivo di razionalizzare e rendere più efficienti struttura e processi aziendali. Il Gruppo ha continuato a operare, tra l'altro, specifici interventi di contenimento dei

³ Il DI n. 98/2011 ha stabilito che, dall'annualità 2011, le spese sostenute per procedure cautelari o esecutive, cui non consegua, provvisoriamente, alcuna riscossione debbano essere anticipate dall'ente creditore nell'anno seguente. In caso di successiva riscossione tali somme sono restituite da Equitalia allo stesso ente creditore, maggiorate degli interessi legali. Se, di contro, il credito iscritto a ruolo risulta definitivamente inesigibile, tali somme restano acquisite da Equitalia, salvo che l'ente interessato rilevi vizi o irregolarità. In tal caso gli agenti della riscossione saranno tenuti non solo a pagare all'ente creditore il credito non riscosso, ma anche a rifonderlo delle spese anticipate.

suddetti costi che sono passati da 1.205,3 milioni di euro del 2011 ai 958,9 milioni di euro del 2014, con una riduzione del 20,4 per cento, pari a circa 246,5 milioni di euro.

Per l'anno 2015 si prevede una ulteriore riduzione della spesa complessiva, che nel 2016 dovrebbe attestarsi a circa 882 milioni di euro, al netto delle imposte (circa 38 milioni nel 2014) sul risultato previsto in sostanziale pareggio e dei costi riferibili a Equitalia Giustizia SpA (circa 26 milioni), ristorati con un contributo a relativa copertura (art. 2, comma 6-*bis*, del DL n. 143/2008 e convenzioni successivamente stipulate con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con il Ministero della Giustizia) . Tali costi sarebbero così ripartiti⁴:

- 150 milioni di “costi di produzione” *strictu sensu* relativi alle procedure di riscossione (es. cartellazione, notifica, procedure di riscossione, contenzioso, etc.);
- 510 milioni di oneri del personale;
- 152 milioni di costi di funzionamento (es. informatica, immobili, utenze, materiale di consumo, vigilanza, ammortamenti, etc.);
- 70 milioni di altri oneri di gestione (es. IVA indetraibile, restituzione aggi ai debitori a seguito di sgravio, accantonamenti, etc.).

L'articolo 9, innestandosi su tale scenario:

- ha ridotto l'aggio di due punti percentuali;
- ha eliminato la previsione relativa all'anticipazione, anno per anno, delle spese sostenute per le procedure cautelari ed esecutive, nonché quella per cui, in caso di sgravio ovvero di inesigibilità della pretesa creditoria per fatto non imputabile all'agente della riscossione, i rimborsi delle stesse spese restino a carico degli enti creditori;
- non ha contemplato alcuna disciplina transitoria per la remunerazione dei carichi già affidati all'agente della riscossione alla data di entrata in vigore della nuova disposizione;
- non ha commisurato la remunerazione dell'agente della riscossione all'attività effettivamente svolta.

Le modifiche introdotte con lo schema di decreto delegato, ove non vengano apportati correttivi, potrebbero non assicurare la copertura dei costi per un importo pari a 261 milioni di euro, ovvero il 30 per cento della spesa complessiva.

In particolare, tali 261 milioni di euro corrispondono per:

⁴ La stima potrà essere rivista anche in funzione di ulteriori effetti derivanti dal venir meno – a seguito degli interventi normativi e giurisprudenziali – del blocco delle retribuzioni e della apertura dei negoziati per la contrattazione collettiva il cui ultimo rinnovo per Equitalia risale ad aprile 2008.

- 86 milioni all'aggio;
- 124 milioni ai rimborsi spese a carico degli enti impositori;
- 51 milioni ai diritti di notifica sempre a carico degli enti impositori.

Per realizzare un taglio di questa portata, sarebbe necessario incidere significativamente sui costi di struttura, con il rischio di pregiudicare l'operatività di Equitalia.

Ritengo perciò opportuno che l'esame di questo punto dello schema di decreto sia il frutto di una riflessione più generale su come debba essere finanziato il sistema di riscossione coattiva.

Tale sistema, comunque lo si voglia strutturare e a chiunque lo si voglia affidare, è ineliminabile; esso sostiene dei costi che, per quanto possano essere contenuti, non sono comprimibili oltre una certa misura e, quindi, devono essere fronteggiati con entrate. L'attuale assetto ha il pregio di porre in evidenza i costi sostenuti e, quindi, anche le entrate a loro copertura, permettendo di metterli in tutto o in parte a carico dei soggetti che richiedono o determinano l'intervento dell'esattore.

Un secondo spunto di riflessione dovrebbe partire dalla complessiva correlazione fra costi e ricavi. La domanda a cui la riflessione deve dare risposta è quale debba essere la struttura di entrate che appaia coerente per far fronte agli oneri come innanzi esposti. I rimborsi spese devono coprire solo i costi variabili di produzione o anche i costi di struttura, consentendo il superamento dell'aggio proporzionale sulle somme riscosse e rispondendo così alle contestazioni sollevate recentemente di fronte alla Corte Costituzionale? Oppure si ritiene che almeno una parte della spesa complessiva possa essere coperta da un valore commisurato alle somme riscosse o ai carichi affidati?

Il terzo spunto su cui riflettere è come questo valore vada ripartito tra i contribuenti e gli enti impositori. A tal fine sono ipotizzabili due opposte soluzioni, tra loro alternative:

- una che preveda gli oneri in capo ai contribuenti, correlandoli progressivamente all'attività posta in essere dagli agenti della riscossione per riscuotere le somme richieste in pagamento;
- l'altra che ponga gli oneri in capo agli enti impositori, proporzionandoli al carico affidato agli agenti della riscossione.

Una combinazione tra queste due opposte soluzioni potrebbe rappresentare una terza opzione che garantisca una ripartizione equilibrata del costo del sistema.

Allo stato, lo schema di decreto – nel ridurre la misura dell'aggio di riscossione, nell'eliminare il rimborso delle spese comunque sostenute per il recupero delle somme inesigibili e nel non prevedere la graduale entrata in vigore della novella – non sembra

soddisfare l'esigenza di copertura dei costi sostenuti dal sistema di riscossione, né prevedere una gradualità degli oneri posti a carico dei contribuenti.

A fronte di una soluzione che tenga conto di mantenere il pareggio di bilancio, potrebbe essere comunque prevista una norma di chiusura che imponga il riversamento di eventuali utili, a fronte di variazioni di scenario, al bilancio dello Stato, per il tramite dei soci.

Un ulteriore intervento di rilievo riguarda il fenomeno dei pagamenti dilazionati delle somme affidate agli agenti della riscossione (**articolo 10 dello schema di decreto delegato**) che ha registrato una progressiva crescita negli ultimi anni. Da quando, nel 2008, la dilazione è stata affidata a Equitalia, sono state accolte 4.824.000 istanze di rateazione, di cui 1.594.000 (pari a un terzo) sono state revocate.

Tale forma di pagamento rateale rappresenta il 46 per cento degli importi annualmente riscossi da Equitalia, di cui oltre un terzo deriva da dilazioni richieste solo a seguito di procedure cautelari o esecutive.

Il Legislatore è già più volte intervenuto sull'articolo 19 del DPR n. 602/1973, con la finalità di snellire il procedimento di accesso alla rateizzazione del debito e di rendere fruibile la ripartizione del pagamento in rate alla più vasta platea possibile di debitori.

Attualmente chi vuole ottenere una dilazione di pagamento deve dimostrare di versare in una temporanea situazione di obiettiva difficoltà.

Nell'intento di favorire i cittadini che hanno un debito con l'erario, lo schema di decreto, recependo una prassi oramai consolidata, prevede l'accoglimento delle istanze aventi a oggetto importi fino a 50 mila euro sulla base della mera dichiarazione dello stato di temporanea obiettiva difficoltà e consente al debitore decaduto di essere riammesso al beneficio. Ciò a condizione che, alla data della nuova richiesta, siano state preventivamente pagate le rate insolute e che il numero massimo di rate sia pari a quelle residue del piano originario.

In secondo luogo, per offrire maggiori certezze ai debitori istanti e garantire l'uniformità del comportamento degli agenti della riscossione su tutto il territorio nazionale, si introduce il divieto, a seguito della presentazione della domanda, di avviare nuove azioni esecutive e si prevede che il pagamento della prima rata determini l'impossibilità di proseguire le azioni precedentemente avviate.

A salvaguardia del credito pubblico, tuttavia, costituiscono eccezioni a tale regola i casi in cui:

- *al momento della richiesta di rateazione, sia già stata effettuata la segnalazione prevista dall'articolo 48-bis del richiamato DPR n. 602/1973⁵;*
- *lo stadio avanzato della procedura imponga la tutela del legittimo affidamento dei terzi, ovvero la*

⁵ Ogni amministrazione pubblica, incluse le società a partecipazione pubblica, prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a 10 mila euro, ha l'obbligo di verificare telematicamente se il beneficiario ha pendenze debitorie con Equitalia e, in caso affermativo, di sospendere il pagamento e attendere che l'agente della riscossione notifichi loro, entro 30 giorni, l'ordine di pagamento di cui all'articolo 72-bis dello stesso DPR.

pronta soddisfazione del credito pubblico (incanto positivo, assegnazione dei crediti etc.).

È appena il caso di ricordare come, per ben due volte nel corso dell'anno 2014, il Legislatore abbia emanato disposizioni di carattere eccezionale proprio al fine di consentire ai soggetti decaduti da un piano di dilazione di riprendere a pagare a rate (art. 11-*bis*, DI n. 66/2014 e art. 10, DI n. 192/2014). In base a tali disposizioni, i debitori che sono decaduti dal beneficio della rateazione entro il 31 dicembre 2014 possono ancora essere ammessi a un nuovo piano di dilazione, a condizione che ne facciano richiesta entro e non oltre il 31 luglio 2015. La modifica, che rende strutturale la riammissione al beneficio, giustifica la contrazione da otto a cinque del numero massimo delle rate, anche non consecutive, il cui mancato pagamento determina la decadenza.

Per quanto riguarda la presentazione dell'istanza, la disposizione ha il pregio di favorire il versamento spontaneo delle somme non pagate e di evitare che l'agente della riscossione sia costretto ad avviare l'esecuzione forzata, con nuovi oneri ed esito incerto, facilitando, in pari tempo, soprattutto per le imprese, un percorso di risanamento che eviti la dispersione del patrimonio aziendale e la perdita di posti di lavoro.

La disposizione contenuta **nell'articolo 12 dello schema di decreto delegato** interviene sulle sospensioni del pagamento di imposte e tasse a causa di eventi eccezionali (alluvioni, terremoti etc.) fissando termini certi per la ripresa delle attività di notifica e di quelle esecutive, che finora risultavano di non facile individuazione: dal 2009 a oggi, a seguito di 17 eventi eccezionali, sono state emanate disposizioni varie, talvolta incomplete, che hanno generato dubbi interpretativi sia per i cittadini aventi diritto ai benefici di legge, sia per gli operatori di settore.

Una misura sicuramente apprezzabile è costituita dalla semplificazione e dalla razionalizzazione dei tassi degli interessi dovuti per versamento, riscossione e rimborsi di ogni tributo (**articolo 13 dello schema di decreto delegato**).

Sulla base della Legge n. 244/2007, il Dm 21 maggio 2009 ha fissato gli interessi per le diverse ipotesi nei limiti di tre punti percentuali rispetto al tasso di interesse legale. Tale decreto, che regola diverse ipotesi e misure di interessi, è fonte di complicazioni e incertezza e non è coerente con una successiva disposizione di legge (l'art. 7, comma 2- octies, del DI n. 70/2011 convertito nella Legge n. 106/2001, che modifica il testo originario dell'art. 1, comma 150, della Legge n. 244/2007) che ha ridotto la misura dello spread da 3 a 1 punto percentuale. La bozza prevede che un Dm fissi, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, una misura di interessi possibilmente unica compresa fra lo 0,5 e il 4,5 per cento.

La proposta è sicuramente da apprezzare per il suo intento di semplificare e razionalizzare la normativa esistente. La fissazione della nuova misura degli interessi - auspicabilmente basata su un tasso unico - dovrebbe compensare esclusivamente il vantaggio che il debitore ricava dal differimento nel pagamento delle somme dovute.

In conclusione, lo schema di decreto costituisce un significativo insieme di semplificazioni e razionalizzazioni, pur non rappresentando una organica e complessiva riforma della riscossione. Per giungere a tale risultato saranno necessari ulteriori passi: una più precisa definizione degli equilibri economici e finanziari nella gestione del servizio della riscossione, e ciò indipendentemente dalla formula organizzativa che si vorrà scegliere; un riordino e un ripensamento della legislazione complessiva in tema di riscossione, che dovrebbe comprendere anche la revisione di istituti non solo tributari; la definizione di un sistema di riscossione per gli enti locali che coniughi le economie di scala della dimensione nazionale e l'esigenza di controlli efficaci, con la flessibilità di soluzioni su misura per le diverse esigenze e situazioni riscontrabili sul territorio.

Gli obiettivi finali di tale sforzo riformatore non possono essere che quelli definiti più di 200 anni fa da Adam Smith, secondo il quale: *«il tempo del pagamento, il modo di pagare, la somma dovuta dovrebbero essere tutti chiari e semplici per il contribuente e per ogni altra persona [...] ogni imposta deve essere riscossa nel tempo e nel modo in cui è più probabile che sia comodo per il contribuente pagarla»*.

Il Gruppo Equitalia è pronto a mettere a disposizione le sue strutture e le sue competenze. Il nostro impegno quotidiano resta rivolto a una maggiore efficienza operativa, con il contenimento dei costi e il più ampio ricorso possibile alle tecnologie informatiche, a una maggiore efficacia e tempestività dell'azione, a una continua attenzione alle legittime necessità del contribuente. Sarà l'adozione equilibrata di queste strategie, fondata su un insieme di norme più moderne e razionali, che porterà a una riscossione più rapida, meno costosa e, finalmente, equa.

COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA



VI COMMISSIONE (FINANZE) CAMERA DEI DEPUTATI

**Seminario istituzionale concernente gli schemi di
decreti attuativi della riforma fiscale
(Atti di Governo n. 181, n. 182 e n. 185)**

**Intervento del
Comandante Generale della Guardia di Finanza**

**Generale di Corpo d'Armata
Saverio Capolupo**

20 LUGLIO 2015

1. PREMESSA

SIGNOR PRESIDENTE, ONOREVOLI DEPUTATI,

Saluti e
introduzione

DESIDERO ANZITUTTO PORGERVI IL MIO SALUTO E RINGRAZIARE PER L'INVITO A QUESTO SEMINARIO ISTITUZIONALE, CHE OFFRE L'OCCASIONE PER ESPORRE IL PUNTO DI VISTA DELLA GUARDIA DI FINANZA IN MERITO AGLI SCHEMI DEI DECRETI ATTUATIVI DELLA LEGGE DELEGA PER LA RIFORMA FISCALE N. 181, N. 182 E N. 185, APPROVATI DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI LO SCORSO 26 GIUGNO, CONCERNENTI, RISPETTIVAMENTE:

- MISURE PER LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE AGENZIE FISCALI;
- NORME IN MATERIA DI STIMA E MONITORAGGIO DELL'EVASIONE FISCALE IN MATERIA DI MONITORAGGIO E RIORDINO DISPOSIZIONI IN MATERIA DI EROSIONE FISCALE;
- MISURE PER LA SEMPLIFICAZIONE E RAZIONALIZZAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI RISCOSSIONE.

NEL CORSO DELL'INTERVENTO SARANNO EVIDENZIATI TALUNI ASPETTI DEI MENZIONATI PROVVEDIMENTI RITENUTI DI PARTICOLARE INTERESSE PER L'AZIONE DEL CORPO A CONTRASTO AI FENOMENI EVASIVI PIÙ GRAVI E PERICOLOSI, SOTTOPONENDO ALL'ATTENZIONE DI CODESTA COMMISSIONE ALCUNE CONSIDERAZIONI AL RIGUARDO.

2. ATTO DEL GOVERNO N. 181: MISURE PER LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE AGENZIE FISCALI

L'ATTO DI GOVERNO N. 181 RECA DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RIORGANIZZAZIONE DELLA DISCIPLINA CONCERNENTE LE AGENZIE FISCALI, CON LO SCOPO DI FACILITARE GLI ADEMPIMENTI TRIBUTARI MEDIANTE L'IMPIEGO DI NUOVE E PIÙ AVANZATE FORME DI COMUNICAZIONE CON IL CONTRIBUENTE, PROMUOVENDO UNA MAGGIORE COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE ITALIANE E FAVORENDO L'ATTRATTIVITÀ DEGLI INVESTIMENTI ESTERI.

Contenuti
dell'A.G.
n. 181

TALE OBIETTIVO SI PONE IN LINEA DI CONTINUITÀ CON GLI ALTRI INTERVENTI DI RIFORMA IN ATTO DEL SISTEMA FISCALE, IN MASSIMA PARTE ORIENTATI NEL SENSO DI UN MAGGIORE IMPEGNO DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA VERSO L'ASSISTENZA E IL SOSTEGNO DEI CONTRIBUENTI NELL'ADEMPIMENTO DEGLI OBBLIGHI TRIBUTARI, IN UN QUADRO GENERALE DI SEMPLIFICAZIONE E DI RECUPERO DELLA FIDUCIA DEI CITTADINI NEI RIGUARDI DEL FISCO, COME DIMOSTRANO LE MISURE RECENTEMENTE INTRODOTTE IN TEMA DI DICHIARAZIONE PRECOMPILATA, FATTURAZIONE ELETTRONICA E RAVVEDIMENTO OPEROSO "ESTESO".

Obiettivi
del provve-
dimento

L'ART. 1 DEL PROVVEDIMENTO STABILISCE CHE LE AGENZIE, NELLO SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI LORO ASSEGNATE, DEVONO TENDERE A RIDURRE L'INVASIVITÀ DEI CONTROLLI E DEI CONNESSI ADEMPIMENTI SECONDO IL PRINCIPIO DEL "CONTROLLO AMMINISTRATIVO UNICO".

Il controllo
amministra-
tivo unico

LA NORMA TROVA PIÙ CHIARA ESPlicitAZIONE NELLA RELAZIONE ILLUSTRATIVA, OVE SI PREVEDE CHE, IN BASE AL CITATO PRINCIPIO, LE AGENZIE FISCALI "COORDINANO E PROGRAMMANO I CONTROLLI COSÌ DA RIDURRE DUPLICAZIONI E SOVRAPPOSIZIONI E RECARE IL MINORE INTRALCIO AL NORMALE ESERCIZIO DELLE ATTIVITÀ DELL'IMPRESA".

SEBBENE LA DISPOSIZIONE RIGUARDI L'ATTIVITÀ DELLE SOLE AGENZIE FISCALI, È UTILE RICORDARE CHE IL CORPO GIÀ DA TEMPO PONE IN ESSERE CON L'AGENZIA DELLE ENTRATE EFFICACI FORME DI COORDINAMENTO DELL'ATTIVITÀ ISPETTIVA, ASSICURATE:

Il coordina-
mento con
l'Agenzia
delle
Entrate

- IN VIA PREVENTIVA, DALLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI VERIFICA AI FINI DELLE IMPOSTE SUI REDDITI E DELL'I.V.A., PER I CONTRIBUENTI DI MEDIE E RILEVANTI DIMENSIONI, NONCHÉ, PIÙ IN GENERALE, CON IL SISTEMA INFORMATIZZATO DEL MODELLO UNIFICATO DELLE VERIFICHE (COSIDDETTO "M.U.V.");

- A LIVELLO TECNICO-OPERATIVO, DALLE PROCEDURE DI PRELIMINARE CONDIVISIONE DEI RILIEVI DA CONSTATARE, NEI CASI DUBBI, CONNOTATI DA INCERTEZZA NORMATIVA, OVVERO FONDATI SU INTERPRETAZIONI DI NORME O SU DISCONOSCIMENTI DI EFFETTI FISCALI DI OPERAZIONI RITENUTE ELUSIVE O ABUSIVE.

SOTTO ALTRO PROFILO, SI EVIDENZIA CHE L'ART. 1, COMMA 2, DEL PROVVEDIMENTO PREVEDE CHE, NELL'AMBITO DELLE CONVENZIONI STIPULATE DALLE AGENZIE CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, DEVONO ESSERE STABILITI SPECIFICI OBIETTIVI DI INCREMENTO DEL LIVELLO DI ADEMPIMENTO SPONTANEO DEGLI OBBLIGHI TRIBUTARI E DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE, "ALLE FRODI" E AGLI ILLECITI TRIBUTARI.

Gli obiettivi
delle Agenzie
fiscali

A QUESTO SPECIFICO PROPOSITO, SI REPUTA OPPORTUNO RICORDARE COME IL CONTRASTO ALLE FRODI FISCALI E, PIÙ IN GENERALE, ALLA CRIMINALITÀ ECONOMICO-FINANZIARIA, COSTITUISCA UNA PROIEZIONE OPERATIVA PRIORITARIA PER LA GUARDIA DI FINANZA.

Ruolo della
Guardia di
Finanza nella
lotta
alle frodi

LO DIMOSTRANO LE NUMEROSE INVESTIGAZIONI DI POLIZIA GIUDIZIARIA SVOLTE LO SCORSO ANNO SU INCARICO DELLA MAGISTRATURA.

NEL SOLO 2014, INFATTI, IL CORPO HA SVILUPPATO PIÙ DI 18.100 DELEGHE D'INDAGINE ASSEGNATE DALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA PER REATI TRIBUTARI ED ALTRE 40.000 NEI SETTORI DELLA SPESA PUBBLICA, DEL CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA ED AI REATI FINANZIARI E DELLA TUTELA DEL MERCATO DEI BENI E SERVIZI.

Impegno del
Corpo a
contrasto
della
criminalità
economico-
finanziaria

ALL'ESITO DI TALI INVESTIGAZIONI, SIA QUELLE CONCERNENTI DELITTI TRIBUTARI SIA QUELLE AVENTI AD OGGETTO FENOMENI DI CRIMINALITÀ ECONOMICO-FINANZIARIA, I REPARTI HANNO TEMPESTIVAMENTE AVVIATO VERIFICHE E CONTROLLI ALLO SCOPO DI PROCEDERE ALLA COSTATAZIONE DELLE EVENTUALI VIOLAZIONI ALLA NORMATIVA FISCALE EMERSE SULLE BASE DELLE RISULTANZE DELLE ATTIVITÀ DI POLIZIA GIUDIZIARIA.

AL RIGUARDO, SI RIMARCA CHE IL LEGISLATORE HA INDIVIDUATO LA GUARDIA DI FINANZA QUALE "CANALE DI RACCORDO" FRA INDAGINI PENALI ED ACCERTAMENTO DELLE IMPOSTE SUI REDDITI E DELL'IVA, PREVEDENDO CHE I REPARTI DEL CORPO, PREVIA AUTORIZZAZIONE DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA, TRASMETTANO ALL'AGENZIA DELLE ENTRATE GLI ELEMENTI INFORMATIVI ACQUISITI, DIRETTAMENTE O PER IL TRAMITE DELLE ALTRE FORZE DI POLIZIA, NEL CORSO DELLE INDAGINI, PER IL SUCCESSIVO RECUPERO DELLE IMPOSTE EVASE.

La funzione
di raccordo
tra indagini
penali e
accertamento
delle imposte

E' INOLTRE STABILITO CHE TUTTI I SOGGETTI PUBBLICI INCARICATI DI FUNZIONI ISPETTIVE E DI VIGILANZA, COMPRESA LA MAGISTRATURA, DEVONO COMUNICARE ALLA GUARDIA DI FINANZA I FATTI COMPROVANTI VIOLAZIONI FISCALI E LA DOCUMENTAZIONE ATTA A COMPROVARLI DI CUI SIANO VENUTI A CONOSCENZA.

La funzione di "polo gravitazionale"

È OPPORTUNO SOTTOLINEARE QUESTI ASPETTI PERCHÉ APPAIONO MOLTO IMPORTANTI ALLA LUCE DI QUANTO PREVISTO NELLA RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO IN ESAME, LADDOVE VIENE ESPLICITATO CHE *"IL SENSO FONDAMENTALE DEL CAMBIAMENTO È QUELLO DI REIMPOSTARE IL RAPPORTO TRA L'AMMINISTRAZIONE FISCALE E I CONTRIBUENTI IN UN'OTTICA IL PIÙ POSSIBILE COLLABORATIVA, IN MODO DA SEMPLIFICARE GLI ADEMPIMENTI, STIMOLARE L'ASSOLVIMENTO DEGLI OBBLIGHI TRIBUTARI E FAVORIRE L'EMERSIONE SPONTANEA DELLE BASI IMPONIBILI"*.

Una nuova visione del rapporto tra Fisco e contribuenti"

SI TRATTA DI OBIETTIVI IMPORTANTISSIMI, CHE:

- DA UN LATO, RAPPRESENTANO IL VERO SPIRITO DI FONDO DELLA RIFORMA FISCALE IN ATTO, LA CUI REALIZZAZIONE IMPEGNERÀ LE AGENZIE FISCALI IN MANIERA DAVVERO CONSISTENTE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL PROFILO DELL'ASSISTENZA E DEL SOSTEGNO AI CONTRIBUENTI NELL'ADEMPIMENTO DEGLI OBBLIGHI TRIBUTARI;

Gli obiettivi della riforma fiscale

- DALL'ALTRO, COINCIDONO CON LA PIÙ AMPIA, GENERALE TENDENZA IN ATTO NELL'AMBITO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, CHE HA L'OBIETTIVO DI RAZIONALIZZARE STRUTTURE E FUNZIONI, ELIMINANDO SOVRAPPOSIZIONI E DISECONOMIE, VALORIZZANDO LE COMPETENZE, LE PROFESSIONALITÀ E LE ESPERIENZE PROPRIE DI CIASCUNA STRUTTURA, IN UN QUADRO GENERALE DI COORDINAMENTO E SINERGIE.

Il processo di riassetto e di razionalizzazione della Pubblica Amministrazione

LA GUARDIA DI FINANZA, QUINDI, BEN POTRÀ SUPPORTARE QUESTO PROCESSO DI RADICALE CAMBIAMENTO E DI PROFONDA RAZIONALIZZAZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE DELLO STATO, CONSOLIDANDO E RAFFORZANDO LE PROPRIE PROIEZIONI INVESTIGATIVE ED OPERATIVE PER IL CONTRASTO A TUTTE LE FRODI DI CARATTERE FISCALE, ECONOMICO E FINANZIARIO, IN LINEA CON LE SUE ATTRIBUZIONI DI LEGGE, LE PROPRIE CAPACITÀ ED ESPERIENZE PROFESSIONALI, LA SUA ORGANIZZAZIONE CENTRALE E TERRITORIALE, I PROPRI CONSOLIDATI RAPPORTI CON LE PROCURE DELLA REPUBBLICA, LA SUA AVANZATA TECNOLOGIA.

Il ruolo della Guardia di Finanza in questo scenario

A QUEST'ULTIMO SPECIFICO PROPOSITO, RICORDO LA POSSIBILITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA DI AVVALERSI DI OLTRE 40 SISTEMI E APPLICATIVI INFORMATICI PER L'ANALISI DI RISCHIO E PER L'INCROCIO DI DATI E INFORMAZIONI NON SOLO PER L'AZIONE DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE, MA ANCHE PER OGNI FORMA DI INDAGINE RIGUARDANTE LA CRIMINALITÀ ECONOMICO-FINANZIARIA.

La centralità
delle banche
dati per
l'analisi di
rischio

ALCUNI DI QUESTI APPLICATIVI SONO STATI MESSI A DISPOSIZIONE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE, ALTRI SONO STATI REALIZZATI AUTONOMAMENTE, COME AD ESEMPIO "MOLECOLA" E "S.I.VA." PER GESTIRE, RISPETTIVAMENTE, I FLUSSI INFORMATIVI RIGUARDANTI GLI ACCERTAMENTI PATRIMONIALI ANTIMAFIA E LE SEGNALAZIONI PER OPERAZIONI SOSPETTE AI SENSI DELLA NORMATIVA ANTIRICICLAGGIO.

PER IMPLEMENTARE E RENDERE ANCORA PIÙ EFFICACI QUESTO ARTICOLATO PATRIMONIO INFORMATIVO E I RELATIVI IMPIEGHI OPERATIVI È UTILE, IN QUESTA SEDE, RAPPRESENTARE DUE ESIGENZE.

LA PRIMA RIGUARDA L'ATTUAZIONE DELL'ART. 11 BIS DEL D.L. N. 201 DEL 2011, SECONDO CUI TUTTE LE RICHIESTE DI INFORMAZIONI O DI DOCUMENTAZIONE INDIRIZZATE A BANCHE, INTERMEDIARI FINANZIARI ED IMPRESE DI ASSICURAZIONI, NONCHÈ LE RELATIVE RISPOSTE, RIGUARDANTI PROCEDIMENTI CIVILI, PENALI E AMMINISTRATIVI, DEVONO ESSERE EFFETTUATE ESCLUSIVAMENTE IN VIA TELEMATICA, PREVIA CONSULTAZIONE DELL'ARCHIVIO DEI RAPPORTI, MEDIANTE LO STESSO APPLICATIVO GIÀ UTILIZZATO PER LE INDAGINI FINANZIARIE AI FINI FISCALI.

Attuazione
dell'art.
11 bis
del D.L.
n. 201 del
2011

IL CONCRETO AVVIO DI QUESTA PROCEDURA – NON ANCORA OPERATIVA, IN MANCANZA DEL RELATIVO DECRETO ATTUATIVO – PERMETTEREBBE ALLA GUARDIA DI FINANZA DI UTILIZZARE LA STESSA TECNOLOGIA OGGI IMPIEGATA PER I CONTROLLI FINANZIARI DI CARATTERE TRIBUTARIO, ANCHE NELLE INDAGINI DI POLIZIA GIUDIZIARIA, ANTIRICICLAGGIO E ANTITERRORISMO E NEGLI ACCERTAMENTI FINALIZZATI ALL'APPLICAZIONE DI MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA, CON CONSEGUENTE SNELLIMENTO DELLE PROCEDURE, A VANTAGGIO DELL'EFFICACIA COMPLESSIVA DEL DISPOSITIVO A PRESIDIO DELLA LEGALITÀ ECONOMICO FINANZIARIA.

LA SECONDA ESIGENZA CONCERNE L'ACCESSO AUTONOMO DA PARTE DEL CORPO ALL'ANAGRAFE DEI RAPPORTI FINANZIARI "RAFFORZATA", PREVISTA DALL'ART. 11 DEL CITATO D.L. N. 201/2011, SECONDO CUI GLI INTERMEDIARI FINANZIARI SONO TENUTI A COMUNICARE PERIODICAMENTE ALL'ANAGRAFE TRIBUTARIA LE MOVIMENTAZIONI CHE HANNO INTERESSATO I RAPPORTI INTRATTENUTI CON I LORO CLIENTI ED OGNI ALTRA INFORMAZIONE NECESSARIA AI FINI DEI CONTROLLI FISCALI.

Accesso
della
Guardia di
Finanza
all'Anagrafe
dei Rapporti
"rafforzata"

ALLO STATO, QUESTI DATI POSSONO ESSERE UTILIZZATI SOLO DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE PER L'EFFETTUAZIONE DI ANALISI DEL RISCHIO DI EVASIONE, MA NON ANCHE DALLA GUARDIA DI FINANZA CHE, PUR POTENDO CONSULTARE L'ARCHIVIO PER LA VERIFICA DELL'ESISTENZA DEI RAPPORTI FINANZIARI, NON HA ACCESSO A TALI INFORMAZIONI.

SI AUSPICA FORTEMENTE, PERTANTO, L'INTRODUZIONE DI UNA APPOSITA DISPOSIZIONE CHE CONSENTA AL CORPO DI AVERE ACCESSO AI DATI RIGUARDANTI LE MOVIMENTAZIONI E LE OPERAZIONI EFFETTUATE, SIA PER LE ANALISI DI RISCHIO, AL PARI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE, SIA PER LE ALTRE FINALITÀ DI POLIZIA TRIBUTARIA, ECONOMICO-FINANZIARIA E GIUDIZIARIA PER LE QUALI LA GUARDIA DI FINANZA HA GIÀ ACCESSO ALL'ARCHIVIO DEI RAPPORTI.

3. ATTO DEL GOVERNO N. 182: NORME IN MATERIA DI STIMA E MONITORAGGIO DELL'EVASIONE FISCALE IN MATERIA DI MONITORAGGIO E RIORDINO DISPOSIZIONI IN MATERIA DI EROSIONE FISCALE

IL PROVVEDIMENTO IN ESAME È VOLTO A DISCIPLINARE IL MONITORAGGIO DELLE SPESE FISCALI E DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA, ED IL LORO COORDINAMENTO CON LE PROCEDURE DI BILANCIO, PREVEDENDO LA PUBBLICAZIONE DI SPECIFICI RAPPORTI ANNUALI, PER LA CUI REDAZIONE SARANNO ISTITUITE APPOSITE COMMISSIONI CON EMANANDO DECRETO DEL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, COMPOSTE DA QUINDICI ESPERTI NELLE MATERIE ECONOMICHE, STATISTICHE, FISCALI O GIURIDICO-FINANZIARIE.

Contenuti
dell'A.G.
n. 182

IN PARTICOLARE, IL RAPPORTO IN TEMA DI MONITORAGGIO DELL'EVASIONE DOVRÀ CONTENERE, OLTRE AI RISULTATI CONSEGUITI, ANCHE L'ILLUSTRAZIONE DELLE STRATEGIE PER IL CONTRASTO DEGLI ILLECITI TRIBUTARI E CONTRIBUTIVI.

NEL TESTO NORMATIVO NON VIENE SPECIFICATO QUALI SIANO I RAPPRESENTANTI DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE CHIAMATI A PRENDERE PARTE AI LAVORI DELLE COMMISSIONI.

AL RIGUARDO, APPARE AUSPICABILE CHE, IN FASE DI EMANAZIONE DEI DECRETI MINISTERIALI DI ISTITUZIONE DELLE RICHIAMATE COMMISSIONI, VENGA PREVISTA LA PARTECIPAZIONE DI ESPONENTI DELLA GUARDIA DI FINANZA, ANCHE TENUTO CONTO DEL FATTO CHE IL CORPO TRASMETTE ANNUALMENTE AL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE UNA RELAZIONE CONTENENTE I RISULTATI DELLA COMPLESSIVA AZIONE DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE.

Partecipazione della Guardia di Finanza alle Commissioni che saranno istituite

4. ATTO DEL GOVERNO N. 185: MISURE PER LA SEMPLIFICAZIONE E RAZIONALIZZAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI RISCOSSIONE

L'ATTO DI GOVERNO N. 185 CONTIENE UNA SERIE DI MISURE FINALIZZATE ALLA SEMPLIFICAZIONE ED ALLA RAZIONALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI.

Contenuti dell'A.G. n. 185

LA DISCIPLINA NON HA UN DIRETTO IMPATTO SULL'AZIONE DI SERVIZIO DELLA GUARDIA DI FINANZA CHE TUTTAVIA, NELLA CONSAPEVOLEZZA DELLA NECESSITÀ DI SUPPORTARE L'AZIONE DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE ANCHE NELLA FASE DELLA RISCOSSIONE, HA NEL TEMPO INSTAURATO FORME DI COLLABORAZIONE CON EQUITALIA S.P.A., FORMALIZZATE IN UN APPOSITO PROTOCOLLO D'INTESA.

Supporto della Guardia di Finanza a Equitalia nell'attività di riscossione

IN TALE AMBITO SONO STATI ESEGUITI, NEL BIENNIO 2013-2014, OLTRE 1.100 ACCERTAMENTI PATRIMONIALI – INVESTIGAZIONI FINALIZZATE ALLA RICERCA, ALL'ELABORAZIONE E ALLA FORNITURA DI DATI E NOTIZIE UTILI AI FINI DELL'INDIVIDUAZIONE DI BENI SUSCETTIBILI DI ESPROPRIAZIONE MOBILIARE/IMMOBILIARE – E 235 INTERVENTI PER PIGNORAMENTO, CONSISTENTI NELL'ASSISTENZA DELLA FORZA PUBBLICA CHE I MILITARI DEL CORPO ASSICURANO AGLI AGENTI DELLA RISCOSSIONE NELLE PROCEDURE DI PIGNORAMENTO AI SENSI DELL'ART. 513 C.P.C..

5. CONCLUSIONI

SIGNOR PRESIDENTE, ONOREVOLI DEPUTATI,

Conclusioni

I DECRETI ATTUATIVI DELLA RIFORMA FISCALE PROSEGUONO NEL PERCORSO DI SEMPLIFICAZIONE DEGLI ADEMPIMENTI, MAGGIORE COOPERAZIONE E DIALOGO TRA AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA E CITTADINI, NELL'OTTICA DI INCENTIVARE L'ADEMPIMENTO SPONTANEO DEI TRIBUTI, POTENZIANDO IL CONTRASTO AI PIÙ GRAVI FENOMENI DI EVASIONE E FRODE.

IN QUESTA PROSPETTIVA, LA GUARDIA DI FINANZA È PRONTA A FORNIRE IL PROPRIO CONVINTO CONTRIBUTO A QUESTO PROCESSO, ATTRAVERSO UN'AZIONE ISPIRATA A CONCRETEZZA E SOSTANZIALITÀ, DI MODO DA INCIDERE CON EFFICACIA SUI PIÙ IMPORTANTI FENOMENI DI ILLEGALITÀ TRIBUTARIA ED ECONOMICO-FINANZIARIA. GRAZIE PER L'ATTENZIONE.



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI
www.tributaristi-int.it

VI Commissione permanente Finanze della Camera dei Deputati

Seminario istituzionale del 20 luglio 2015

**nell'ambito dell'esame degli Atti del Governo n. 181, n.182 e n. 185
in attuazione della Legge 11 marzo 2014 n. 23**

Dall'Istituto Nazionale Tributaristi (I.N.T.), il contributo sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco relativamente agli schemi di decreti legislativi formati con Atti del Governo n.181, n.182 e n.185.

ATTO DEL GOVERNO N. 181: Misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali

Con l'introduzione dell'Agenzie fiscali, in particolare dell'Agenzia delle Entrate nell'anno 2001 si è prodotto un salto di qualità nel rapporto con i contribuenti e gli Uffici finanziari hanno assunto un'efficienza poco conosciuta in precedenza e sicuramente costituiscono, pur nella complessità dell'attività anche in ragione della materia trattata, uno dei migliori modelli di uffici della Pubblica Amministrazione.

Detto ciò, si deve prendere atto che nel tempo, parte della funzionalità iniziale ha iniziato ad avere delle flessioni ed i rapporti sempre improntati alla collaborazione con le rappresentanze degli intermediari fiscali nella volontà della dirigenza centrale e territoriale, non sempre hanno trovato concretizzazione nell'ambito della quotidianità degli operatori professionali.

L'Agenzia delle Entrate deve essere salvaguardata, deve ritrovare quello spirito iniziale, deve maggiormente comunicare al fine di dare e fare chiarezza sulle norme fiscali. Per fare ciò deve avere il supporto delle istituzioni di governo e del parlamento, la politica deve immediatamente trovare la strada per una gestione della macchina fiscale che abbia al centro il cittadino-contribuente e non utilizzare il fisco come uno strumento unicamente asservito alle entrate o al consenso.

In questi anni, in nome della giusta lotta all'evasione fiscale, si è preteso dall'Agenzia delle entrate il raggiungimento degli obiettivi monetari, che può avere un senso se gestito in modo equo, ma che non può prevaricare gli obiettivi iniziali: “...**aiutare il contribuente ad assolvere senza eccessive difficoltà ai propri obblighi fiscali** e controllare la correttezza degli adempimenti...” dalla relazione VERSO UN NUOVO MODELLO DI AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA del 20 gennaio 1998 (fonte LEF Assoc. per la legalità e l'equità fiscale

<http://fiscoequo.it/2015/documentazione/item/1218-verso-un-nuovo-modello-di-amministrazione-finanziaria.html>).



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

www.tributaristi-int.it

Si è poi in pieno accordo con il Presidente dell'ANTI, Prof. Gianni Marongiu, quando invoca per il nostro sistema fiscale un Ministro di riferimento, un Dicastero delle finanze che torni ad essere centrale rispetto alle problematiche tributarie, un sistema troppo importante per il nostro Paese a cui va data la massima attenzione a partire proprio dal titolare della delega politica in materia.

Non si vuole poi entrare nel merito delle problematiche relative ai ruoli dirigenziali ed alle recenti problematiche sorte dopo la sentenza della Corte Costituzionale, su cui ci si limitata a richiedere una soluzione rapida che possa mettere fine ad una situazione imbarazzante e che ha scatenato una copiosa quantità di contenziosi.

In ultimo una riflessione, non del tutto attinente allo schema, ma che con l'occasione si vuole sottoporre a Codesta Ill.ma Commissione. Se per lo Stato sono, senza ombra di dubbio, di vitale importanza le entrate garantite dall'Erario, altrettanto importante, soprattutto in questo periodo di profonda crisi, è il controllo della spesa pubblica, su cui si sono spesi fiumi di parole anche attraverso la costituzioni di tavoli e commissioni. A tal fine si chiede e non in maniera provocatoria, ma nella convinzione che ciò possa essere di grande aiuto alla gestione economica del Paese, la creazione dell'Agenzia delle Uscite, un soggetto che a regime, possa monitorare l'andamento della spesa pubblica e sanzionare i comportamenti scorretti, da cui si possa avere la doverosa e chiara comunicazione su come sono gestite le risorse economiche dello Stato ovvero dei cittadini-contribuenti.

ATTO DEL GOVERNO N. 182: Norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale

Nell'ambito della delega fiscale, come più volte ribadito, sono sicuramente condivisibili le disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente ed orientato alla crescita. In tale contesto lo schema di D.Lgs. oggetto di analisi ne diventa parte fondante. E' infatti estremamente importante, nell'ambito della giusta lotta all'evasione fiscale-contributiva, il monitoraggio dei risultati della stessa e la loro comunicazione ai cittadini-contribuenti. Inoltre l'analisi e la revisione delle spese fiscali sono anch'esse di estrema rilevanza per il raggiungimento dell'equità fiscale indicata nelle disposizioni della Delega.

Totale condivisione si ha per l'inserimento del comma 3-bis all'art.11 della Legge 196/2009, più volte l'Istituto Nazionale Tributaristi ha invocato la creazione di un Fondo per la riduzione della pressione fiscale, ma non solo alimentato dalle maggiori entrate derivanti dalla revisione delle spese fiscali, come indicato nello schema, ma anche da una percentuale delle entrate derivanti dalla lotta all'evasione. Se il suddetto Fondo sarà effettivamente operativo ed attraverso i risparmi fiscali e/o i proventi dalla lotta all'evasione, il cittadino-contribuente vedrà ridotta la pressione fiscale sul suo



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

www.tributaristi-int.it

lavoro e sul suo patrimonio e lo Stato avrà sicuramente iniziato il giusto percorso per l'equità fiscale.

In merito al monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva, anch'esso doveroso per potere avere dati certi e comunicazione chiara sui risultati ottenuti, si vuole fare una riflessione sulla pressione fiscale e contributiva che oggi grava sul lavoro, sia esso dipendente o di natura autonoma. Nel nostro Paese si è raggiunta, a causa di una politica fiscale fallimentare, una pressione fiscale-contributiva non più sopportabile e che disincentiva le iniziative imprenditoriali, le assunzioni ed il risparmio, quindi ben venga quanto indicato nello schema atto n. 182, ma che alle indicazioni normative segua l'applicazione concreta.

Nell'ambito dell'equità fiscale si evidenziano di seguito alcune anomalie relative al calcolo del limite per la detrazione dei familiari a carico, nonché dell'importo ormai anacronistico. Tali esempi servono a comprendere quanto sia complesso il nostro sistema fiscale, quanto sia difficile semplificarne gli adempimenti e soprattutto come l'equità non sempre possa essere compatibile con la semplicità e soprattutto quanto attenzione serve nel legiferare in ambito tributario al fine di non creare contribuenti di serie A e di serie B.

- Nel calcolo dell'importo è rilevante (e va quindi compresa) la rendita della **abitazione principale** che deve essere indicata nel reddito complessivo del quadro RN (in quanto esente ai fini IMU). Gli immobili soggetti IMU, invece, non rientrano nel reddito complessivo, in questo modo l'abitazione principale di lusso (A1-A8-A9) non confluisce nel quadro RN e non si conteggia ai fini della detrazione per i familiari a carico!! Paradossalmente a parità di reddito basso (< € 2.840,51) con possesso di titolarità o usufrutto della casa di abitazione, chi ha la casa di lusso è a carico, chi vive in un alloggio popolare invece no! Tale iniquità sarebbe superata semplicemente evidenziando l'esenzione dell'abitazione principale nel quadro RB senza riportare pertanto in RN1 l'importo della rendita catastale.

- **Non tutti i redditi esenti rientrano nel calcolo dell'importo.** Devono essere considerati ai fini del computo le retribuzioni corrisposte da enti ed organismi internazionali, rappresentanze diplomatiche e consolari, Missioni, Santa Sede ed enti direttamente gestiti ed Enti centrali della Chiesa Cattolica. Queste retribuzioni sono esenti dall'Irpef e non sono quindi comprese nel reddito complessivo di coloro che le percepiscono ma sono comunque rilevanti ai fini dell'eventuale attribuzione delle deduzioni per carichi di famiglia. **NON** rientrano, invece, i redditi, sempre esenti, formati da borse di studio per Dottorato di ricerca e Assegni di ricerca che possono arrivare anche ad importi rilevanti nell'anno. Ciò fa sì che il genitore di un figlio neo laureato con borsa di studio universitaria di 20/30 mila euro possa godere della detrazione fiscale, mentre il genitore di un disoccupato che trova lavori precari (con reddito superiore annualmente a € 2.840,51) non ne può godere.



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

www.tributaristi-int.it

- **Anche i redditi soggetti ad imposte sostitutive non sono tutti uguali!** Nel calcolo del reddito per la detrazione fiscale di familiari a carico, infatti, rientrano gli affitti assoggettati a cedolare secca, pur non cumulando nel reddito complessivo, ma non i redditi dei contribuenti minimi e forfetari. Di conseguenza, un affitto, magari a canone concordato, con cedolare secca di un appartamento che il figlio ha ricevuto in donazione dal nonno, non permette, *giustamente*, al genitore di godere della detrazione fiscale, ma se il figlio apre la partita IVA come minimo o forfetario e “potenzialmente” raggiunge il reddito di 15/20/30.000 euro, in questo caso sì!! Da sottolineare ancora che rientra, invece, nel calcolo il reddito percepito come collaboratore familiare di un contribuente minimo (*il reddito del titolare no, ma quello del collaboratore si!!*)

- **Pensione di reversibilità del coniuge/genitore.** Un'altra palese iniquità è quella che non permette di mantenere fiscalmente a carico il figlio minore a cui muore un genitore, quando la pensione di reversibilità che l'INPS eroga al minore super l'importo (anacronistico) di 2.840,51 euro annui; se il padre era dipendente privato e il figlio è unico succede quasi sempre. Purtroppo il reddito di pensione non è soggetto ad usufrutto legale (come lo sono invece i redditi fondiari), pertanto deve essere dichiarato dal figlio minore con il modello Unico a lui intestato e sottoscritto dal genitore superstite; ciò fa sì che il reddito complessivo del figlio non permetta la detrazione fiscale al genitore. In questa situazione, in presenza di entrambi i genitori viventi la detrazione fiscale si applicava, quando un genitore rimane solo e, quindi, possiede un reddito inferiore (la sola reversibilità) oltretutto ripartito con il figlio, non gode più della detrazione per figlio a carico. Una ulteriore iniquità sta nel fatto che se invece i genitori vivono di sola rendita da locazioni, venendo a mancare uno di essi gli affitti si dividono tra gli eredi (coniuge e figlio), ma il reddito fondiario è soggetto ad usufrutto legale per cui lo dichiara la madre unitamente alla sua quota e il figlio non deve compilare alcun modello non possedendo redditi a lui imputabili. La vedova dell'operaio, quindi, perde la detrazione mentre quella del proprietario immobiliare la conserva.

Stralcio del contributo dell' INT al Tavolo di erosione fiscale istituito dal Ministro dell' Economia e delle Finanze nel 2010

Membro dell' INT il Consigliere naz.le Giuseppe Zambon, Presidente del Gruppo Vieri Ceriani

Analisi dell'erosione fiscale, c.d. *tax expenditures*...

L'erosione fiscale è la riduzione della base imponibile, che sarebbe in linea di principio soggetta a tributo, a causa di varie forme di agevolazione ed esenzione, di inadeguatezze nel metodo di accertamento o di regimi fiscali sostitutivi. Si tratta, quindi, di una diminuzione della base imponibile determinata dalla stessa legge fiscale che, per motivi di carattere socio-economico sancisce l'esenzione da imposte di alcune forme di imponibili. Nell'erosione è, quindi, assente qualsiasi comportamento elusivo del contribuente, che vede ridotto il proprio imponibile senza modificare in alcun modo la propria condotta.

L'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) definisce le *tax expenditures* come il trasferimento di risorse pubbliche attraverso la riduzione degli obblighi fiscali; in particolare, usa il termine "sussidio" se tale trasferimento di risorse è direttamente collegato



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

www.tributaristi-int.it

all'acquisto di un bene, se invece non esiste una specifica destinazione, usa semplicemente il termine "trasferimento". Si tratta di abbattimenti del debito di imposta imputabili a previsioni legislative: deduzioni, detrazioni, esclusioni, esenzioni, aliquote ridotte, le quali, apportando una riduzione del gettito, producono sul bilancio pubblico un effetto analogo ad aumenti di spesa. Da ciò il termine "*tax expenditures*" (c.d. spese fiscali).

Diversamente, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) considera le *tax expenditures* quali entrate a cui lo Stato rinuncia in virtù delle disposizioni fiscali emanate annualmente e che spesso sono utilizzate in luogo di espliciti programmi di spesa e raccomanda di integrare i documenti di bilancio presentati ogni anno, con un riepilogo delle misure previste annualmente, indicando la finalità di ogni disposizione, la sua durata e i soggetti beneficiari, e completando la relazione con una stima approssimativa dell'impatto finanziario di ogni agevolazione prevista.

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 29 ottobre 2010 istituiva quattro tavoli di lavoro preparatori alla riforma fiscale, tra cui anche quello destinato all'analisi dell'erosione fiscale. Il mandato del Ministro consisteva nel *"analizzare l'area dell'erosione fiscale, in specie della amplissima forbice aperta dalla dialettica tra la regola (il principio generale dell'imposizione fiscale) e l'eccezione (la deviazione legale da questo principio, via esenzioni, agevolazioni, regimi sostitutivi di favore fiscale, etc.)"*

La base di partenza del lavoro che il tavolo così istituito ha affrontato era costituita da un "Elenco delle disposizioni vigenti recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio" redatto dal Dipartimento delle Finanze in applicazione dell'art. 21, comma 11 – lett. a), Legge n. 196/09 – ALLEGATO A alla Legge di Bilancio 2011. Detto elenco conteneva 242 voci per una erosione totale stimata in 143.276,33 miliardi di euro per l'anno 2011, dove solo una decina delle voci comprese nella lista rappresentavano circa un terzo del totale. Nel prendere atto che come da modello Ocse ogni forma di agevolazione va considerata erogazione di spesa pubblica, si è preliminarmente stabilito di definire le agevolazioni come "*tax expenditures*" (spese fiscali, secondo la traduzione italiana comunemente accettata). Ci si è resi subito conto dell'incompletezza dell'elenco e della eccessiva sinteticità di alcune importanti voci ed è stato fin da subito deciso l'allargamento alle imposte sostitutive, ai regimi speciali di imposizione e alle agevolazioni statali concesse per i tributi locali, lasciando fuori dall'esame soltanto ciò che è diretta espressione dell'autonomia impositiva degli enti territoriali; l'elenco è stato poi implementato negli ultimi mesi con le nuove forme di *tax expenditures* inserite nelle manovre sviluppo e anticrisi del 2011. Durante l'analisi delle voci si è poi proceduto a richiedere al Dipartimento delle Finanze, via via che si rendeva necessario, un maggior dettaglio di alcune voci. Il risultato finale è un elenco di voci molto più consistente di quello di partenza, singolarmente analizzate e codificate secondo una tabella di classificazione elaborata dal tavolo stesso.

Il breve stralcio del contributo redatto al termine dei lavori del suddetto Tavolo, dimostra come sia già stato profondamente analizzato il problema, sta ora alla politica ed al legislatore individuare quali siano le agevolazioni da eliminare a favore di una redistribuzione più equa attraverso la riduzione della pressione fiscale sul lavoro e sulle famiglie.



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI
www.tributaristi-int.it

ATTO DEL GOVERNO N. 185: Misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione

Analisi tecnica e proposte di modifica

Con questo schema di decreto legislativo attuativo (*oltre che dell'art. 1, lett. d) della lettera a), del comma 1, dell'articolo 3 - del comma 5 dell'art. 6 - della lettera l) del comma 1, dell'art. 9 - della lettera e) del comma 1 dell'art. 10 della Legge Delega n. 23 del 11/03/2014* si tende a raggiungere fra gli altri, lo scopo di semplificare gli adempimenti amministrativi e patrimoniali in capo ai contribuenti che intendono avvalersi delle dilazioni di pagamento, sia ampliandone la portata agli accertamenti esecutivi che razionalizzando le modalità e i termini di rateazione per i vari istituti deflativi del contenzioso, oltre a ridefinire i compensi per la riscossione e le modalità e termini delle azioni esecutive e delle rateazioni nella fase riscossiva di Equitalia.

Il contenuto dell'articolato dello schema di decreto delegato è nel suo complesso condivisibile e **vanno accolte con favore le modifiche** riguardanti l'armonizzazione delle disposizioni sulla durata delle rateazioni delle somme dovute a seguito dell'attività di controllo e accertamento dell'Agenzia delle Entrate (*artt. 2 e 3 dello schema di D.Lgs.*) **anche se non viene pienamente attuata la delega ricevuta** che prevede **espressamente** (*art. 6, comma 5, lettera b, Legge Delega n. 23 del 11/03/2014*) l'eliminazione delle differenze tra la rateazione dei cosiddetti avvisi bonari e quella degli altri istituti deflattivi; permane, infatti, l'incomprensibile differenza tra il numero massimo di 20 rate trimestrali previsto per gli avvisi bonari e quello elevato da 12 a 16 per accertamento con adesione, acquiescenza all'accertamento e conciliazione giudiziale.

Ci rammarica il fatto che non si sia osato di più, ***come da noi richiesto in sede di audizione a questa Commissione il 4 febbraio 2014***, prevedendo la possibilità, a discrezione del contribuente, di rateizzare gli importi dovuti in seguito ad adesione all'accertamento, a conciliazione giudiziale, a riliquidazione delle dichiarazioni ex art. 36 bis DPR 600/73 e 54 bis DPR 633/72 e 36 ter DPR 600/73 **anche in forma mensile** e non solo (*come avviene oggi*) in forma obbligatoriamente trimestrale. ***Gli importi negli ultimi anni, soprattutto nel caso di omessi versamenti per carenza di liquidità da parte dei contribuenti, possono raggiungere cifre importanti e pagare rate mensili, con importi più piccoli, può essere più agevole per il contribuente che, cronicamente, non riesce ad accumulare grosse cifre pressato com'è anche da altri pagamenti oltre a quelli delle imposte rateizzate.***

Chiedevamo, inoltre, anche qui inascoltati, l'aumento del numero di rate possibili nelle casistiche di cui al punto precedente, **adeguandole alla durata della riscossione tramite Equitalia**, portandole fino ad un massimo di **30 rate trimestrali (o 120 mensili)** per importi superiori a 50.000 euro mentre il Governo nell'attuazione della delega si è ora fermato, come abbiamo visto, a 20 rate trimestrali per gli avvisi bonari e a 16 per gli altri istituti deflattivi e con scaglioni diversi di importo.



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

www.tributaristi-int.it

Una completa e puntuale attuazione della delega potrebbe prevedere, per eliminare come espressamente previsto le differenze tra le rateazioni, che si stabiliscano per tutte le casistiche 8 rate trimestrali (o 32 mesi) per importi fino a 5.000 euro (*come già previsto per gli avvisi bonari*), 18 rate (o 72 mesi) per importi fino a 50.000 euro (*una media fra le attuali 16 e 20*) e 30 rate trimestrali (o 120 mesi) per importi superiori a 50.000 euro. Non vi sarebbero più differenze nelle rateazioni tra avvisi bonari e altri istituti deflativi e la parificazione con Equitalia nelle durate intermedia e massima, oltre che nella possibilità di scegliere la rateazione mensile, porterebbe a ridurre gli inadempimenti nei pagamenti con un conseguente minore invio dei carichi ad Equitalia che, come sappiamo, comporta il ripristino delle sanzioni intere (*se non addirittura maggiorate come in adesione o raddoppiate come nella conciliazione*) e la corresponsione dell'aggio o del nuovo futuro “onere di funzionamento del servizio di riscossione”.

Senz'altro positive le modifiche apportate dall'art. 3 dello schema di D.Lgs. che introduce l'art. 15-ter nel DPR 602/1973 razionalizzando e uniformando la gestione degli inadempimenti nei pagamenti in tutte le fattispecie deflative del contenzioso, laddove viene regolamentata la “lieve inadempienza” sia in termini di tardività temporale che di importo dell'insufficiente versamento. Apprezzabile la **riduzione dell'aumento della sanzione prevista (30%) da una volta (60%) alla metà (45%)** da applicarsi sul residuo debito nel caso di decadenza dalla rateazione nell'accertamento con adesione ***anche se ciò accoglie solo in parte la nostra richiesta di mantenimento della sanzione normale (30%)*** fatta in sede di audizione a questa Commissione e agli atti della stessa, il 4 febbraio 2014 e già più volte proposta tra il novembre 2011 e il febbraio 2012 all'allora Presidente del Consiglio Senatore Mario Monti (*nella sua qualità di ministro dell'economia e delle finanze ad interim*), al suo predecessore On.le Giulio Tremonti, oltre che al direttore pro tempore dell'Agenzia delle Entrate e Presidente di Equitalia Dr. Attilio Befera.

Ci si aggancia a questo punto alle considerazioni svolte relativamente all'atto n. 184, rimarcando anche in questa sede che sarebbe opportuno ridurre da una volta, alla metà, anche la maggiorazione prevista in caso di inadempimento nei versamenti relativi alla conciliazione di cui al novellato art. 48-ter, terzo comma, ultimo periodo, del D.Lgs. 546/92, portandola, come per l'adesione, dall'attuale 60% al 45%.

Un'altra nostra richiesta, operata sempre in sede di audizione del 4 febbraio 2014 e di cui apprezziamo l'attenzione che l'attuale Governo gli dedica, viene ora accolta con l'art. 5, comma 1, dello schema di D.Lgs. che modifica il comma 1, lettera b) dell'art. 29 del D.L. 78/2010 sulla esecutività dell'avviso di accertamento decorsi 60 giorni dalla notifica, **facendola coincidere con il termine per la presentazione del ricorso** e godendo, quindi, anche della sospensione feriale dei termini giudiziari. In questo modo si evita di trovarsi in presenza di un atto esecutivo di cui non si conosce di fatto l'importo, giacché lo stesso è ancora condizionato dalla possibilità di fare ricorso (*esecutività per 1/3 + interessi*), piuttosto che di esperire il tentativo di adesione o di



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

www.tributaristi-int.it

modifica/annullamento in seguito alla procedura del reclamo con mediazione, anche se in quest'ultimo caso è in parte intervenuto il legislatore con la legge di stabilità del 2014, sospendendone la riscossione, mediante l'introduzione del comma 9-bis, nell'art. 17-bis del D.Lgs. 546/92.

Viene ora, di fatto, armonizzato il sistema in quanto, oltretutto, il mancato pagamento di atti esecutivi non può essere assoggettato alla sanzione prevista dall'art. 13 del D.Lgs. 471/97 (ex art. 7 D.L. 70/11) e ciò contrastava con la concessione del "ravvedimento operoso limitato" (*ora trasferito nel comma 6 del novello art. 15-ter del DPR 602/73 di cui al precedente paragrafo*) e con l'applicazione della suddetta sanzione raddoppiata (*ora modificata nel solo aumento della metà dallo stesso art. 15-ter*), nel caso di mancato pagamento di una rata dell'importo cui si è aderito.

Relativamente alla **preclusione alla autocompensazione in presenza di debito su ruoli definitivi scaduti superiori a 1.500 euro**, sulla quale interviene l'art. 8 dello schema di D.Lgs., invece di prevedere la comprensibile e doverosa modifica operata allo scopo di scongiurare indebiti aggiramenti del sistema in ipotesi di rimborso da parte di Equitalia, **si sarebbe dovuto intervenire eliminando o modificando l'intera previsione legislativa del comma 1, dell'art. 31 del D.L. 78/2010.**

Come già esposto in sede di audizione a questa Commissione il 4 febbraio 2014 e già evidenziato in una relazione presentata nel febbraio 2012 all'allora Presidente del Consiglio Senatore Mario Monti (*nella sua qualità di ministro dell'economia e delle finanze ad interim*), oltre che al direttore pro tempore dell'Agenzia delle Entrate e Presidente di Equitalia Dr. Attilio Befera (*allegata all'audizione a agli atti della Commissione*), il divieto stabilito dal comma 1, dell'art. 31 del D.L. 78/2010, **è norma parzialmente iniqua e dovrebbe essere al più presto soppressa (prevedendo l'applicazione dell'istituto del favor rei)** o, tutt'al più, il divieto dovrebbe essere limitato solo all'assolvimento di debiti verso altri enti (INPS, enti locali, INAIL, ecc.), ma permettendo il libero utilizzo del credito erariale per l'assolvimento di debiti erariali scelti a discrezione del contribuente tra quelli da lui dovuti e, quindi, anche mediante compensazioni orizzontali nell'ambito della sezione Erario del modello F24, **compresi gli importi derivanti da accertamento o da liquidazioni ex art. 36/bis-ter DPR 600/73 e 54/bis DPR 633/72** che potrebbero comprendere tributi di diverso genere, oltre che sanzioni e interessi e nell'ambito dell'IRAP e delle addizionali IRPEF.

Se un contribuente in crisi di liquidità vanta crediti erariali legittimi (*per quelli inesistenti sono già previste sanzioni specifiche*) significa che ha precedentemente versato imposte in eccedenza (IVA, ritenute d'acconto subite, acconti eccedenti il saldo IRES/IRPEF/IRAP) e, se viene costretto ad utilizzare tali crediti in via preventiva per pagare debiti erariali già scaduti presso l'agente della riscossione, gli viene di fatto impedito di assolvere al debito erariale corrente utilizzando i crediti che possiede verso lo stesso erario (*anche se generati da tributi diversi rispetto a quello deve pagare*), **assoggettandolo d'imperio ad una ulteriore sanzione per omesso versamento**; sanzione che



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

www.tributaristi-int.it

ha già subito per i debiti erariali iscritti a ruolo che sono, **questi ultimi, già definitivi ed esigibili con tutte le misure cautelari di cui l'agente della riscossione dispone.**

L'erario, quindi, obbligando a compensare i crediti con i debiti a ruolo, potenzialmente lucra sulle sanzioni per omessi versamenti, di cui si procura forzatamente (al limite dell'arbitrio) la motivazione per applicarle.

Nella relazione di accompagnamento al D.L. 78/2010 si legge che senza questa norma si “genera l'incongrua conseguenza di consentire la compensazione immediata (*e dunque il mancato versamento delle imposte dovute*) a chi è nel contempo debitore di altri importi iscritti a ruolo....”; si può capire l'esigenza di liquidità dello Stato, ma se il contribuente ha dei crediti erariali legittimi, non è vero che compensando non versa le imposte e toglie liquidità allo Stato, perché ha comunque versato altre imposte (*posto che la compensazione verticale è comunque ammessa*) **assolvendole in via addirittura anticipata e l'erario le ha già incamerate, generando per di più un debito dello Stato verso il contribuente!**

Già la stessa presenza di crediti erariali vantati da un contribuente dimostra **l'iniquità del sistema di riscossione delle imposte che vede l'erario debitore** (*e oltretutto cattivo pagatore*) anziché creditore nei confronti del contribuente, come dovrebbe naturalmente essere, ma vietargli anche di scegliere con i suoi legittimi crediti erariali quali debiti erariali compensare, costringendolo in questo modo a sostenere ulteriori sanzioni non legate alla sua volontà di non pagare, sembra veramente eccessivo; inoltre, se il contribuente si permette di pagare con i suoi crediti erariali, debiti erariali diversi da quelli scaduti è **sanzionato in misura maggiore rispetto alla normale sanzione per tardivo/omesso pagamento.**

Uno Stato dovrebbe rendersi conto che se un cittadino vanta dei crediti nei confronti dell'erario, ciò deriva quasi certamente da una **eccessiva pretesa erariale** e dal fatto che forse è proprio l'erario ad alimentare il generarsi di crediti con la sua tardività (*che di fatto è paragonabile all'insolvenza*) nel rimborsare imposte non dovute o pagate in eccesso e nel creare obblighi legislativi di anticipazioni fiscali evidentemente eccessive.

Un erario “giusto” potrebbe non voler permettere, tutt'al più, di utilizzare i crediti erariali vantati (*quindi suoi debiti verso il contribuente*) per assolvere adempimenti verso altri enti, ma dovrebbe ritenersi comunque soddisfatto se il contribuente utilizza i crediti erariali per assolvere debiti erariali (*anche in compensazione orizzontale tra tributi diversi*) di qualunque genere, scaduti o non scaduti, a sua discrezione e nel massimo rispetto della sua **legittima volontà di non essere assoggettato ad ulteriori sanzioni oltre a quelle che già deve pagare sui debiti scaduti e assistiti da sufficienti misure cautelari a favore dell'erario.**

Misure cautelari che, viceversa, non vengono concesse al contribuente che vanta quei crediti e che vede l'erario quale debitore; erario che non impone mai a se stesso una effettiva scadenza certa, oltre la quale possa essere messo in mora e non si auto impone il pagamento delle enormi sanzioni, richieste, viceversa, al contribuente scaduto.



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI
www.tributaristi-int.it

Positiva anche la previsione (art. 10 dello schema di D.Lgs.) di poter ottenere un **nuovo piano di rateazione se si è decaduti dal precedente**, ma francamente non si comprende perché la relazione illustrativa lo limiti ai nuovi piani di ammortamento concessi dopo l'entrata in vigore della norma escludendo quelli in corso, ancorché non vi sia una specifica previsione in tal senso nel testo legislativo. Se però ciò fosse vero, allora non si comprende perché non viene anche affermato che per i piani di rateazione in corso continua a valere la previsione di decadenza dopo otto rate scadute e non dopo cinque, come previsto dalla nuova norma, **giacché questa riduzione viene giustificata con la volontà di evitare un utilizzo strumentale ed elusivo del nuovo istituto della rinnovabilità della rateazione scaduta**. E' la stessa relazione illustrativa che giustifica l'introduzione di questa nuova possibilità di rinnovare la rateazione scaduta, in un'ottica di massimo favore per i debitori in difficoltà, ma ciò **non si concretizza certo riducendo il numero delle rate che importano decadenza anche per chi non è ammesso richiedere una nuova rateazione**.

Il Governo dovrebbe chiarire, quindi, nel testo legislativo, se la norma che prevede la rinnovazione della rateazione esplica effetti su tutti i piani di ammortamento compresi quelli in corso oppure no; nel primo caso occorrerà anche prevedere una norma transitoria per chi ha già superato le cinque rate scadute, mentre nel secondo sarà necessario stabilire per via normativa che per i piani di rateazione in corso continua a valere la regola oggi in vigore delle otto rate.

Determinazione dello scaduto in caso di sospensione della cartella. Vorrei riprendere in questa sede anche **una ulteriore considerazione già esposta in sede di audizione a questa Commissione il 4 febbraio 2014** ed evidenziata anch'essa in una relazione presentata nel febbraio 2012 all'allora Presidente del Consiglio Senatore Mario Monti (*nella sua qualità di ministro dell'economia e delle finanze ad interim*), oltre che al direttore pro tempore dell'Agenzia delle Entrate e Presidente di Equitalia Dr. Attilio Befera (*allegata all'audizione a agli atti della Commissione*).

Riguarda il caso non infrequente di ricorso avverso la cartella o l'intimazione di pagamento, sia per vizi propri, ma anche spesso per impugnazione del ruolo in caso di liquidazione in rettifica delle dichiarazioni o per presunti vizi di notifica dell'accertamento prodromico.

In questi casi (*come dimostra anche la relazione illustrativa allo schema di decreto delegato sulla riforma del contenzioso*), viene ormai sempre più spesso richiesta la sospensione degli effetti esecutivi in attesa di pronunciamento nel merito.

Il "problema" si pone quando il giudice di primo grado sospende la cartella o l'intimazione di pagamento e, conseguentemente, se il contribuente ne ha chiesto la rateazione, lo stesso sospende il



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI
www.tributaristi-int.it

pagamento delle rate in attesa dell'udienza di merito. A questo comportamento (*escludendo dal ragionamento il totale annullamento della cartella o del ruolo*) possono seguire due ipotesi:

- a) Dopo la sentenza di merito la cartella rivive nella sua interezza perché la Commissione Provinciale rigetta il ricorso.
- b) Dopo la sentenza di merito la cartella rivive in parte, avendo il giudice accolto il ricorso solo parzialmente ed essendo a carico dell'ufficio sgravare il ruolo per la parte non dovuta e a carico di Equitalia sgravare i conseguenti aggi di riscossione.

In entrambi i casi, all'atto della cessazione degli effetti della sospensione (*rectius deposito della sentenza*), vi sono senz'altro alcune rate mensili scadute (*se non addirittura tutta la cartella se la sospensione è intervenuta prima della rateazione*) e la ripresa del pagamento rateale vede il contribuente obbligato a pagare tutte le rate scadute in unica soluzione (*per l'intero o per la parte residua post sgravio*) o richiedere una nuova rateazione (*con automatica revoca della precedente*), ulteriormente gravato, in ogni caso, dell'aggio intero (*oggi 8% in futuro 6%*) in luogo del 50% dello stesso già incluso nella cartella, oltre agli interessi di mora.

Ciò che si propone è che la sospensione cautelare della cartella o della intimazione di pagamento produca gli effetti di **“congelare”** la cartella stessa per riprendere il pagamento delle rate o dell'intero (*eventualmente ridotte/o dallo sgravio*) al suo ripristino senza che si considerino scaduti i pagamenti non effettuati per effetto della sospensione stessa, riprendendo i pagamenti dalla prima rata non pagata con modifica del piano di ammortamento, mantenendo inalterati la numerazione e il numero totale delle rate previste. **E' fatta salva, naturalmente, la maturazione degli interessi durante il periodo di sospensione cautelare, così come previsto dal novello comma 8-bis aggiunto al comma 4, dell'art. 47, del D.Lgs. 546/92 (contenzioso tributario) dall'art. 9, comma 1, lettera r) dello schema di D.Lgs. n. 184 attualmente all'esame di questa commissione.**

La sospensione cautelare, quindi, dovrebbe portare con sé lo spostamento del termine di pagamento, da cui decorrono gli effetti esecutivi, anche per quella parte che il giudice dovesse ritenere dovuta. Non bisogna, infatti, dimenticare che, se il giudice ha concesso la sospensione cautelare, vi erano tutte le condizioni per ritenere esistente sia il “fumus boni iuris”, sia il “periculum in mora” e **il contribuente dovrebbe quindi avere il diritto di non vedersi aumentare il debito iniziale (salvo la maturazione degli interessi) solo perché ha ottemperato ad una disposizione cautelare del giudice.**

L'ulteriore conseguenza, che deriva dall'attuale procedura di Equitalia, è che alla data di deposito della sentenza, venendo meno la sospensione concessa e riattivandosi la rateazione con un



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

www.tributaristi-int.it

numero imprecisato di rate scadute, il contribuente si trova sanzionabile per eventuali compensazioni orizzontali effettuate nei giorni successivi, probabilmente inconsapevole di avere un importo scaduto presso Equitalia superiore a 1.500 euro fino a quando non riceve la notifica del dispositivo.

Inoltre per conoscere il suo “scaduto” deve attendere di ricevere dall’Agenzia l’importo dell’eventuale sgravio effettuato, successivamente recarsi più volte presso gli sportelli Equitalia per sapere quando hanno effettuato lo sgravio dei compensi di riscossione e poi ritrovarsi l’importo delle rate già scadute, da qualche mese (*cioè fin dalla data della sentenza!!*), mentre nel frattempo ha, in buona fede, compensato crediti erariali!! (*Vedi, in proposito, anche il precedente paragrafo*)

Si accoglie favorevolmente, infine, la norma, già auspicata nella precedente audizione del 4 febbraio 2014, (*art. 13 dello schema di D.Lgs.*) che **razionalizza e unifica il tasso di interesse** da applicarsi sia alla riscossione che ai rimborsi di ogni genere di tributo, ponendo fine alla babele oggi esistente, e la norma (*art. 9 dello schema di D.Lgs.*) che modifica il sistema di remunerazione del sistema nazionale della riscossione, ponendo i relativi oneri a carico del bilancio dello Stato e **riducendo la quota dell’onere a carico del debitore di due punti percentuali dall’8% al 6%.**

Si auspica che i criteri e i parametri che il Ministro dell’economia e delle finanze dovrà individuare per permettere ad Equitalia di calcolare e rendere pubblici i costi da sostenere per il servizio nazionale di riscossione, siano adeguati al raggiungimento dell’effettiva copertura dei suddetti costi, affinché non si debba ricorrere al ripianamento dell’eventuale deficit di Equitalia utilizzando la fiscalità generale e accollando a tutti i contribuenti (*anche quelli virtuosi*) parte del costo della riscossione dei debiti vantati nei confronti dei contribuenti inadempienti.

Roma, 20 luglio 2015

Per la Commissione fiscalità INT
Il Coordinatore Consigliere nazionale
Giuseppe Zambon

Per il Consiglio nazionale INT
Il Presidente
Riccardo Alemanno



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI
www.tributaristi-int.it

VI Commissione permanente Finanze della Camera dei Deputati

Seminario istituzionale del 20 luglio 2015

**nell'ambito dell'esame degli Atti del Governo n. 181, n.182 e n. 185
in attuazione della Legge 11 marzo 2014 n. 23**

Dall'Istituto Nazionale Tributaristi (I.N.T.), il contributo sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco relativamente agli schemi di decreti legislativi formati con Atti del Governo n.181, n.182 e n.185.

ATTO DEL GOVERNO N. 181: Misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali

Con l'introduzione dell'Agenzie fiscali, in particolare dell'Agenzia delle Entrate nell'anno 2001 si è prodotto un salto di qualità nel rapporto con i contribuenti e gli Uffici finanziari hanno assunto un'efficienza poco conosciuta in precedenza e sicuramente costituiscono, pur nella complessità dell'attività anche in ragione della materia trattata, uno dei migliori modelli di uffici della Pubblica Amministrazione.

Detto ciò, si deve prendere atto che nel tempo, parte della funzionalità iniziale ha iniziato ad avere delle flessioni ed i rapporti sempre improntati alla collaborazione con le rappresentanze degli intermediari fiscali nella volontà della dirigenza centrale e territoriale, non sempre hanno trovato concretizzazione nell'ambito della quotidianità degli operatori professionali.

L'Agenzia delle Entrate deve essere salvaguardata, deve ritrovare quello spirito iniziale, deve maggiormente comunicare al fine di dare e fare chiarezza sulle norme fiscali. Per fare ciò deve avere il supporto delle istituzioni di governo e del parlamento, la politica deve immediatamente trovare la strada per una gestione della macchina fiscale che abbia al centro il cittadino-contribuente e non utilizzare il fisco come uno strumento unicamente asservito alle entrate o al consenso.

In questi anni, in nome della giusta lotta all'evasione fiscale, si è preteso dall'Agenzia delle entrate il raggiungimento degli obiettivi monetari, che può avere un senso se gestito in modo equo, ma che non può prevaricare gli obiettivi iniziali: **"...aiutare il contribuente ad assolvere senza eccessive difficoltà ai propri obblighi fiscali** e controllare la correttezza degli adempimenti..." dalla relazione VERSO UN NUOVO MODELLO DI AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA del 20 gennaio 1998 (fonte LEF Assoc. per la legalità e l'equità fiscale

<http://fiscoequo.it/2015/documentazione/item/1218-verso-un-nuovo-modello-di-amministrazione-finanziaria.html>).



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

www.tributaristi-int.it

Si è poi in pieno accordo con il Presidente dell'ANTI, Prof. Gianni Marongiu, quando invoca per il nostro sistema fiscale un Ministro di riferimento, un Dicastero delle finanze che torni ad essere centrale rispetto alle problematiche tributarie, un sistema troppo importante per il nostro Paese a cui va data la massima attenzione a partire proprio dal titolare della delega politica in materia.

Non si vuole poi entrare nel merito delle problematiche relative ai ruoli dirigenziali ed alle recenti problematiche sorte dopo la sentenza della Corte Costituzionale, su cui ci si limitata a richiedere una soluzione rapida che possa mettere fine ad una situazione imbarazzante e che ha scatenato una copiosa quantità di contenziosi.

In ultimo una riflessione, non del tutto attinente allo schema, ma che con l'occasione si vuole sottoporre a Codesta Ill.ma Commissione. Se per lo Stato sono, senza ombra di dubbio, di vitale importanza le entrate garantite dall'Erario, altrettanto importante, soprattutto in questo periodo di profonda crisi, è il controllo della spesa pubblica, su cui si sono spesi fiumi di parole anche attraverso la costituzioni di tavoli e commissioni. A tal fine si chiede e non in maniera provocatoria, ma nella convinzione che ciò possa essere di grande aiuto alla gestione economica del Paese, la creazione dell'Agenzia delle Uscite, un soggetto che a regime, possa monitorare l'andamento della spesa pubblica e sanzionare i comportamenti scorretti, da cui si possa avere la doverosa e chiara comunicazione su come sono gestite le risorse economiche dello Stato ovvero dei cittadini-contribuenti.

ATTO DEL GOVERNO N. 182: Norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale

Nell'ambito della delega fiscale, come più volte ribadito, sono sicuramente condivisibili le disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente ed orientato alla crescita. In tale contesto lo schema di D.Lgs. oggetto di analisi ne diventa parte fondante. E' infatti estremamente importante, nell'ambito della giusta lotta all'evasione fiscale-contributiva, il monitoraggio dei risultati della stessa e la loro comunicazione ai cittadini-contribuenti. Inoltre l'analisi e la revisione delle spese fiscali sono anch'esse di estrema rilevanza per il raggiungimento dell'equità fiscale indicata nelle disposizioni della Delega.

Totale condivisione si ha per l'inserimento del comma 3-bis all'art.11 della Legge 196/2009, più volte l'Istituto Nazionale Tributaristi ha invocato la creazione di un Fondo per la riduzione della pressione fiscale, ma non solo alimentato dalle maggiori entrate derivanti dalla revisione delle spese fiscali, come indicato nello schema, ma anche da una percentuale delle entrate derivanti dalla lotta all'evasione. Se il suddetto Fondo sarà effettivamente operativo ed attraverso i risparmi fiscali e/o i proventi dalla lotta all'evasione, il cittadino-contribuente vedrà ridotta la pressione fiscale sul suo



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

www.tributaristi-int.it

lavoro e sul suo patrimonio e lo Stato avrà sicuramente iniziato il giusto percorso per l'equità fiscale.

In merito al monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva, anch'esso doveroso per potere avere dati certi e comunicazione chiara sui risultati ottenuti, si vuole fare una riflessione sulla pressione fiscale e contributiva che oggi grava sul lavoro, sia esso dipendente o di natura autonoma. Nel nostro Paese si è raggiunta, a causa di una politica fiscale fallimentare, una pressione fiscale-contributiva non più sopportabile e che disincentiva le iniziative imprenditoriali, le assunzioni ed il risparmio, quindi ben venga quanto indicato nello schema atto n. 182, ma che alle indicazioni normative segua l'applicazione concreta.

Nell'ambito dell'equità fiscale si evidenziano di seguito alcune anomalie relative al calcolo del limite per la detrazione dei familiari a carico, nonché dell'importo ormai anacronistico. Tali esempi servono a comprendere quanto sia complesso il nostro sistema fiscale, quanto sia difficile semplificarne gli adempimenti e soprattutto come l'equità non sempre possa essere compatibile con la semplicità e soprattutto quanto attenzione serve nel legiferare in ambito tributario al fine di non creare contribuenti di serie A e di serie B.

- Nel calcolo dell'importo è rilevante (e va quindi compresa) la rendita della **abitazione principale** che deve essere indicata nel reddito complessivo del quadro RN (in quanto esente ai fini IMU). Gli immobili soggetti IMU, invece, non rientrano nel reddito complessivo, in questo modo l'abitazione principale di lusso (A1-A8-A9) non confluisce nel quadro RN e non si conteggia ai fini della detrazione per i familiari a carico!! Paradossalmente a parità di reddito basso (< € 2.840,51) con possesso di titolarità o usufrutto della casa di abitazione, chi ha la casa di lusso è a carico, chi vive in un alloggio popolare invece no! Tale iniquità sarebbe superata semplicemente evidenziando l'esenzione dell'abitazione principale nel quadro RB senza riportare pertanto in RN1 l'importo della rendita catastale.

- **Non tutti i redditi esenti rientrano nel calcolo dell'importo.** Devono essere considerati ai fini del computo le retribuzioni corrisposte da enti ed organismi internazionali, rappresentanze diplomatiche e consolari, Missioni, Santa Sede ed enti direttamente gestiti ed Enti centrali della Chiesa Cattolica. Queste retribuzioni sono esenti dall'Irpef e non sono quindi comprese nel reddito complessivo di coloro che le percepiscono ma sono comunque rilevanti ai fini dell'eventuale attribuzione delle deduzioni per carichi di famiglia. **NON** rientrano, invece, i redditi, sempre esenti, formati da borse di studio per Dottorato di ricerca e Assegni di ricerca che possono arrivare anche ad importi rilevanti nell'anno. Ciò fa sì che il genitore di un figlio neo laureato con borsa di studio universitaria di 20/30 mila euro possa godere della detrazione fiscale, mentre il genitore di un disoccupato che trova lavori precari (con reddito superiore annualmente a € 2.840,51) non ne può godere.



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

www.tributaristi-int.it

- **Anche i redditi soggetti ad imposte sostitutive non sono tutti uguali!** Nel calcolo del reddito per la detrazione fiscale di familiari a carico, infatti, rientrano gli affitti assoggettati a cedolare secca, pur non cumulando nel reddito complessivo, ma non i redditi dei contribuenti minimi e forfetari. Di conseguenza, un affitto, magari a canone concordato, con cedolare secca di un appartamento che il figlio ha ricevuto in donazione dal nonno, non permette, *giustamente*, al genitore di godere della detrazione fiscale, ma se il figlio apre la partita IVA come minimo o forfetario e “potenzialmente” raggiunge il reddito di 15/20/30.000 euro, in questo caso sì!! Da sottolineare ancora che rientra, invece, nel calcolo il reddito percepito come collaboratore familiare di un contribuente minimo (*il reddito del titolare no, ma quello del collaboratore si!!*)

- **Pensione di reversibilità del coniuge/genitore.** Un'altra palese iniquità è quella che non permette di mantenere fiscalmente a carico il figlio minore a cui muore un genitore, quando la pensione di reversibilità che l'INPS eroga al minore super l'importo (anacronistico) di 2.840,51 euro annui; se il padre era dipendente privato e il figlio è unico succede quasi sempre. Purtroppo il reddito di pensione non è soggetto ad usufrutto legale (come lo sono invece i redditi fondiari), pertanto deve essere dichiarato dal figlio minore con il modello Unico a lui intestato e sottoscritto dal genitore superstite; ciò fa sì che il reddito complessivo del figlio non permetta la detrazione fiscale al genitore. In questa situazione, in presenza di entrambi i genitori viventi la detrazione fiscale si applicava, quando un genitore rimane solo e, quindi, possiede un reddito inferiore (la sola reversibilità) oltretutto ripartito con il figlio, non gode più della detrazione per figlio a carico. Una ulteriore iniquità sta nel fatto che se invece i genitori vivono di sola rendita da locazioni, venendo a mancare uno di essi gli affitti si dividono tra gli eredi (coniuge e figlio), ma il reddito fondiario è soggetto ad usufrutto legale per cui lo dichiara la madre unitamente alla sua quota e il figlio non deve compilare alcun modello non possedendo redditi a lui imputabili. La vedova dell'operaio, quindi, perde la detrazione mentre quella del proprietario immobiliare la conserva.

Stralcio del contributo dell' INT al Tavolo di erosione fiscale istituito dal Ministro dell' Economia e delle Finanze nel 2010

Membro dell' INT il Consigliere naz.le Giuseppe Zambon, Presidente del Gruppo Vieri Ceriani

Analisi dell'erosione fiscale, c.d. *tax expenditures*...

L'erosione fiscale è la riduzione della base imponibile, che sarebbe in linea di principio soggetta a tributo, a causa di varie forme di agevolazione ed esenzione, di inadeguatezze nel metodo di accertamento o di regimi fiscali sostitutivi. Si tratta, quindi, di una diminuzione della base imponibile determinata dalla stessa legge fiscale che, per motivi di carattere socio-economico sancisce l'esenzione da imposte di alcune forme di imponibili. Nell'erosione è, quindi, assente qualsiasi comportamento elusivo del contribuente, che vede ridotto il proprio imponibile senza modificare in alcun modo la propria condotta.

L'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) definisce le *tax expenditures* come il trasferimento di risorse pubbliche attraverso la riduzione degli obblighi fiscali; in particolare, usa il termine "sussidio" se tale trasferimento di risorse è direttamente collegato



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

www.tributaristi-int.it

all'acquisto di un bene, se invece non esiste una specifica destinazione, usa semplicemente il termine "trasferimento". Si tratta di abbattimenti del debito di imposta imputabili a previsioni legislative: deduzioni, detrazioni, esclusioni, esenzioni, aliquote ridotte, le quali, apportando una riduzione del gettito, producono sul bilancio pubblico un effetto analogo ad aumenti di spesa. Da ciò il termine "*tax expenditures*" (c.d. spese fiscali).

Diversamente, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) considera le *tax expenditures* quali entrate a cui lo Stato rinuncia in virtù delle disposizioni fiscali emanate annualmente e che spesso sono utilizzate in luogo di espliciti programmi di spesa e raccomanda di integrare i documenti di bilancio presentati ogni anno, con un riepilogo delle misure previste annualmente, indicando la finalità di ogni disposizione, la sua durata e i soggetti beneficiari, e completando la relazione con una stima approssimativa dell'impatto finanziario di ogni agevolazione prevista.

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 29 ottobre 2010 istituiva quattro tavoli di lavoro preparatori alla riforma fiscale, tra cui anche quello destinato all'analisi dell'erosione fiscale. Il mandato del Ministro consisteva nel *"analizzare l'area dell'erosione fiscale, in specie della amplissima forbice aperta dalla dialettica tra la regola (il principio generale dell'imposizione fiscale) e l'eccezione (la deviazione legale da questo principio, via esenzioni, agevolazioni, regimi sostitutivi di favore fiscale, etc.)"*

La base di partenza del lavoro che il tavolo così istituito ha affrontato era costituita da un "Elenco delle disposizioni vigenti recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio" redatto dal Dipartimento delle Finanze in applicazione dell'art. 21, comma 11 – lett. a), Legge n. 196/09 – ALLEGATO A alla Legge di Bilancio 2011. Detto elenco conteneva 242 voci per una erosione totale stimata in 143.276,33 miliardi di euro per l'anno 2011, dove solo una decina delle voci comprese nella lista rappresentavano circa un terzo del totale. Nel prendere atto che come da modello Ocse ogni forma di agevolazione va considerata erogazione di spesa pubblica, si è preliminarmente stabilito di definire le agevolazioni come "*tax expenditures*" (spese fiscali, secondo la traduzione italiana comunemente accettata). Ci si è resi subito conto dell'incompletezza dell'elenco e della eccessiva sinteticità di alcune importanti voci ed è stato fin da subito deciso l'allargamento alle imposte sostitutive, ai regimi speciali di imposizione e alle agevolazioni statali concesse per i tributi locali, lasciando fuori dall'esame soltanto ciò che è diretta espressione dell'autonomia impositiva degli enti territoriali; l'elenco è stato poi implementato negli ultimi mesi con le nuove forme di *tax expenditures* inserite nelle manovre sviluppo e anticrisi del 2011. Durante l'analisi delle voci si è poi proceduto a richiedere al Dipartimento delle Finanze, via via che si rendeva necessario, un maggior dettaglio di alcune voci. Il risultato finale è un elenco di voci molto più consistente di quello di partenza, singolarmente analizzate e codificate secondo una tabella di classificazione elaborata dal tavolo stesso.

Il breve stralcio del contributo redatto al termine dei lavori del suddetto Tavolo, dimostra come sia già stato profondamente analizzato il problema, sta ora alla politica ed al legislatore individuare quali siano le agevolazioni da eliminare a favore di una redistribuzione più equa attraverso la riduzione della pressione fiscale sul lavoro e sulle famiglie.



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI
www.tributaristi-int.it

ATTO DEL GOVERNO N. 185: Misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione

Analisi tecnica e proposte di modifica

Con questo schema di decreto legislativo attuativo (*oltre che dell'art. 1, lett. d) della lettera a), del comma 1, dell'articolo 3 - del comma 5 dell'art. 6 - della lettera l) del comma 1, dell'art. 9 - della lettera e) del comma 1 dell'art. 10 della Legge Delega n. 23 del 11/03/2014* si tende a raggiungere fra gli altri, lo scopo di semplificare gli adempimenti amministrativi e patrimoniali in capo ai contribuenti che intendono avvalersi delle dilazioni di pagamento, sia ampliandone la portata agli accertamenti esecutivi che razionalizzando le modalità e i termini di rateazione per i vari istituti deflativi del contenzioso, oltre a ridefinire i compensi per la riscossione e le modalità e termini delle azioni esecutive e delle rateazioni nella fase riscossiva di Equitalia.

Il contenuto dell'articolato dello schema di decreto delegato è nel suo complesso condivisibile e **vanno accolte con favore le modifiche** riguardanti l'armonizzazione delle disposizioni sulla durata delle rateazioni delle somme dovute a seguito dell'attività di controllo e accertamento dell'Agenzia delle Entrate (*artt. 2 e 3 dello schema di D.Lgs.*) **anche se non viene pienamente attuata la delega ricevuta** che prevede **espressamente** (*art. 6, comma 5, lettera b, Legge Delega n. 23 del 11/03/2014*) l'eliminazione delle differenze tra la rateazione dei cosiddetti avvisi bonari e quella degli altri istituti deflattivi; **permane, infatti, l'incomprensibile differenza tra il numero massimo di 20 rate trimestrali previsto per gli avvisi bonari e quello elevato da 12 a 16 per accertamento con adesione, acquiescenza all'accertamento e conciliazione giudiziale.**

Ci rammarica il fatto che non si sia osato di più, ***come da noi richiesto in sede di audizione a questa Commissione il 4 febbraio 2014***, prevedendo la possibilità, a discrezione del contribuente, di rateizzare gli importi dovuti in seguito ad adesione all'accertamento, a conciliazione giudiziale, a riliquidazione delle dichiarazioni ex art. 36 bis DPR 600/73 e 54 bis DPR 633/72 e 36 ter DPR 600/73 **anche in forma mensile** e non solo (*come avviene oggi*) in forma obbligatoriamente trimestrale. ***Gli importi negli ultimi anni, soprattutto nel caso di omessi versamenti per carenza di liquidità da parte dei contribuenti, possono raggiungere cifre importanti e pagare rate mensili, con importi più piccoli, può essere più agevole per il contribuente che, cronicamente, non riesce ad accumulare grosse cifre pressato com'è anche da altri pagamenti oltre a quelli delle imposte rateizzate.***

Chiedevamo, inoltre, anche qui inascoltati, l'aumento del numero di rate possibili nelle casistiche di cui al punto precedente, **adeguandole alla durata della riscossione tramite Equitalia**, portandole fino ad un massimo di **30 rate trimestrali** (*o 120 mensili*) per importi superiori a 50.000 euro mentre il Governo nell'attuazione della delega si è ora fermato, come abbiamo visto, a 20 rate trimestrali per gli avvisi bonari e a 16 per gli altri istituti deflattivi e con scaglioni diversi di importo.



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

www.tributaristi-int.it

Una completa e puntuale attuazione della delega potrebbe prevedere, per eliminare come espressamente previsto le differenze tra le rateazioni, che si stabiliscano per tutte le casistiche 8 rate trimestrali (o 32 mesi) per importi fino a 5.000 euro (*come già previsto per gli avvisi bonari*), 18 rate (o 72 mesi) per importi fino a 50.000 euro (*una media fra le attuali 16 e 20*) e 30 rate trimestrali (o 120 mesi) per importi superiori a 50.000 euro. Non vi sarebbero più differenze nelle rateazioni tra avvisi bonari e altri istituti deflativi e la parificazione con Equitalia nelle durate intermedia e massima, oltre che nella possibilità di scegliere la rateazione mensile, porterebbe a ridurre gli inadempimenti nei pagamenti con un conseguente minore invio dei carichi ad Equitalia che, come sappiamo, comporta il ripristino delle sanzioni intere (*se non addirittura maggiorate come in adesione o raddoppiate come nella conciliazione*) e la corresponsione dell'aggio o del nuovo futuro "onere di funzionamento del servizio di riscossione".

Senz'altro positive le modifiche apportate dall'art. 3 dello schema di D.Lgs. che introduce l'art. 15-ter nel DPR 602/1973 razionalizzando e uniformando la gestione degli inadempimenti nei pagamenti in tutte le fattispecie deflative del contenzioso, laddove viene regolamentata la "lieve inadempienza" sia in termini di tardività temporale che di importo dell'insufficiente versamento. Apprezzabile la **riduzione dell'aumento della sanzione prevista (30%) da una volta (60%) alla metà (45%)** da applicarsi sul residuo debito nel caso di decadenza dalla rateazione nell'accertamento con adesione ***anche se ciò accoglie solo in parte la nostra richiesta di mantenimento della sanzione normale (30%)*** fatta in sede di audizione a questa Commissione e agli atti della stessa, il 4 febbraio 2014 e già più volte proposta tra il novembre 2011 e il febbraio 2012 all'allora Presidente del Consiglio Senatore Mario Monti (*nella sua qualità di ministro dell'economia e delle finanze ad interim*), al suo predecessore On.le Giulio Tremonti, oltre che al direttore pro tempore dell'Agenzia delle Entrate e Presidente di Equitalia Dr. Attilio Befera.

Ci si aggancia a questo punto alle considerazioni svolte relativamente all'atto n. 184, rimarcando anche in questa sede che sarebbe opportuno ridurre da una volta, alla metà, anche la maggiorazione prevista in caso di inadempimento nei versamenti relativi alla conciliazione di cui al novellato art. 48-ter, terzo comma, ultimo periodo, del D.Lgs. 546/92, portandola, come per l'adesione, dall'attuale 60% al 45%.

Un'altra nostra richiesta, operata sempre in sede di audizione del 4 febbraio 2014 e di cui apprezziamo l'attenzione che l'attuale Governo gli dedica, viene ora accolta con l'art. 5, comma 1, dello schema di D.Lgs. che modifica il comma 1, lettera b) dell'art. 29 del D.L. 78/2010 sulla esecutività dell'avviso di accertamento decorsi 60 giorni dalla notifica, **facendola coincidere con il termine per la presentazione del ricorso** e godendo, quindi, anche della sospensione feriale dei termini giudiziari. In questo modo si evita di trovarsi in presenza di un atto esecutivo di cui non si conosce di fatto l'importo, giacché lo stesso è ancora condizionato dalla possibilità di fare ricorso (*esecutività per 1/3 + interessi*), piuttosto che di esperire il tentativo di adesione o di



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

www.tributaristi-int.it

modifica/annullamento in seguito alla procedura del reclamo con mediazione, anche se in quest'ultimo caso è in parte intervenuto il legislatore con la legge di stabilità del 2014, sospendendone la riscossione, mediante l'introduzione del comma 9-bis, nell'art. 17-bis del D.Lgs. 546/92.

Viene ora, di fatto, armonizzato il sistema in quanto, oltretutto, il mancato pagamento di atti esecutivi non può essere assoggettato alla sanzione prevista dall'art. 13 del D.Lgs. 471/97 (ex art. 7 D.L. 70/11) e ciò contrastava con la concessione del "ravvedimento operoso limitato" (*ora trasferito nel comma 6 del novello art. 15-ter del DPR 602/73 di cui al precedente paragrafo*) e con l'applicazione della suddetta sanzione raddoppiata (*ora modificata nel solo aumento della metà dallo stesso art. 15-ter*), nel caso di mancato pagamento di una rata dell'importo cui si è aderito.

Relativamente alla **preclusione alla autocompensazione in presenza di debito su ruoli definitivi scaduti superiori a 1.500 euro**, sulla quale interviene l'art. 8 dello schema di D.Lgs., invece di prevedere la comprensibile e doverosa modifica operata allo scopo di scongiurare indebiti aggiramenti del sistema in ipotesi di rimborso da parte di Equitalia, **si sarebbe dovuto intervenire eliminando o modificando l'intera previsione legislativa del comma 1, dell'art. 31 del D.L. 78/2010.**

Come già esposto in sede di audizione a questa Commissione il 4 febbraio 2014 e già evidenziato in una relazione presentata nel febbraio 2012 all'allora Presidente del Consiglio Senatore Mario Monti (*nella sua qualità di ministro dell'economia e delle finanze ad interim*), oltre che al direttore pro tempore dell'Agenzia delle Entrate e Presidente di Equitalia Dr. Attilio Befera (*allegata all'audizione a agli atti della Commissione*), il divieto stabilito dal comma 1, dell'art. 31 del D.L. 78/2010, **è norma parzialmente iniqua e dovrebbe essere al più presto soppressa (prevedendo l'applicazione dell'istituto del favor rei)** o, tutt'al più, il divieto dovrebbe essere limitato solo all'assolvimento di debiti verso altri enti (INPS, enti locali, INAIL, ecc.), ma permettendo il libero utilizzo del credito erariale per l'assolvimento di debiti erariali scelti a discrezione del contribuente tra quelli da lui dovuti e, quindi, anche mediante compensazioni orizzontali nell'ambito della sezione Erario del modello F24, **compresi gli importi derivanti da accertamento o da liquidazioni ex art. 36/bis-ter DPR 600/73 e 54/bis DPR 633/72** che potrebbero comprendere tributi di diverso genere, oltre che sanzioni e interessi e nell'ambito dell'IRAP e delle addizionali IRPEF.

Se un contribuente in crisi di liquidità vanta crediti erariali legittimi (*per quelli inesistenti sono già previste sanzioni specifiche*) significa che ha precedentemente versato imposte in eccedenza (IVA, ritenute d'acconto subite, acconti eccedenti il saldo IRES/IRPEF/IRAP) e, se viene costretto ad utilizzare tali crediti in via preventiva per pagare debiti erariali già scaduti presso l'agente della riscossione, gli viene di fatto impedito di assolvere al debito erariale corrente utilizzando i crediti che possiede verso lo stesso erario (*anche se generati da tributi diversi rispetto a quello deve pagare*), **assoggettandolo d'imperio ad una ulteriore sanzione per omesso versamento**; sanzione che



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

www.tributaristi-int.it

ha già subito per i debiti erariali iscritti a ruolo che sono, **questi ultimi, già definitivi ed esigibili con tutte le misure cautelari di cui l'agente della riscossione dispone.**

L'erario, quindi, obbligando a compensare i crediti con i debiti a ruolo, potenzialmente lucra sulle sanzioni per omessi versamenti, di cui si procura forzatamente (al limite dell'arbitrio) la motivazione per applicarle.

Nella relazione di accompagnamento al D.L. 78/2010 si legge che senza questa norma si “genera l'incongrua conseguenza di consentire la compensazione immediata (*e dunque il mancato versamento delle imposte dovute*) a chi è nel contempo debitore di altri importi iscritti a ruolo....”; si può capire l'esigenza di liquidità dello Stato, ma se il contribuente ha dei crediti erariali legittimi, non è vero che compensando non versa le imposte e toglie liquidità allo Stato, perché ha comunque versato altre imposte (*posto che la compensazione verticale è comunque ammessa*) **assolvendole in via addirittura anticipata e l'erario le ha già incamerate, generando per di più un debito dello Stato verso il contribuente!**

Già la stessa presenza di crediti erariali vantati da un contribuente dimostra **l'iniquità del sistema di riscossione delle imposte che vede l'erario debitore** (*e oltretutto cattivo pagatore*) anziché creditore nei confronti del contribuente, come dovrebbe naturalmente essere, ma vietargli anche di scegliere con i suoi legittimi crediti erariali quali debiti erariali compensare, costringendolo in questo modo a sostenere ulteriori sanzioni non legate alla sua volontà di non pagare, sembra veramente eccessivo; inoltre, se il contribuente si permette di pagare con i suoi crediti erariali, debiti erariali diversi da quelli scaduti è **sanzionato in misura maggiore rispetto alla normale sanzione per tardivo/omesso pagamento.**

Uno Stato dovrebbe rendersi conto che se un cittadino vanta dei crediti nei confronti dell'erario, ciò deriva quasi certamente da una **eccessiva pretesa erariale** e dal fatto che forse è proprio l'erario ad alimentare il generarsi di crediti con la sua tardività (*che di fatto è paragonabile all'insolvenza*) nel rimborsare imposte non dovute o pagate in eccesso e nel creare obblighi legislativi di anticipazioni fiscali evidentemente eccessive.

Un erario “giusto” potrebbe non voler permettere, tutt'al più, di utilizzare i crediti erariali vantati (*quindi suoi debiti verso il contribuente*) per assolvere adempimenti verso altri enti, ma dovrebbe ritenersi comunque soddisfatto se il contribuente utilizza i crediti erariali per assolvere debiti erariali (*anche in compensazione orizzontale tra tributi diversi*) di qualunque genere, scaduti o non scaduti, a sua discrezione e nel massimo rispetto della sua **legittima volontà di non essere assoggettato ad ulteriori sanzioni oltre a quelle che già deve pagare sui debiti scaduti e assistiti da sufficienti misure cautelari a favore dell'erario.**

Misure cautelari che, viceversa, non vengono concesse al contribuente che vanta quei crediti e che vede l'erario quale debitore; erario che non impone mai a se stesso una effettiva scadenza certa, oltre la quale possa essere messo in mora e non si auto impone il pagamento delle enormi sanzioni, richieste, viceversa, al contribuente scaduto.



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI
www.tributaristi-int.it

Positiva anche la previsione (art. 10 dello schema di D.Lgs.) di poter ottenere un **nuovo piano di rateazione se si è decaduti dal precedente**, ma francamente non si comprende perché la relazione illustrativa lo limiti ai nuovi piani di ammortamento concessi dopo l'entrata in vigore della norma escludendo quelli in corso, ancorché non vi sia una specifica previsione in tal senso nel testo legislativo. Se però ciò fosse vero, allora non si comprende perché non viene anche affermato che per i piani di rateazione in corso continua a valere la previsione di decadenza dopo otto rate scadute e non dopo cinque, come previsto dalla nuova norma, **giacché questa riduzione viene giustificata con la volontà di evitare un utilizzo strumentale ed elusivo del nuovo istituto della rinnovabilità della rateazione scaduta**. E' la stessa relazione illustrativa che giustifica l'introduzione di questa nuova possibilità di rinnovare la rateazione scaduta, in un'ottica di massimo favore per i debitori in difficoltà, ma ciò **non si concretizza certo riducendo il numero delle rate che importano decadenza anche per chi non è ammesso richiedere una nuova rateazione**.

Il Governo dovrebbe chiarire, quindi, nel testo legislativo, se la norma che prevede la rinnovazione della rateazione esplica effetti su tutti i piani di ammortamento compresi quelli in corso oppure no; nel primo caso occorrerà anche prevedere una norma transitoria per chi ha già superato le cinque rate scadute, mentre nel secondo sarà necessario stabilire per via normativa che per i piani di rateazione in corso continua a valere la regola oggi in vigore delle otto rate.

Determinazione dello scaduto in caso di sospensione della cartella. Vorrei riprendere in questa sede anche **una ulteriore considerazione già esposta in sede di audizione a questa Commissione il 4 febbraio 2014** ed evidenziata anch'essa in una relazione presentata nel febbraio 2012 all'allora Presidente del Consiglio Senatore Mario Monti (*nella sua qualità di ministro dell'economia e delle finanze ad interim*), oltre che al direttore pro tempore dell'Agenzia delle Entrate e Presidente di Equitalia Dr. Attilio Befera (*allegata all'audizione a agli atti della Commissione*).

Riguarda il caso non infrequente di ricorso avverso la cartella o l'intimazione di pagamento, sia per vizi propri, ma anche spesso per impugnazione del ruolo in caso di liquidazione in rettifica delle dichiarazioni o per presunti vizi di notifica dell'accertamento prodromico.

In questi casi (*come dimostra anche la relazione illustrativa allo schema di decreto delegato sulla riforma del contenzioso*), viene ormai sempre più spesso richiesta la sospensione degli effetti esecutivi in attesa di pronunciamento nel merito.

Il "problema" si pone quando il giudice di primo grado sospende la cartella o l'intimazione di pagamento e, conseguentemente, se il contribuente ne ha chiesto la rateazione, lo stesso sospende il



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI
www.tributaristi-int.it

pagamento delle rate in attesa dell'udienza di merito. A questo comportamento (*escludendo dal ragionamento il totale annullamento della cartella o del ruolo*) possono seguire due ipotesi:

- a) Dopo la sentenza di merito la cartella rivive nella sua interezza perché la Commissione Provinciale rigetta il ricorso.
- b) Dopo la sentenza di merito la cartella rivive in parte, avendo il giudice accolto il ricorso solo parzialmente ed essendo a carico dell'ufficio sgravare il ruolo per la parte non dovuta e a carico di Equitalia sgravare i conseguenti aggi di riscossione.

In entrambi i casi, all'atto della cessazione degli effetti della sospensione (*rectius deposito della sentenza*), vi sono senz'altro alcune rate mensili scadute (*se non addirittura tutta la cartella se la sospensione è intervenuta prima della rateazione*) e la ripresa del pagamento rateale vede il contribuente obbligato a pagare tutte le rate scadute in unica soluzione (*per l'intero o per la parte residua post sgravio*) o richiedere una nuova rateazione (*con automatica revoca della precedente*), ulteriormente gravato, in ogni caso, dell'aggio intero (*oggi 8% in futuro 6%*) in luogo del 50% dello stesso già incluso nella cartella, oltre agli interessi di mora.

Ciò che si propone è che la sospensione cautelare della cartella o della intimazione di pagamento produca gli effetti di **“congelare”** la cartella stessa per riprendere il pagamento delle rate o dell'intero (*eventualmente ridotte/o dallo sgravio*) al suo ripristino senza che si considerino scaduti i pagamenti non effettuati per effetto della sospensione stessa, riprendendo i pagamenti dalla prima rata non pagata con modifica del piano di ammortamento, mantenendo inalterati la numerazione e il numero totale delle rate previste. **E' fatta salva, naturalmente, la maturazione degli interessi durante il periodo di sospensione cautelare, così come previsto dal novello comma 8-bis aggiunto al comma 4, dell'art. 47, del D.Lgs. 546/92 (contenzioso tributario) dall'art. 9, comma 1, lettera r) dello schema di D.Lgs. n. 184 attualmente all'esame di questa commissione.**

La sospensione cautelare, quindi, dovrebbe portare con sé lo spostamento del termine di pagamento, da cui decorrono gli effetti esecutivi, anche per quella parte che il giudice dovesse ritenere dovuta. Non bisogna, infatti, dimenticare che, se il giudice ha concesso la sospensione cautelare, vi erano tutte le condizioni per ritenere esistente sia il “fumus boni juris”, sia il “periculum in mora” e **il contribuente dovrebbe quindi avere il diritto di non vedersi aumentare il debito iniziale (salvo la maturazione degli interessi) solo perché ha ottemperato ad una disposizione cautelare del giudice.**

L'ulteriore conseguenza, che deriva dall'attuale procedura di Equitalia, è che alla data di deposito della sentenza, venendo meno la sospensione concessa e riattivandosi la rateazione con un



I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

www.tributaristi-int.it

numero imprecisato di rate scadute, il contribuente si trova sanzionabile per eventuali compensazioni orizzontali effettuate nei giorni successivi, probabilmente inconsapevole di avere un importo scaduto presso Equitalia superiore a 1.500 euro fino a quando non riceve la notifica del dispositivo.

Inoltre per conoscere il suo “scaduto” deve attendere di ricevere dall’Agenzia l’importo dell’eventuale sgravio effettuato, successivamente recarsi più volte presso gli sportelli Equitalia per sapere quando hanno effettuato lo sgravio dei compensi di riscossione e poi ritrovarsi l’importo delle rate già scadute, da qualche mese (*cioè fin dalla data della sentenza!!*), mentre nel frattempo ha, in buona fede, compensato crediti erariali!! (*Vedi, in proposito, anche il precedente paragrafo*)

Si accoglie favorevolmente, infine, la norma, già auspicata nella precedente audizione del 4 febbraio 2014, (*art. 13 dello schema di D.Lgs.*) che **razionalizza e unifica il tasso di interesse** da applicarsi sia alla riscossione che ai rimborsi di ogni genere di tributo, ponendo fine alla babele oggi esistente, e la norma (*art. 9 dello schema di D.Lgs.*) che modifica il sistema di remunerazione del sistema nazionale della riscossione, ponendo i relativi oneri a carico del bilancio dello Stato e **riducendo la quota dell’onere a carico del debitore di due punti percentuali dall’8% al 6%.**

Si auspica che i criteri e i parametri che il Ministro dell’economia e delle finanze dovrà individuare per permettere ad Equitalia di calcolare e rendere pubblici i costi da sostenere per il servizio nazionale di riscossione, siano adeguati al raggiungimento dell’effettiva copertura dei suddetti costi, affinché non si debba ricorrere al ripianamento dell’eventuale deficit di Equitalia utilizzando la fiscalità generale e accollando a tutti i contribuenti (*anche quelli virtuosi*) parte del costo della riscossione dei debiti vantati nei confronti dei contribuenti inadempienti.

Roma, 20 luglio 2015

Per la Commissione fiscalità INT
Il Coordinatore Consigliere nazionale
Giuseppe Zambon

Per il Consiglio nazionale INT
Il Presidente
Riccardo Alemanno



- Iscritta Elenco Associazioni c/o Ministero della Giustizia (Art. 26 D.Lgs. 206/2007)
- Iscritta Elenco Associazioni Ministero Sviluppo Economico (Legge n. 4/2013)
- Iscritta Elenco Nuove Professioni CNEL al n. 67
- Aderente CNA Professioni
- Socio UNI
- Aderente Confederazione Sindacale Italiana delle Libere Associazioni Professionali (CONSAP)
- Legalmente riconosciuta D.P.R. 361/2000 • Reg. Pers. Giuridiche di Roma n. 63/2001

CAMERA DEI DEPUTATI

SEMINARIO ISTITUZIONALE VI COMMISSIONE FINANZE

Roma, 20 Luglio 2015

Osservazioni

Atti del Governo n. 181, 182 e 185 predisposti in attuazione della delega per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita di cui alla legge 11 marzo 2014, n. 23

1) Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali (Atto n. 181)

Uno degli aspetti più importanti dello schema del decreto in esame riguardante la riorganizzazione delle Agenzie fiscali, finalizzata a rendere più snelli gli adempimenti e gli obblighi tributari da parte di cittadini ed imprese è quello di contribuire ad accrescere la competitività delle stesse imprese e favorire l'interesse degli operatori stranieri ad investire nel nostro Paese.

Dopo 15 anni dalla nascita delle Agenzie, è finalmente giunto il momento di potenziare l'efficienza dell'azione amministrativa, anche con la razionalizzazione della spesa.



Importantissimo poi è rendere i controlli meno invasivi, evitando anche duplicazioni, sovrapposizioni ed ostacoli al normale svolgimento dell'attività dei soggetti controllati.

L'attività delle Agenzie deve quindi essere ispirata a garantire un approccio collaborativo fra Amministrazione fiscale, imprese e cittadini.

E' per questo motivo che la Lapet accoglie favorevolmente il principio del "controllo amministrativo unico", contenuto nello schema.

2) Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (Atto n. 182)

Il provvedimento in esame ha lo scopo di intervenire sulla revisione delle cosiddette "tax expenditures" in maniera strutturale. Ogni anno, infatti, il Governo dovrà dare indicazioni al Parlamento sugli interventi legislativi necessari per modificare o eliminare, laddove fosse necessario, le spese fiscali. Con lo stesso obiettivo viene prevista anche la presentazione di un rapporto relativo alle entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale e dal sommerso, nonchè strumenti e strategie utili a combattere il fenomeno.



Tali informazioni dovranno essere propedeutiche alla presentazione della Legge di Stabilità, in modo da valutare l'impatto economico degli interventi di modifica delle singole misure agevolative.

Il "risparmio" derivato dalla modifica, dal taglio o dall'eliminazione dei bonus fiscali e delle entrate, dal recupero delle somme evase, dovranno confluire nel Fondo "taglia tasse", già istituito con la Legge di Stabilità del 2014.

L'applicazione delle "tax expenditures" dovrà essere improntata con uno sguardo alla tutela di categorie e settori quali quelle del lavoro dipendente ed autonomo, piccole imprese, pensionati, famiglie, persone meno abbienti, salute, patrimonio culturale ed ambientale, ricerca e tecnologia.

La Lapet esprime giudizio positivo unicamente per i tagli derivanti da eventuali duplicazioni di spesa o per quelle che sono ingiustificate, a condizione che, le entrate derivate, vengono destinate alla riduzione della pressione fiscale a carico delle stesse categorie sopramenzionate e non utilizzate per il mantenimento dell'equilibrio del Bilancio dello Stato.

Ques'ultimo, invece, deve necessariamente derivare dal taglio concreto ed effettivo della spesa pubblica superflua. Fino ad oggi così non è stato.

L'azione improntata in passato alla lotta all'evasione fiscale, sta effettivamente cominciando a dare i suoi frutti (circa 30 milioni di euro negli ultimi due anni) senza più alimentare il Fondo taglia tasse.



In conclusione, si auspica che l'adozione di questo provvedimento, come tutti gli altri, possa dare un fondamentale contributo, anche morale, affinché venga percepita concretamente l'azione del Legislatore, improntata su criteri certamente di rigore ma, anche e soprattutto, di equità e credibilità nel rapporto Stato/Cittadino.

3) Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (AG n. 185)

Lo schema di decreto legislativo in esame ha lo scopo di cercare di realizzare una diversa interlocuzione fra Contribuente ed Amministrazione Finanziaria, attraverso norme che prevedono la semplificazione degli adempimenti, con modalità di riscossione semplici e maggiormente rateizzabili e norme che inducano a far emergere, in maniera “spontanea” i versamenti delle imposte derivanti dall'evasione.

Il vantaggio, indiscutibile soprattutto per l'Amministrazione finanziaria, sarà quello di una maggiore certezza nei tempi di riscossione, in quanto più accessibili e sostenibili dal contribuente.

Accogliamo favorevolmente l'introduzione della possibilità di usufruire del “lieve adempimento”, laddove non è prevista la decadenza della rateizzazione



nel caso di ritardo del versamento fino a 5 giorni, o di un minor versamento fino al 3% del dovuto con un limite massimo di 10.000 euro.

Altrettanto positiva, secondo il parere della Lapet, è la previsione in base alla quale, l'avviso di accertamento diventi esecutivo una volta decorso il termine utile alla proposizione del ricorso e non più entro 60 giorni dalla notifica dell'accertamento.

Ci permettiamo alcune considerazioni sulla questione del mancato pagamento delle imposte dichiarate dai contribuenti che, in questo momento di crisi generale, hanno difficoltà a pagare nei ristretti termini previsti dalle norme.

Un esempio per tutti è quello che, mentre per il primo acconto delle imposte per l'anno successivo, calcolato unitamente al saldo dell'anno di imposta precedente, è prevista una forma di rateizzazione, questa possibilità non è contemplata per i versamenti dei secondi acconti di novembre.

Sarebbe auspicabile che venissero introdotte nuove forme di rateizzazioni per gli adempimenti quali, per l'appunto il secondo acconto, prevedendo la regolarizzazione in tempi adeguati, senza l'applicazione di sanzioni, ma solo interessi. Ricordiamo che, la misura dell'acconto che viene richiesta anticipatamente per l'anno successivo è nella misura del 100% delle imposte, calcolate sull'imponibile dell'anno precedente, quindi già molto gravosa.

Lo stesso concetto viene ribadito a proposito del sistema di remunerazione del servizio nazionale di riscossione, attraverso la sostituzione dell'aggio con gli



oneri di riscossione che saranno commisurati agli effettivi costi del servizio e che, comunque, non potranno superare il 6% del riscosso (oggi l'aggio viene applicato nella misura del 8%). Misura, quest'ultima che la Lapet accoglie molto favorevolmente, sebbene si ritiene, dovrebbe essere ulteriormente ridotta.

E', inoltre, sicuramente positivo lo snellimento della procedura di concessione da parte dell'Agente della riscossione della dilazione del pagamento delle somme iscritte a ruolo. Si auspica che l'attuale dilazione, fino ad un massimo di 72 rate mensili possa essere ulteriormente aumentata, sempre nell'ottica della sostenibilità da parte del contribuente che, con il perdurare della crisi economica e finanziaria non può, il più delle volte, permettersi il pagamento puntuale dei tributi (sia erariali che locali).

Si sostiene inoltre la necessaria estensione del periodo di rateizzazione dei debiti emergenti dai cosiddetti "avvisi bonari" di importo rilevante - come è previsto nello schema di decreto legislativo - e di allungare da 6 a 8 rate trimestrali il periodo di ammortamento dei debiti di importo ridotto. In tal modo, potrà essere evitato l'obbligo per le imprese di scontare le pesanti sanzioni previste in caso di emissione del ruolo, per arrivare alla rateizzazione straordinaria in 120 rate mensili (10 anni), prevista solo per i debiti consegnati per la riscossione ad Equitalia (ex articolo 19, comma 1-quinquies, del D.P.R. n. 602 del 1973).



Siamo anche favorevolmente colpiti dalla previsione contenuta nel provvedimento che permette la sospensione dei termini degli adempimenti processuali, come per quelli tributari e contributivi a favore dei contribuenti colpiti da eventi eccezionali. Segnale questo di grande attenzione per coloro i quali sono già stati duramente provati.

CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE VI (FINANZE)

SEMINARIO DEL 20 LUGLIO 2015

Schemi di decreti legislativi recanti misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali (Atto n. 181), norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (Atto n. 182) e misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (Atto n. 185), predisposti in attuazione della delega per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, di cui alla legge 11 marzo 2014, n. 23.

RELAZIONE

di

MASSIMO ROMANO

concernente l'Atto n. 181 e l'Atto n. 185

Roma, 20 luglio 2015

Nel ringraziare il Presidente e i componenti della Commissione VI della Camera dei Deputati per l'invito che mi è stato rivolto, entro subito nel merito di alcune delle problematiche che formano oggetto del seminario, nell'intento di poter fornire un contributo di riflessione che possa essere utile per le valutazioni che la Commissione è chiamata a fare.

Limitero le mie considerazioni agli schemi di decreto legislativo che contengono le misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione della Agenzie fiscali (Atto n. 181) e le misure per la semplificazione e la razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (Atto n. 185).

1. Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione della Agenzie fiscali (Atto n. 181)

Considerazioni generali

Lo schema di decreto concernente la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali interviene in un momento di profonda crisi delle strutture che rischia di vanificare i risultati positivi che pure sono stati conseguiti in questi anni.

E' noto che, a differenza di altre attività esercitate dagli stati, le amministrazioni fiscali sono connotate dalla presenza di professionalità tecniche spendibili sul mercato del lavoro privato, da strutture operative diffuse sul territorio e dalla misurabilità dei risultati, in termini di gettito e di recupero dell'evasione. Tali caratteristiche hanno indotto ad adottare, almeno nei paesi più avanzati, modelli organizzativi caratterizzati da elevata autonomia gestionale e schemi di funzionamento vicini a quelli aziendalistici, in particolar modo sul versante della gestione e sviluppo del personale che costituisce la principale risorsa impiegata da questo tipo di organizzazioni.

In Italia l'adozione dal 2001 di un modello di amministrazione finanziaria organizzato "per agenzie" ha consentito, caso sostanzialmente unico tra le strutture pubbliche italiane di grandi dimensioni, di sperimentare assetti gestionali caratterizzati da un'impronta manageriale,

che hanno permesso di coniugare l'imprescindibile ruolo pubblico (imparzialità e buon andamento) con un più marcato orientamento al risultato e alla produttività (dalla logica dell'adempimento alla logica del risultato).

L'esperienza ha dimostrato che grandi processi di cambiamento possono nascere e crescere dentro le singole amministrazioni se vi è la capacità del gruppo dirigente e dell'intero apparato di mettersi in discussione e di innovare rispetto alla situazione data.

Decisive al riguardo sono state le risorse umane, progressivamente migliorate nel corso del tempo grazie alla costante attenzione alle procedure di reclutamento esterno, a un'intensa attività di formazione, qualificazione e sviluppo professionale estesa a tutto il personale, a un avanzato sistema di valutazione.

Tutto ciò ha consentito alle agenzie fiscali di migliorare progressivamente le loro *performance* in termini di risultati (misurabili) conseguiti e di proporsi anche alle altre pubbliche amministrazioni italiane ed estere come un preciso punto di riferimento culturale e comportamentale.

Nonostante l'indubbio sforzo compiuto non sono mancati in questi anni errori e contraddizioni che si sono via via scaricati sull'organizzazione, aggravandosi, tanto da porre oggi seriamente a rischio il raggiungimento dei risultati attesi e da generare forte turbamento e demotivazione negli operatori.

Le cause del disagio sono note: mancata individuazione da parte del legislatore di una strategia convincente e stabile nel tempo per la gestione della fiscalità e il contrasto dell'evasione, mancanza di strategia che ha prodotto frequenti e improvvisate modificazioni del quadro normativo, come quelle relative all'utilizzo degli strumenti presuntivi quali il redditometro, rivelatosi – ma era facilmente prevedibile – del tutto inefficace come strumento di accertamento di massa, o come quelle relative alla misura delle sanzioni effettivamente applicate, variata nel corso degli anni senza alcun collegamento con la effettiva potenzialità operativa dell'amministrazione fiscale; mutamenti poco razionali degli assetti organizzativi, giustificati con incerte e mai seriamente verificate prospettive

di riduzione dei costi di funzionamento (mi riferisco specificamente alla fusione tra Agenzia delle Dogane e Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e all'incorporazione dell'Agenzia del Territorio nell'Agenzia delle Entrate) a scapito della focalizzazione sulla missione istituzionale che ciascuna di esse perseguiva; abbandono, almeno nel caso della maggiore delle agenzie e sempre con il dichiarato fine delle riduzioni di spesa, del modello organizzativo territoriale basato sugli uffici delle entrate e sua sostituzione progressiva con un assetto poco soddisfacente in relazione alla funzione esercitata, e addirittura in controtendenza rispetto alle scelte legislative generali, come quello provinciale, che ha portato in molti casi alla creazione di macrostrutture certamente meno coordinabili e spesso inevitabilmente caratterizzate da minore efficienza gestionale.

Nella gestione del rapporto con il contribuente per favorirne il corretto adempimento, dopo i positivi risultati della fine degli anni '90, basati sull'introduzione del c.d. *fisco telematico*, è mancata - anche a causa dello scarso coordinamento tra Agenzia delle entrate e Sogei - la capacità di perseguire un nuovo modello relazionale incentrato sul diffuso e tempestivo utilizzo, secondo una logica proattiva, delle informazioni contenute nelle banche dati e sull'impiego massiccio della telematica per dialogare preventivamente con il contribuente.

Ulteriore elemento di difficoltà per l'intera amministrazione finanziaria è scaturito dalla pur doverosa azione di Equitalia, sulla quale si è scaricata, più ancora che sugli enti impositori, l'ostilità di molti inadempienti. Ciò anche per effetto di un fraintendimento dei compiti attribuiti alla società di riscossione, di cui è rivelatore lo stesso presuntuoso mutamento di denominazione sociale con un improprio riferimento all'equità.

Pure è stata insufficiente in questi anni l'azione delle strutture dipartimentali destinate a supportare il Ministro nella definizione delle politiche fiscali e a dialogare con le agenzie attraverso la definizione della convenzione annuale e la prevista attività di controllo. Per ragioni difficilmente comprensibili il Dipartimento delle politiche fiscali (ora Dipartimento delle finanze) non è stato messo in grado di svolgere compiutamente l'azione ad esso assegnata nel modello teorico. Ciò ha finito per sovraesporre (anche mediaticamente) le agenzie e, in particolar modo

l'Agenzia delle entrate, impropriamente percepita come il baricentro decisionale dell'intero sistema.

La vicenda dei concorsi dirigenziali e dei funzionari incaricati

In questo scenario, caratterizzato da grande slancio e dinamismo operativo, ma anche da notevoli elementi di difficoltà, è ora sopravvenuta la grave questione degli incaricati di funzioni dirigenziali nelle agenzie fiscali rimossi a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 17 marzo 2015.

La vicenda è nota, ma credo sia indispensabile ricordarne i passaggi, anche per poter esprimere una valutazione prognostica sulle soluzioni che sembrano ora delinearsi.

Coerentemente con le peculiari caratteristiche del modello organizzativo delle agenzie fiscali e, in particolare, con l'autonomia a esse attribuita in materia di gestione e sviluppo del proprio personale, l'art. 71, comma 3, lett. *d*), del d.lgs. n. 300/1999 prevede che ogni agenzia con il proprio regolamento di amministrazione e in conformità con i principi contenuti nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, "determini le regole per l'accesso alla dirigenza".

Con tale disposizione, il Legislatore ha evidentemente ritenuto che le modalità di selezione dei dirigenti non potessero rimanere estranee alla sfera di autonomia delle agenzie fiscali, trattandosi – analogamente ad altre materie riguardanti la gestione del personale e l'ordinamento degli uffici, demandate dalla legge al regolamento di amministrazione – di una leva fondamentale per assicurare la funzionalità e lo sviluppo dell'organizzazione.

La disposizione rispondeva pienamente alle peculiari esigenze dell'Agenzia delle Entrate. La direzione degli uffici operativi dell'Agenzia richiede, infatti, ampie e approfondite conoscenze in materie di notevole complessità tecnica e solide competenze organizzative, perché occorre indirizzare, coordinare, motivare e monitorare, nello svolgimento di una variegata gamma di complessi processi di lavoro, l'attività di un gran numero di addetti di elevata professionalità, il cui coordinamento richiede, oltre alle competenze tecnico-tributarie, doti di *leadership*, capacità relazionali e attitudini manageriali.

Per fare fronte a compiti di direzione di tale natura, sulla base delle disposizioni del d.lgs. n. 300/1999 l'Agenzia delle entrate, al pari delle altre agenzie fiscali, aveva previsto nell'art. 12 del proprio Regolamento di amministrazione procedure concorsuali innovative in base alle quali, dopo una prima selezione concorsuale pubblica, i candidati avrebbero dovuto seguire un periodo di tirocinio teorico-pratico di congrua durata, volto a verificare sul campo il possesso delle capacità necessarie per svolgere le funzioni di dirigente. Solo se la valutazione di tale periodo fosse stata positiva il candidato avrebbe potuto conseguire la qualifica dirigenziale.

Il percorso selettivo che la norma regolamentare prefigurava si è avviato nell'Agenzia delle entrate già nel 2001 (nell'anno stesso, quindi, in cui l'Agenzia fu attivata) con un concorso per 300 posti di dirigente che avrebbe consentito di coprire tutte le vacanze di organico esistenti all'epoca. Quel percorso, però, si è ben presto interrotto. Il TAR del Lazio, adito dal sindacato Dirpubblica, ha infatti ritenuto che, in assenza di una specifica norma di deroga, il d.lgs. n. 300/1999, facendo richiamo ai "principi contenuti nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29" (poi d.lgs. n. 165 del 2001), abbia voluto recepire l'intera disciplina dettata da tale decreto per il reclutamento dei dirigenti, con un "rinvio dinamico" anche alle disposizioni di carattere regolamentare alle quali lo stesso decreto demanda la disciplina di dettaglio delle modalità di reclutamento.

In sostanza, secondo il TAR, la previsione contenuta nel d.lgs. n. 300/1999, che attribuisce ai regolamenti di amministrazione delle agenzie fiscali la determinazione delle regole di accesso alla dirigenza, deve interpretarsi come meramente riproduttiva della normativa generale in materia.

Le giurisprudenza amministrativa, dunque, ha subito vanificato lo spazio di autonomia gestionale riconosciuto dal d.lgs. n. 300/1999, imponendo alle agenzie fiscali le modalità di selezione previste, per la generalità delle pubbliche amministrazioni, dall'art. 28, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001. Tale ultima norma è stata poi oggetto di riscrittura ad opera della legge 15 luglio 2002, n. 145, che demandava a un apposito regolamento governativo (emanato solo due anni dopo: d.P.R. 24 settembre 2004, n. 272) la definizione dei criteri e delle modalità di

svolgimento delle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza pubblica delle amministrazioni statali.

L'impossibilità di avviare procedure di reclutamento che rispondessero in maniera ottimale alle esigenze funzionali dell'Agenzia, l'evoluzione della normativa di riferimento e i perduranti blocchi delle assunzioni nella pubblica amministrazione hanno dato luogo a una situazione di stallo. Nel frattempo, per assicurare il regolare svolgimento dell'attività degli uffici, l'Agenzia ha dovuto necessariamente conferire incarichi dirigenziali a propri funzionari. La possibilità di affidare incarichi dirigenziali a funzionari era prevista dall'art. 24, comma 2, del Regolamento di amministrazione; la portata della norma – limitata inizialmente al triennio 2001-2003 – è stata necessariamente più volte prorogata. I funzionari prescelti erano soggetti dei quali erano state sperimentate sul campo, per un congruo periodo di tempo, le competenze professionali e l'attitudine a svolgere funzioni di maggiore responsabilità; erano stati individuati previa attenta valutazione delle loro capacità e conoscenze, secondo criteri fissati con apposite linee guida del marzo 2006 e del luglio 2011.

I funzionari incaricati, per via delle cessazioni dal servizio dei dirigenti, hanno finito con il ricoprire oltre due terzi delle posizioni dirigenziali attive. Molti di essi hanno svolto incarichi dirigenziali fin dall'avvio dell'Agenzia o addirittura anche da prima (per effetto di quanto stabilito dall'art. 12 del d.l. n. 79 del 1997, peraltro tuttora in vigore). La situazione che si era venuta a creare era obiettivamente atipica, ma per risolverla l'Agenzia non poteva comunque rinunciare all'obiettivo di reclutare i propri dirigenti sulla base di una valutazione delle conoscenze professionali, dell'esperienza e delle competenze effettivamente maturate dagli interessati.

La possibilità di perseguire entrambi questi obiettivi sembrava fosse stata offerta dall'art. 1, comma 530, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), in base al quale il reclutamento di personale dell'amministrazione economico-finanziaria, compreso quello delle agenzie fiscali, può avere luogo con modalità speciali, stabilite con decreto del Ministro.

Per quanto riguarda l'Agenzia delle entrate, sulla base di un decreto del Ministro dell'ottobre 2010 fu emanato un bando di concorso per 175

posti di dirigente, che avrebbe potuto costituire il primo passo per avviare a soluzione il problema delle reggenze.

La procedura di reclutamento era mutuata da quella adottata in occasione di un analogo concorso per dirigenti indetto e regolarmente portato a termine dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Essa mirava a un esame complessivo delle competenze specifiche possedute dai candidati, con particolare riferimento alla verifica delle esperienze professionali maturate nelle peculiari aree di attività dell'Agenzia, nonché all'accertamento delle capacità manageriali, dell'attitudine a lavorare per obiettivi e risultati, delle motivazioni professionali e della capacità di sviluppare competenze e livelli di *performance* in linea con la missione istituzionale dell'Agenzia. In relazione a queste finalità, la procedura sarebbe dovuta consistere nella valutazione di titoli e nella verifica dei requisiti e delle attitudini professionali, integrata da un colloquio.

La procedura prevedeva – anche qui in analogia con il bando di concorso emanato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – una riserva di posti fino al 50% per i funzionari di ruolo dell'Agenzia della terza area funzionale (posizione economica F3 o superiore), in possesso di laurea, che avessero almeno otto anni di servizio nelle suddette posizioni economiche.

Nuovamente adito dal sindacato Dirpubblica, il TAR del Lazio con due distinte sentenze – rispettivamente depositate nell'agosto e nel settembre 2011 – ha dichiarato illegittima la previsione contenuta nell'art. 24 del Regolamento di amministrazione dell'Agenzia (attribuzione di incarichi dirigenziali a funzionari) ed ha annullato il concorso a 175 dirigenti.

Secondo il TAR, l'art. 24 del Regolamento di amministrazione sarebbe illegittimo in quanto conterrebbe una previsione non supportata da una disposizione normativa di rango primario. In sostanza il TAR, muovendo dall'assunto che l'affidamento di compiti dirigenziali a funzionari costituisce una fattispecie di attribuzione di mansioni superiori, ha ritenuto che l'ordinamento non contenga norme di legge che contemplino una fattispecie del genere, prevedendo il conferimento di mansioni superiori esclusivamente nell'ambito delle funzioni non dirigenziali (art. 52 del decreto legislativo n. 165/2001). Sempre in quest'ordine di considerazioni, il

TAR ha annullato il concorso per 175 dirigenti, in considerazione del fatto che esso prevedeva l'attribuzione di un punteggio anche per gli incarichi dirigenziali "illegittimamente" affidati in applicazione del citato art. 24 del Regolamento di amministrazione.

In pendenza dell'appello concernente la sentenza riguardante l'art. 24, cautelatamente sospesa dal Consiglio di Stato con ordinanza del novembre 2011, è sopravvenuto l'art. 8 del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla legge n. 44, che - nell'evidente intento di salvaguardare il principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione - autorizzava le agenzie fiscali a svolgere procedure concorsuali per le posizioni dirigenziali vacanti, secondo le modalità speciali già richiamate nel precedente concorso (tra le quali la riserva di posti del 50%); faceva salvo fino all'espletamento del concorso (da ultimare entro il 31 dicembre 2013), il conferimento temporaneo di incarichi dirigenziali a funzionari; precludeva, una volta ultimato il concorso, la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a funzionari.

Nell'ambito del giudizio di appello promosso dall'Agenzia contro la sentenza con la quale il TAR aveva annullato l'art. 24 del Regolamento di amministrazione, il sindacato Dirpubblica sosteneva l'incostituzionalità della previsione contenuta nel citato art. 8, comma 24, del d.l. n. 16/2012 affermando che la norma interferiva, a vantaggio di una delle parti in conflitto, in un giudizio in corso.

Il Consiglio di Stato, con sentenza del luglio 2012, depositata oltre un anno dopo, nel novembre 2013, non definitivamente pronunciando respingeva le richieste di sospensione cautelare avanzate dall'Agenzia e, relativamente alla disposizione contenuta nel d.l. n. 16/2012, rimetteva gli atti alla Corte costituzionale.

Il lungo lasso di tempo trascorso tra l'udienza di discussione e il deposito della decisione non ha consentito il tempestivo svolgimento del concorso entro il termine previsto del 31 dicembre 2013. Con l'art. 1, comma 14, del d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, dalla legge n. 15 del 2014 e, successivamente, con l'art. 1, comma 8, del d.l. 31 dicembre 2014, n. 192, convertito dalla legge n. 11 del 2015, hanno pertanto prorogato, da ultimo al 31 dicembre 2015, il termine per il completamento

delle procedure concorsuali, contestualmente prorogando ulteriormente gli incarichi già attribuiti.

Il 14 gennaio 2014 il Ministro ha firmato il decreto, regolarmente registrato alla Corte dei conti, con i criteri per un concorso per 403 dirigenti, redatto sulla falsariga di un analogo concorso già bandito dalle Dogane. Il bando, pubblicato il 13 maggio 2014, è stato impugnato sia dal sindacato sia, autonomamente, da un dirigente di una amministrazione regionale che ha eccepito il mancato esperimento preventivo della mobilità intercompartimentale. Il sindacato (che aveva nel frattempo impugnato anche il bando emesso dall'Agenzia delle dogane) ha chiesto la sospensiva, concessa dal TAR ma negata dal Consiglio di Stato. Il ricorso del singolo dirigente, invece, è stato respinto dal TAR, ma la esecutività della sentenza è stata sospesa dal Consiglio di Stato. Nella situazione di grande confusione venutasi a determinare, la pubblicazione del diario delle prove è stata più volte rinviata.

Nel marzo 2015 il TAR ha annullato il bando di concorso dell'Agenzia delle dogane eccependone l'illegittimità nella parte in cui esso prevedeva la valutazione dei titoli, non essendo stato ancora emanato un DPCM previsto da una norma in vigore da più di due anni.

Pochi giorni dopo, con la sentenza n. 37 del 17 marzo 2015, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 8, comma 24, del decreto-legge n. 16/2012 e delle successive disposizioni di proroga, in quanto tali norme consentirebbero il conferimento di incarichi dirigenziali senza un concorso pubblico in violazione di quanto stabilito dall'art. 97 Cost.

In particolare la Corte ha contestato il fatto che gli incarichi conferiti sulla base delle norme censurate potessero definirsi "transitori", considerate le reiterate proroghe disposte.

La sentenza della Corte è stata pubblicata nella G.U. del 25 marzo 2015. Dal giorno successivo sono decaduti dall'incarico oltre 1.000 funzionari che ricoprivano incarichi dirigenziali nelle agenzie delle Entrate (866 unità) e delle Dogane.

Il turbamento che la situazione ha determinato nel funzionamento delle Agenzie fiscali credo sia ben noto alla Commissione e non richiede molte parole. Si tratta di un pregiudizio gravissimo, che sta disperdendo il

lavoro di molti anni e che rischia di arrecare un grave danno all'interesse pubblico, sia in termini finanziari che amministrativi.

Attualmente nell'Agenzia delle entrate poco più di 300 dirigenti hanno la direzione di circa 1200 strutture dirigenziali (uffici territoriali, direzioni provinciali e regionali e loro articolazioni interne, strutture centrali). Quale possa essere il reale presidio gestionale assicurabile in una situazione del genere è facilmente intuibile.

Ciò che preme rilevare è che gli orientamenti giurisprudenziali ricordati hanno messo nel nulla le scelte fatte dal legislatore nel 1999, affermando l'uniformità delle regole concorsuali delle agenzie fiscali e quelle considerate ordinarie, nel presupposto che l'attribuzione degli incarichi dirigenziali costituisca sempre e comunque un nuovo accesso ai pubblici uffici. Così, in verità, non è nella realtà di molte amministrazioni pubbliche, basti pensare alle forze armate (farebbe sorridere l'idea di un colonnello nominato per concorso esterno pubblico cui possono accedere funzionari amministrativi o ricercatori universitari), alla carriera diplomatica o a quella prefettizia, alle quali si accede dall'esterno unicamente quali funzionari, progredendo poi fino ai vertici in base a meccanismi di valutazione e di avanzamento interni.

Per comprendere la concreta portata della questione occorre ricordare quale è stata l'evoluzione del pensiero della Corte costituzionale sulla portata dell'art. 97 della Costituzione nel caso del conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito della pubblica amministrazione.

Come è noto il terzo comma dell'art 97 della Costituzione stabilisce che "Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge".

Fino al 1990 non si era posta la questione delle modalità di accesso alla dirigenza pubblica (istituita nel 1972), essendo pacificamente accettato che essa avvenisse per lo più mediante procedure di avanzamento interne (scrutini per merito comparativo, concorsi speciali interni).

Con la sentenza n. 161 del 1990 la Corte ha dato l'avvio a una interpretazione dell'art. 97 che, nei pronunciamenti successivi, ha finito per divenire distorsiva della portata del precetto costituzionale. Con tale sentenza, infatti, relativa all'inquadramento di personale nei ruoli della Regione Sardegna, veniva affermato il principio che "il passaggio ad una

fascia funzionale superiore, in quanto comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate, è una figura di reclutamento soggetta alla regola del pubblico concorso" e si ammetteva la deroga al principio del pubblico concorso esterno per l'accesso alla dirigenza soltanto in presenza di una "valutazione dell'attività pregressa del dipendente diretta a far ragionevolmente ritenere che sia in possesso dei requisiti richiesti", non considerando invece soddisfatto il requisito costituzionale solo sulla base del parametro automatico dell'anzianità di servizio.

Questa distinzione si è persa negli anni. La semplice formula che agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso è stata così dilatata dal suo ovvio e iniziale significato, secondo il quale si "entra" nella Pubblica Amministrazione per concorso pubblico, fino a comprendere in essa qualunque passaggio a funzioni superiori dopo l'ingresso (sul punto, in particolare, le sentenze n. 194 del 2002 e n. 205 del 2004).

Si tratta di un'interpretazione discutibile, che purtroppo ha trovato la distrazione dei Governi che si sono succeduti nel tempo e la "pacata rassegnazione" delle amministrazioni di stampo burocratico che, per assenza di stimoli e per deficit culturale, non ne hanno compreso gli effetti negativi prodotti sul proprio personale e che ha reso inutilizzabile la promozione come leva gestionale, strumento viceversa imprescindibile per quelle organizzazioni che hanno avviato seri percorsi di crescita e sviluppo.

Nelle grandi organizzazioni pubbliche specialistiche, ove cioè esiste un unico ente chiamato a gestire la funzione e non una pluralità di enti che svolgono funzioni analoghe, è privo di logica ipotizzare che il reclutamento dei dirigenti possa essere effettuato prevalentemente all'esterno dell'organizzazione (attingendo quindi a persone che hanno limitate esperienze lavorative in altre amministrazioni pubbliche, in imprese private, in studi professionali, ecc.), così come è del tutto irrealistico pensare che i dirigenti possano formare le loro capacità gestionali attraverso Scuole esterne che, nella migliore delle ipotesi, potranno arricchire il loro bagaglio di nozioni teoriche utili al loro completamento professionale. In organizzazioni come le agenzie fiscali le competenze necessarie per la funzione dirigenziale sono rinvenibili prevalentemente, se non quasi

esclusivamente, all'interno dell'organizzazione, sulla base di adeguati percorsi di sviluppo e di rigorosi sistemi di valutazione che consentano la selezione di coloro che hanno le migliori professionalità e attitudini per svolgere la funzione dirigenziale.

Ciò che si dovrebbe pretendere per tutte le grandi organizzazioni pubbliche di carattere specialistico è che l'accesso alla dirigenza avvenga ordinariamente dall'interno, con affidabili meccanismi valutativi e di selezione, come per lo più è avvenuto in questi anni per i funzionari che sono stati incaricati di funzioni dirigenziali nelle agenzie.

Per l'immissione di una contenuta aliquota di dirigenti con esperienze esterne di cui l'amministrazione risulti effettivamente carente, appare del tutto sufficiente il meccanismo previsto dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il reclutamento esterno/interno dei dirigenti è possibile, e da tempo si verifica nella realtà, per organizzazioni numericamente replicate come sono i comuni e gli altri enti territoriali. In questo caso il meccanismo concorsuale, che normalmente porta alla selezione di funzionari già esperti nello specifico settore messo a concorso provenienti sia dall'interno dell'ente, sia da altri enti locali ove svolgono funzioni analoghe, consente una crescita professionale e un sicuro beneficio per gli enti che effettuano le assunzioni.

In conclusione è bene rilevare che l'indirizzo interpretativo assunto dalla Corte costituzionale in materia di nomine dirigenziali nella pubblica amministrazione non appare insuperabile. Se ne potrebbe dedurre che, ove nelle agenzie fiscali fosse introdotto – sulla base di considerazioni direttamente riconducibili alle ragioni poste a base del modello stesso delle agenzie fiscali - un sistema di carriera professionale per i funzionari, l'accesso alla qualifica dirigenziale non dovrebbe porre più problemi di costituzionalità, come non li pone, evidentemente, per le amministrazioni che ho già ricordato.

Prima di esporre alcune riflessioni sullo schema di decreto legislativo Atto n. 181, vorrei ricordare le parole di Raffaella Saporito, Direttore del Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche di SDA Bocconi in un recente articolo pubblicato *on line*: *"In quante amministrazioni un giovane*

funzionario può ambire a crescere in coerenza con le proprie capacità manageriali dimostrate sul campo? Il problema dei percorsi di carriera oggi non è l'automatismo, ma la loro assenza! L'Agenzia delle Entrate offre questa possibilità di crescita, che permette ai giovani funzionari di investire nell'amministrazione per cui prestano servizio, sapendo che è anche un modo per investire su di sé. Oggi, invece, per diventare dirigente bisogna spesso fare un concorso altrove, ritagliare del tempo per 'prepararsi al concorso', come se fare bene il proprio lavoro da funzionario non fosse abbastanza e non servisse alla carriera."

Purtroppo le vicende di questi giorni inducono ad essere pessimisti sulla possibilità di affermare nella pubblica amministrazione italiana modelli effettivamente basati sul merito, superando le contraddizioni di meccanismi concorsuali esterni che difficilmente potranno prescindere dal tradizionale nozionismo per verificare in concreto attitudini, capacità di soluzione, equilibrio, rigore etico, ecc., qualità queste che soltanto un'osservazione prolungata del comportamento di individui che operano già all'interno delle strutture può realmente assicurare.

La prospettata soluzione di ricorrere ad un concorso per soli esami per reclutare in tempi rapidi i dirigenti delle agenzie equivale a una resa nella ricerca di modalità selettive coerenti con il modello organizzativo e in grado di valorizzare merito e competenze. Con gli attuali rigidi schemi delle procedure di concorso, inoltre, qualunque tentativo di valorizzare adeguatamente, con il meccanismo dei titoli, conoscenze professionali, esperienza e competenze effettivamente maturate dagli interessati porterà con ogni probabilità a un nuovo, lungo e defatigante contenzioso amministrativo.

La sentenza della Corte costituzionale ha chiaramente sancito l'incompatibilità tra le tradizionali regole di accesso alla dirigenza e i principi di funzionamento delle agenzie fiscali. Bisogna partire da questo assunto per trovare soluzioni efficaci a un problema che rischia di pesare sui conti pubblici e di travolgere una delle poche esperienze di successo nell'asfittico panorama di riforme della nostra pubblica amministrazione.

Considerazioni sull'articolato normativo

Venendo ora allo schema di decreto legislativo delegato sulla riorganizzazione delle agenzie fiscali, in attuazione della delega contenuta nell'art. 9, comma 1, lett. h), della legge 11 marzo 2014, n. 23, osservo quanto segue.

Il comma 1 dell'art. 1 contiene sia enunciazioni pienamente condivisibili, come quella di "facilitare gli adempimenti tributari anche grazie all'impiego di nuove e più avanzate forma di comunicazione con il contribuente" (trascurando, tuttavia di individuare le risorse finanziarie necessarie, come segnalerò a proposito della formulazione del comma 2 dello stesso art. 1), sia affermazioni dal chiaro sapore demagogico, come quella relativa alla "riduzione dell'invasività dei controlli", che ricalca una previsione, altrettanto demagogica, relativa agli accessi amministrativi, da eseguirsi da parte dei diversi organismi su base programmata e coordinata e, per la Guardia di finanza anche in borghese, contenuta nell'art. 7, comma 1, lett. a), del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, e che, evidentemente, sembra ignorare la circostanza che la gran parte dei contribuenti che svolgono attività indipendenti non subisce alcun controllo sostanziale nell'intero arco della loro vita produttiva (dovrebbe essere noto come le probabilità di incorrere in un accertamento sostanziale, per un contribuente di medio-piccole dimensioni, si aggirino attualmente nel rapporto di un controllo ogni trent'anni di attività).

Il problema, evidentemente, non è quello di inventare "nuove tecniche di analisi dei rischi", tanto l'evasione fiscale è grave e diffusa nel nostro Paese, ma è soprattutto quello di impedire la reiterazione dell'evasione, fenomeno questo che rende scarsamente produttiva l'attività di controllo ai fini del recupero stabile di *tax compliance*.

Pur essendo condivisibile la previsione del comma 2 dell'articolo 1, volta a fissare specifici "obiettivi di incremento del livello di adempimento spontaneo" con l'espresso richiamo anche alle recenti disposizioni finalizzate a sottoporre al contribuente, prima dell'adempimento, le informazioni e gli elementi che lo riguardano ricavabili dalle banche dati, manca, come già si è accennato, l'approntamento delle risorse finanziarie occorrenti per la

realizzazione da parte di SOGEI delle relative applicazioni informatiche e telematiche.

I contenuti delle convenzioni annuali e il sistema di incentivazione possono essere certamente migliorati, come pretenderebbero i commi da 3 a 7 dell'art. 1, se parallelamente vengono rinegoziate le risorse occorrenti per il raggiungimento di nuovi e diversi obiettivi, altrimenti tutto sarà velleitario e privo di effetti significativi.

Quanto alla riduzione del numero di incarichi dirigenziali, certamente vi sono spazi per il loro contenimento, in prospettiva forse anche maggiori di quelli indicati, ma a condizione che si individuino nuovi strumenti di riconoscimento delle numerosissime elevate competenze tecnico-professionali presenti nelle agenzie e delle quali le stesse hanno vitale bisogno.

Il modello burocratico-gerarchico che finora è stato adottato nella Pubblica Amministrazione italiana ha spesso determinato la dilatazione del numero di posizioni dirigenziali per poter attribuire un riconoscimento economico a chi, pur non svolgendo di fatto significative funzioni dirigenziali, ha un ruolo di assoluto rilievo nell'organizzazione. Si pensi a chi, nell'Agenzia delle entrate, si occupa di verifiche sui soggetti multinazionali, a chi predispone i modelli di dichiarazione e le relative istruzioni, a chi presidia il *ruling*, a chi segue le vertenze più complesse, ecc. E' evidente che chi si occupa di materie di questo livello ha un compito spesso ancora più strategico di quello di un dirigente che coordina un pur significativo numero di collaboratori.

La risposta che finora l'ordinamento ha dato a questa esigenza di riconoscimento di ruolo e professionalità, con la creazione delle posizioni organizzative (PO), è certamente insoddisfacente, anche perché essa non tiene conto delle peculiarità che caratterizzano talune pubbliche amministrazioni come le agenzie fiscali, il cui personale è fortemente sollecitato non tanto e non solo in termini etici, ma anche per le allettanti opportunità di lavoro spesso prospettate dall'esterno.

Proprio per tale ragione in seno alle agenzie fiscali sono state recentemente create (art. 23-*quinquies*, comma 1, d.l. n. 95/2012) le posizioni organizzative speciali (POS), il cui ampliamento numerico e

innalzamento economico potrebbe ora, sia pure soltanto in parte, rispondere al problema e comportare una significativa riduzione delle posizioni dirigenziali attualmente in essere.

Per quanto riguarda la specifica previsione relativa alle figure dei due vicedirettori dell'Agenzia delle entrate, devo ricordare che il modello "per agenzie" si dovrebbe fondare sulla centralità della figura del direttore e sulla sua capacità di coordinare direttamente dirigenti di vertice di elevata competenza e capacità di iniziativa. Sotto tale profilo, dunque, il mantenimento delle posizioni di vicedirettore dell'Agenzia può costituire una non utile ridondanza, ben potendosi ritornare all'originaria previsione della designazione di un sostituto che, in caso di assenza o di impedimento del direttore, ne svolga le funzioni.

Quanto all'articolo 2, è evidente come la soluzione in esso ipotizzata per la soluzione del problema degli incarichi dirigenziali nelle agenzie sia insoddisfacente.

Da un lato si prevedono nuovi concorsi pubblici individuando una quota riservata (30 per cento) del tutto insufficiente, tale da comportare nei fatti una supina accettazione del principio che chiunque, anche del tutto privo di dimostrate capacità tecnico-gestionali nelle strutture dell'amministrazione fiscale può legittimamente aspirare a dirigere quelle strutture. Nulla valgono avere svolto egregiamente mansioni elevate all'interno delle stesse agenzie, essere stati valutati sulla base di avanzati sistemi di valutazione né, tantomeno, avere dimostrato per anni eccellenti capacità nello svolgimento di quegli stessi incarichi dirigenziali che ora vengono offerti ai candidati esterni.

Dall'altro lato si prevede che fino al 31 dicembre 2016, data individuata per il completamento dei nuovi concorsi, le agenzie continueranno con le poche centinaia di dirigenti in servizio (poco più di trecento nell'Agenzia delle entrate a fronte di oltre mille posizioni dirigenziali da ricoprire).

E' ben noto come, parallelamente all'esame dell'Atto n. 181, è attualmente all'esame della Commissione 5^a del Senato il d.d.l. di conversione del d.l. n. 78/2015 (A.S. 1977 - *Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia*

di enti territoriali), nell'ambito della quale sono stati presentati molteplici emendamenti tendenti a dare una risposta alle problematiche relative ai concorsi dirigenziali nelle agenzie fiscali e a consentire la temporanea attribuzione di funzioni rientranti tra le competenze dirigenziali, nonché a incrementare le posizioni organizzative speciali attualmente in essere in ragione del numero di posizioni dirigenziali soppresse.

Si tratta di soluzioni probabilmente parziali, ma che varrebbero a recuperare in parte la situazione determinatasi a seguito della sentenza n. 37/2015.

Ancora, va ricordato il ddl concernente "deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (A.C. 3098-A) approvato dalla Camera dei Deputati in seconda lettura e ora ritornato all'esame del Senato, che all'art. 7 attribuisce alla Presidenza del Consiglio un ruolo di stretto coordinamento delle agenzie governative nazionali, con il rischio, nel caso delle agenzie fiscali, di indebolire il ruolo che la legge attribuisce al Ministro dell'economia e delle finanze e di generare possibili sovrapposizioni.

Infine, va pure ricordato il rilievo che può assumere anche per le agenzie fiscali la nuova disciplina delle dirigenza pubblica di cui all'art. 9 dello stesso d.d.l. con il rischio di raggruppare in un unico ruolo i dirigenti di tutte le amministrazioni centrali dello Stato inclusi quelli delle agenzie fiscali.

Al riguardo non possono che condividersi le considerazioni contenute nell'ordine del giorno 9/3098-A/1 che ha impegnato il Governo "ad adottare gli opportuni provvedimenti legislativi e regolamentari per risolvere la problematica del personale per anni incaricato di funzioni dirigenziali nelle agenzie fiscali".

2 Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e la razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (Atto n. 185)

Considerazioni generali

Prima di formulare qualche notazione sullo schema di decreto legislativo sottoposto al parere della Commissione credo sia necessario ricordare alcuni aspetti problematici che presenta attualmente il sistema della riscossione.

Come è noto, il sistema tributario italiano, come la maggior parte dei sistemi avanzati, si basa prevalentemente sullo schema "dichiarazione, autoliquidazione e versamento spontaneo dei tributi". Soltanto per i redditi da lavoro e da pensione l'intervento del soggetto erogatore del reddito quale sostituto d'imposta assume un ruolo di particolare rilievo.

In questo schema, l'azione degli agenti della riscossione, o almeno la loro azione coattiva, dovrebbe avere un ruolo sempre più marginale e contenuto, tendenzialmente collegato all'azione di accertamento sostanziale per il recupero delle somme dovute dai soggetti accertati che non aderiscono ai diversi meccanismi di definizione bonaria.

In realtà non è così e il sistema, in misura sempre maggiore negli ultimi anni, si sta caratterizzando per le rilevanti somme dovute a seguito delle imposte dichiarate e non versate. Si tratta per lo più di ritenute sui redditi di lavoro e di IVA che, secondo i dati comunicati dall'Agenzia delle entrate, hanno raggiunto per il periodo d'imposta 2011 l'ingentissimo importo di 11,5 miliardi di euro e che solo per il quadriennio 2008-2011 ammontano alla surreale somma di 36,3 miliardi di euro!

Il fenomeno risulta essere in costante crescita e, come è stato già rilevato, rileva la sempre più evidente tendenza ad utilizzare l'omesso versamento quale impropria forma di finanziamento delle imprese in difficoltà. E' evidente come in questi casi il rischio di insolvenza si scarichi sullo Stato, tanto da rendere in buona parte infruttuoso l'esito della successiva azione di riscossione.

Non mancano poi preoccupanti casi di insolvenza preordinata, sui quali spesso l'azione di recupero si rivela del tutto vana, in specie in alcuni

settori caratterizzati da elevata volatilità delle strutture e da significativi impieghi di mano d'opera.

In tale contesto le strategie adottate dal legislatore continuano ad essere contraddittorie e talvolta superficialmente condizionate da spinte mediatiche finalizzate all'incremento degli indici di ascolto piuttosto che all'accertamento della verità dei fatti e delle effettive responsabilità.

A mio giudizio il sistema richiederebbe una profonda rimeditazione allo scopo di ben distinguere le situazioni meritevoli di tutela da quelle che richiedono energiche azioni di contrasto.

E' bene anche avere presente che l'azione di accertamento risulta vana se non si traduce in conseguenze effettive per coloro che non hanno ottemperato agli obblighi ed è bene ricordare che un elevato numero di accertamenti effettuati dall'amministrazione finanziaria si definisce ogni anno per silenzio, cioè non viene né contestato né definito bonariamente beneficiando delle notevoli riduzioni sanzionatorie che la legge prevede. E' del tutto evidente come buona parte di tali accertamenti si tradurrà, una volta esperite le procedure di legge, in quota inesigibile.

A tale riguardo, le disposizioni contenute nei primi articoli dello schema di decreto, volte ad ampliare l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari armonizzando le relative norme, appaiono inique per i contribuenti e rischiose per gli interessi pubblici e in quanto non distinguono la condizione del contribuente *in bonis*, che si avvale degli istituti definitivi a seguito di accertamento o che intende rateizzare le somme dovute a seguito di comunicazione irregolarità, dal contribuente che si è già reso inadempiente e nei confronti del quale l'amministrazione finanziaria si è già munita del titolo esecutivo (il ruolo). La riduzione del divario dovrebbe essere a favore del contribuente *in bonis*, ampliando ancora il numero delle rate previste per la rateizzazione derivanti dall'utilizzo degli istituti deflattivi e per le somme richieste a seguito di comunicazione di irregolarità, e al contrario, riducendo il numero delle rate concesse sui carichi iscritti a ruolo e operando, anche attraverso la leva degli interessi e delle sanzioni, al fine di rendere preferibile la rateizzazione prima dell'iscrizione a ruolo e non dopo. Anche perché i molteplici limiti alla riscossione coattiva introdotti nel tempo, ed in particolare, dal d.l. n. 69 del

2013 (c.d. *decreto del fare*), hanno fortemente limitato la responsabilità patrimoniale ex art. 2740 c.c. ad esclusivo danno del creditore pubblico, riducendo l'efficacia dell'azione dell'agente della riscossione nei confronti di una larghissima fascia di debitori (quelli con debito inferiore ad euro 120.000) e di fatto azzerandola nei confronti dei debitori di importi sino a euro 1.000 (per i quali può essere svolta soltanto attività di sollecito).

Considerazioni sul testo normativo

La disposizione dell'art. 1 è volta, positivamente, a precludere al debitore iscritto a ruolo la possibilità di avvalersi strumentalmente dell'istituto della "sospensione legale della riscossione" previsto dall'art. 1, comma 537, della legge n. 228 del 2012.

Le disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 superano le differenze tra la rateizzazione conseguente all'utilizzo degli istituti deflattivi e la rateizzazione delle somme richieste in conseguenza di comunicazioni di irregolarità, ma lasciano la possibilità, in caso di inadempimento e conseguente iscrizione a ruolo, di rateizzare nuovamente il debito anche a 10 anni, sia pure a condizioni meno favorevoli, nella concreta prospettiva, in caso di ulteriore inadempimento, di non essere sottoposto ad azioni esecutive per effetto delle limitazioni di legge alle quali ho accennato.

L'articolo 4, a tutela dell'amministrazione finanziaria, disciplina alcuni casi particolari allo scopo di non incorrere nei termini di decadenza dell'attività di notifica della cartelle stabiliti dall'art. 25 del d.P.R. n. 602/1973 nel caso di crisi aziendali o di crisi del debitore persona fisica.

In tema di accertamento esecutivo, a tutela dell'amministrazione finanziaria nell'articolo 5 viene eliminato il termine di decadenza previsto dell'avvio della espropriazione forzata. Non sembra, peraltro, recepita nello schema del decreto legislativo la previsione contenuta nell'art. 6, comma 5, lett. b), della legge delega n.23/2014, secondo la quale "anche ove la riscossione del debito sia concentrata nell'atto di accertamento" dovrebbe consentirsi "al contribuente, di attivare meccanismi automatici previsti dalla legge per la concessione della dilazione del pagamento prima dell'affidamento in carico all'agente della riscossione, ove ricorrano

specifiche evidenze che dimostrino una temporanea situazione di obiettiva difficoltà”.

L’art. 9 introduce rilevanti modifiche al sistema di remunerazione degli agenti della riscossione. Naturalmente la valutazione dell’impatto delle modifiche delineate sugli assetti economici delle imprese interessate richiede analisi che presuppongono la conoscenza di dati dei quali non ho disponibilità. Resta, comunque, il dubbio che le modifiche ipotizzate non siano state oggetto di accurate analisi economiche, come pure avrebbe dovuto essere, ma corrispondano a valutazioni unilateralmente adottate. Sul piano tecnico si può rilevare che nei casi di procedure fallimentari, il compenso previsto a favore dell’agente di riscossione non assistito dalla medesima prelazione prevista per il tributo comporta, nei fatti, il mancato pagamento dello stesso in quanto credito chirografario. Ne deriva l’aggio dovrebbe essere considerato a tutti gli effetti una componente del tributo (per potere beneficiare della prelazione in sede esecutiva/fallimentare).

Con l’articolo 10 viene modificato l’art.19 del d.P.R. n. 602/73 in un’ottica di semplificazione generale – sia nell’interesse del debitore che dell’agente - prevedendo l’obbligo per l’agente di accordare a semplice richiesta la dilazione nel caso di somme iscritte a ruolo sino all’importo di euro 50.000 (non è però specificato se si deve intendere importo complessivo o importo della singola cartella). Rimane invece la facoltà per l’agente di concedere la dilazione per importi superiori a euro 50.000 se il debitore documenta la temporanea situazione di obiettiva difficoltà.

Per i debiti sino a euro 50.000 (la grandissima parte del totale) si tratta di una scelta opinabile che (oltre a svilire, per esigenze di semplificazione, il rilievo che la “temporanea difficoltà” dovrebbe avere) trasforma la facoltà di concessione in obbligo generalizzato e privo di qualsiasi apprezzamento sulla sussistenza del presupposto.

Affermare, come recentemente si è fatto, che la dilazione facilita per le imprese l’avvio di un percorso di risanamento, che evita la dispersione del patrimonio aziendale e la perdita di posti di lavoro, non è convincente, perché la dilazione concessa all’impresa senza alcuna valutazione sulla capacità di pagamento finisce per aggravare la situazione debitoria della stessa, anziché risanarla, e ritarda l’emergere dell’insolvenza

(mentre oggi, a livello europeo, ma anche italiano si avverte l'urgente necessità di introdurre un sistema di allerta, di cui potrebbe essere parte Equitalia).

Secondo quanto reso noto da Equitalia, dal 2008 le rateazioni concesse sono state 4.824.000 di cui 1.590.000 (pari ad un terzo) revocate. Occorrerebbe, però, precisare quale sia l'ammontare dei crediti afferenti le rateazioni revocate e chiedersi, allora, se l'ostacolo recato alle azioni esecutive per effetto di quanto previsto dal citato d.l. n. 69 del 2013 (*decreto del fare*) sia effettivamente utile per tentare di riscuotere questa ingente massa di crediti.

Prescindendo da ciò, va tenuto presente che la concessione obbligatoria della dilazione sembrerebbe porsi in conflitto con le norme che regolano le procedure concorsuali (in particolare il concordato preventivo), e le norme che regolano gli accordi di ristrutturazione, introducendo in questo caso la figura di un creditore speciale (l'agente della riscossione) diverso dal creditore "aderente" e dal creditore "estraneo". Sicché, ferma la norma nella sua formulazione generale, occorrerebbe che venga prevista la possibilità di deroga all'obbligatorietà della concessione della dilazione quanto meno in tutti i casi in cui il debitore ha fatto ricorso a procedure concorsuali o paraconcorsuali, ovvero comunque regolate dalla legge fallimentare o dalla legge sul sovraindebitamento.

Le misure che mancano

Nel decreto potrebbero essere inseriti alcuni interventi volti a semplificare le procedure, indurre risparmi, contenere il contenzioso (fenomeno di dimensione ormai molto grave), e che non determinerebbero apprezzabili riflessi negativi sui volumi di riscossione:

- a) Controllo stringente da parte dell'Ente pubblico della qualità del credito prima della iscrizione a ruolo;
- b) Esecutività della cartella dopo 120 giorni dalla notifica (anziché dopo gli attuali 60 giorni);
- c) Esecutività dell'avviso di intimazione dopo 30 giorni dalla notifica (anziché dopo i 5 giorni attuali) e prolungamento della sua validità ad un anno;

- d) Soppressione dei preavvisi di azioni (ipoteca e fermo amministrativo), inutilmente introdotti in passato, fonte di oneri amministrativi e di sistematico contenzioso;
- e) Introduzione del pagamento della cartella a mezzo modello F24;
- f) Introduzione del pagamento delle rateazioni con domiciliazione su conto corrente indicato dal debitore;
- g) Revisione delle norme da crisi da sovraindebitamento, per favorire un accesso semplificato e diffuso e, all'interno del procedimento, revisione in particolare di quelle relative alla definizione del debito verso l'amministrazione finanziaria ed altri enti pubblici.

Altre misure che andrebbero adottate per dare efficacia all'azione dell'agente della riscossione e a meglio tutelare il creditore pubblico potrebbero essere le seguenti:

- h) eliminare i limiti generalizzati alla pignorabilità dei beni mobili ed immobili introdotti nel tempo e che hanno posto il creditore pubblico in una posizione peggiore rispetto al creditore privato, tutelando eventualmente non i beni materiali, ma la condizione socio-economica del debitore;
- i) Introdurre sistemi di rilevazione della effettiva solvibilità del debitore e della sua capacità di rimborso nel tempo, al fine di evitare ciò che l'assenza di limiti alla concessione della rateizzazione determina attualmente: l'aumento del livello di indebitamento del debitore, un maggior danno all'erario in termini mancata riscossione ed un grave danno agli altri creditori chirografari;
- j) prevedere un sistema (informatizzato) di segnalazioni dei creditori istituzionali, affinché emergano rapidamente lo stato d'insolvenza e i fenomeni di bancarotta fraudolenta, anche nell'interesse del sistema produttivo nazionale e degli altri creditori, dando un ruolo attivo in tal senso all'agente della riscossione;
- k) introdurre limitazioni alle compravendite immobiliari in presenza di debiti iscritti a ruolo, così come avviene per i pagamenti effettuati dalla P.A.



R.E TE.
IMPRESE ITALIA

Camera dei deputati

VI Commissione Finanze

- *“Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell’organizzazione delle Agenzie fiscali” (AG n. 181)*
- *“Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell’evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale” (AG n. 182)*
- *“Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione” (AG n. 185)*

Roma, 20 luglio 2015

Premessa

In quindici mesi il Governo non è riuscito a dare piena attuazione ai principi della Legge Delega di Riforma fiscale (Legge 11 marzo 2014, n. 23), sprecando, ancora una volta, un'importante occasione concessa dal Legislatore per rendere il nostro sistema fiscale più equo, più semplice e davvero “amico della crescita”. E' questa la delusione che R.E TE. Imprese Italia intende esprimere, in primis, in questa sede.

Con i cinque schemi di decreti legislativi, approvati in via preliminare dal Consiglio dei Ministri lo scorso 26 giugno (quindi, un giorno prima della scadenza del termine), sono stati, infatti, emanati solo undici provvedimenti di attuazione, di cui solo tre pubblicati ed entrati in vigore, mentre altri tre sono, ancora, in via di definitiva approvazione.

In particolare, il Governo non è stato in grado di attuare tutti quei principi contenuti nella Legge Delega che le micro, piccole e medie imprese italiane si attendevano, ossia:

- 1) l'istituzione dell'“Imposta sul Reddito delle Imprese” (“IRI”), per dare concreti benefici fiscali a chi reinveste nella propria azienda gli utili [principio sancito dall'articolo 11, comma 1, lettera a), della Legge Delega];
- 2) la tassazione del reddito delle imprese in contabilità semplificata secondo il “criterio di cassa” [principio sancito nell'ambito dall'articolo 11, comma 1, lettera b), della Legge Delega];

- 3) la modifica del regime forfettario introdotto dalla legge di stabilità 2015 [principio sancito dall'articolo 11, comma 1, lettera b), della Legge Delega];
- 4) la definizione dei criteri che escludono le piccole imprese ed i professionisti privi dell'“autonoma organizzazione” dal pagamento dell'IRAP (principio sancito dall'articolo 11, comma 2, della Legge Delega);
- 5) la riforma delle regole per la determinazione del valore catastale degli immobili basate sui metri quadri ed agganciate periodicamente al valore di mercato degli immobili (principio sancito dall'articolo 2 della Legge Delega), al fine di ridurre le ingiustificate sperequazioni oggi esistenti, senza che ciò determini, come sancito sempre dalla Legge Delega, incrementi nella tassazione immobiliare;
- 6) la revisione degli adempimenti, con particolare riferimento a quelli superflui, a quelli che risultino di scarsa utilità per l'Amministrazione finanziaria ai fini dell'attività di controllo e di accertamento o, comunque, non conformi al principio di proporzionalità [principio sancito dall'articolo 7, comma 1, lettera b), della Legge Delega];
- 7) l'armonizzazione del regime di tassazione degli incrementi di valore emergenti in sede di trasferimento d'azienda a titolo oneroso, allineandolo, ove possibile, a quello previsto per i conferimenti [principio sancito dall'articolo 12, comma 1, lettera e), della Legge Delega].

Senza l'attuazione di tutti questi principi, R.E TE. Imprese Italia ritiene che la Riforma fiscale sia “monca” e chiede, pertanto, al

Governo ed al Parlamento di intervenire, con urgenza, per completare l'attuazione dei principi contenuti nella Legge Delega.

1. I provvedimenti attuativi della Legge Delega per le piccole e medie imprese non ancora emanati: i motivi a supporto delle richieste di R.E TE. Imprese Italia.

L'auspicio di R.E TE. Imprese Italia è, quindi, che il Governo proceda, con urgenza, all'emanazione di provvedimenti legislativi che diano concretezza ai principi direttivi della Legge 11 marzo 2014, n. 23, e, in particolare, di quelli che modificano e semplificano i regimi fiscali delle piccole e medie imprese.

In primis, nell'ambito della riforma dei regimi fiscali è prevista l'istituzione di una "Imposta sul Reddito delle Imprese" ("IRI"). R.E TE. Imprese Italia ritiene che l'attuazione di questo principio sia essenziale per riconoscere, finalmente, alle piccole imprese personali un'imposta propria con un meccanismo simile a quello previsto per i soggetti IRES. In tal modo, la tassazione diverrebbe neutra rispetto alla natura giuridica dell'ente mettendo, quindi, l'imprenditore nelle condizioni di organizzarsi nelle forme che ritiene più opportune senza vincoli di natura fiscale.

L'istituzione dell'"IRI" tenderebbe, anche, a favorire la capitalizzazione delle imprese in quanto il reddito non prelevato dal titolare o dai soci sconterebbe una tassazione più leggera: la parte prelevata andrebbe ad aliquota progressiva, quella che rimarrebbe in azienda sarebbe tassata ad aliquota proporzionale. Ovviamente, in sede di attuazione, dovrebbero essere ricercate modalità applicative improntate a criteri di semplificazione. In particolare, dal

momento che l'applicazione dell'“IRI” presupporrebbe la tenuta della contabilità ordinaria, dovrebbe essere applicata solo previa opzione da parte dei soggetti interessati. In questo modo verrebbe garantito che la nuova imposta andrebbe a favorire proprio quelle imprese più strutturate che hanno le potenzialità e la volontà di crescere di dimensione.

Sempre nell'ambito della modifica dei regimi fiscali R.E TE. Imprese Italia ritiene che sia importante andare verso il “criterio di cassa” per la determinazione del reddito d'impresa per le imprese personali in contabilità semplificata. In tal modo, per le imprese di minori dimensioni che soffrono i negativi effetti, sia dei cronici ritardi di pagamento sia del “*credit crunch*”, si avvicinerebbe il momento del prelievo d'imposta alle concrete disponibilità finanziarie evitando - come del resto già avviene per le attività professionali - esborsi per imposte su proventi non ancora incassati. Inoltre, la possibilità di determinare il reddito d'impresa con il “criterio di cassa” renderebbe, effettivamente, conveniente optare per il regime di liquidazione dell'“Iva di cassa”, introdotto dall'articolo 32-bis del D.L. n. 83 del 2012. Secondo R.E TE. imprese Italia infatti, fino ad ora, la necessità di dovere, comunque, applicare il criterio di competenza economica per la determinazione del reddito d'impresa, ha reso “antieconomico” aderire al regime “Iva di cassa”, dal momento che tale scelta, in sostanza, rendeva obbligatorio tenere una doppia contabilità: il “regime di cassa” per la liquidazione dell'Iva ed il “regime di competenza” per la determinazione del reddito d'impresa. R.E TE. Imprese Italia ritiene, inoltre, che il medesimo decreto legislativo di riforma dei regimi fiscali possa essere il veicolo per

modificare il nuovo regime forfetario introdotto, a decorrere dal 2015, dalla legge di stabilità 2015. Il nuovo regime forfetario rischia, infatti, di portare ad un prelievo fiscale più pesante per professionisti e piccole imprese ed i vantaggi assicurati dalla semplificazione degli adempimenti verrebbero vanificati, in molti casi, dalla tassazione sostitutiva e dalla forfetizzazione dei costi.

Per dare un concreto beneficio agli imprenditori ed ai lavoratori autonomi che chiedono semplificazione e riduzione del prelievo fiscale, occorre, pertanto, rivedere verso l'alto le soglie di accesso al nuovo regime forfetario, al fine di estendere la platea dei beneficiari, nonché ridurre l'aliquota del 15%. Per reperire le risorse finanziarie necessarie, si potrebbero rivedere le disposizioni in materia previdenziale, reintroducendo il riferimento - in tutto o in parte - al reddito minimale, mantenendone, invece, l'azzeramento per le sole ipotesi di "*startup*". In tal modo, il vantaggio sarebbe tutto fiscale e andrebbe a colmare, in parte, la disparità di trattamento che ora sussiste nella tassazione IRPEF tra le diverse categorie di reddito. Si eviterebbero, anche, disparità di trattamento tra imprese e professionisti, considerato che, questi ultimi, calcolano la contribuzione previdenziale senza fare riferimento al reddito minimale. Infine, allo scopo di far emergere base imponibile in relazione a soggetti che svolgono anche attività di lavoro dipendente o pensionati, andrebbe abrogata la disposizione che limita l'accesso al nuovo regime solo a coloro per i quali il reddito d'impresa è prevalente rispetto a quello di lavoro dipendente o di pensione.

Sempre nell'ambito della modifica dei regimi fiscali, è di fondamentale importanza dare attuazione al principio che richiede di

definire, in modo inequivocabile, le caratteristiche delle imprese individuali e dei lavoratori autonomi che sono esclusi dal pagamento dell'IRAP perché privi dell'"autonoma organizzazione". Sebbene, infatti, un consolidato indirizzo giurisprudenziale, sia di merito che di legittimità, abbia sancito, da tempo, tale esclusione, non sono stati ancora definiti, normativamente, i requisiti necessari per aver diritto alla predetta esclusione.

R.E TE. Imprese Italia ritiene importante anche la riforma del catasto che superi l'attuale sistema basato su categorie e classi catastali e che tenda a correlare il valore dell'immobile od il reddito dello stesso alla localizzazione ed alle caratteristiche dell'edificio. Preme, subito, evidenziare che dall'operazione non possono e non devono derivare incrementi di imposizione che porterebbero la tassazione immobiliare a livelli insostenibili. E' necessario, pertanto, che l'invarianza di gettito prevista dalla Legge Delega sia garantita a livello locale.

Il Governo ha annunciato che l'attuazione di tale riforma avverrà congiuntamente all'introduzione della "*local tax*". Al riguardo, R.E TE. Imprese Italia auspica che la nuova imposta locale non si riveli un "imbroglio" per imprese e famiglie come si è rivelata la "IUC" - l'imposta unica locale introdotta nel 2014 - che, dietro le spoglie di una nuova denominazione (la "IUC", di fatto, ha accorpato l'IMU, la TASI e la TARI), si è celato un incremento sproporzionato della fiscalità locale.

In un articolo pubblicato sulle pagine del "Corriere della Sera" il 7 marzo 1922, dal titolo "*Semplificare e ridurre*", Luigi Einaudi scriveva: "*Bisogna farla finita a ogni costo con il brutto vezzo di*

creare imposte dalle denominazioni più stravaganti e a beneficio degli enti più inverosimili. Le imposte debbono essere poche, semplici, senza addizionali, senza imbrogli.”. Le chiare parole dell'illustre statista non necessitano di alcun commento; R.E TE. Imprese Italia auspica solo che il Governo ed il Parlamento le tengano in debita considerazione nel momento in cui dovranno legiferare in merito alla tassazione immobiliare.

Si ritiene, ancora, che siano necessari ulteriori sforzi nella direzione di una sempre maggiore semplificazione delle disposizioni tributarie. In particolare, occorre ridurre in modo sensibile gli obblighi di comunicazione richiesti ai contribuenti che comportano un vero e proprio trasferimento di oneri amministrativi relativi ai controlli dall'Amministrazione finanziaria alle imprese.

R.E TE. Imprese Italia è del parere, pertanto, che una corretta attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera b), della Legge Delega, debba andare oltre le semplificazioni già disposte con il D.Lgs. n. 175 del 2014, e condurre ad una norma programmatica che - al fine di contemperare gli interessi dell'Erario con gli interessi del sistema produttivo - obblighi, sia *ex-ante* sia *ex-post*, ad una valutazione dell'efficacia degli adempimenti fiscali posti a carico delle imprese, ponendo in essere una vera e propria analisi costi-benefici. E' necessario, in pratica, impedire che i controlli fiscali si trasformino in maggiori oneri per i contribuenti, senza che sia posta in essere alcuna valutazione di efficacia dei diversi provvedimenti.

Infine, R.E TE. Imprese Italia ritiene che, per favorire la crescita del nostro Paese, sia importante agevolare e stimolare i giovani che vogliano “mettersi in proprio” senza dover subire un eccessivo

carico fiscale. Se per trasferire un'azienda del valore di 500.000 euro che comprende un immobile strumentale di 300.000 euro, tra cedente e cessionario, devono essere versati 81.000 euro di imposte più le spese notarili, nessuno venderà e nessuno acquisterà. Proprio per questo è necessario dare attuazione al principio sancito dall'articolo 12, comma 1, lettera e), della Legge Delega, estendendo, di fatto, alle cessioni d'azienda a titolo oneroso, il regime di neutralità fiscale riconosciuto nelle ipotesi di conferimento d'azienda.

Alla luce di quanto sopra illustrato, R.E TE. Imprese Italia, ritiene che tutti questi provvedimenti debbano, necessariamente, “vedere la luce” e che non si possa più attendere oltre. Il Governo, quindi, porti, con urgenza, a compimento i principi contenuti nella Legge Delega adottando adeguati provvedimenti legislativi: è quello che si aspettano milioni di piccole e medie imprese italiane.

2. Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali (AG n. 181).

Per R.E TE. Imprese Italia l'aspetto fondamentale dello schema di decreto legislativo in esame è che la riorganizzazione delle Agenzie fiscali deve garantire un approccio collaborativo tra Amministrazione finanziaria, imprese e cittadini.

E' positivo, pertanto, che l'attività delle Agenzie sia ispirata al principio del “controllo amministrativo unico” e della minima invasività nel tessuto produttivo.

In base a tale principio, infatti, le Agenzie fiscali dovranno coordinare e programmare i controlli al fine di ridurre duplicazioni o sovrapposizioni ed il disagio nello svolgimento dell'attività d'impresa.

3. Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (AG n. 182).

Il provvedimento ha l'obiettivo di intervenire, in modo strutturale, sulla revisione delle cosiddette “spese fiscali” (*“tax expenditures”*), nonché di stimare e monitorare il fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva nel nostro Paese e di inserire i risultati conseguiti nell'azione di contrasto all'evasione in modo sistematico nel Bilancio dello Stato.

In particolare, per quanto riguarda le *“tax expenditures”*, viene prevista un'operazione annuale di riordino da introdurre all'interno della Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza che precede la presentazione della legge di stabilità, con l'obiettivo di valutare, in modo organico e strutturale, gli impatti economici delle singole misure agevolative, nella prospettiva di una loro rimodulazione.

R.E TE. Imprese Italia condivide l'operazione di riordino delle attuali “spese fiscali” purché essa sia davvero finalizzata ad eliminare quelle che non hanno alcuna giustificazione dal punto di vista economico e sociale o che costituiscono delle duplicazioni di spesa. Un giudizio positivo si esprime, anche, sulla previsione che le maggiori entrate derivanti dalla eliminazione, riduzione o modifica

delle “*tax expenditures*” alimentino il cosiddetto “Fondo per la riduzione della pressione fiscale”, istituito con la legge di stabilità 2014.

Per quanto riguarda la stima ed il monitoraggio dell’evasione fiscale, viene previsto che il Governo presenti, annualmente, un Rapporto in Parlamento, insieme alla Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza, che recepisca le valutazioni effettuate dall’ISTAT sull’economia sommersa e contenga una stima dell’evasione fiscale e contributiva nel nostro Paese. Nel medesimo Rapporto il Governo dovrà anche indicare i risultati conseguiti in termini di contrasto all’evasione e le nuove iniziative programmate.

La stima dell’evasione dovrà essere effettuata attraverso la misurazione del “*tax gap*”, ossia la differenza tra le imposte ed i contributi effettivamente versati ed il gettito atteso in un regime di perfetto adempimento.

Ciò premesso, R.E TE. Imprese Italia ritiene indispensabile che tutte le maggiori entrate incassate dall’attività di contrasto all’evasione fiscale debbano alimentare il cosiddetto “fondo taglia tasse” per ridurre la pressione fiscale su imprese, lavoratori e famiglie e non debbano, invece, essere destinate, prioritariamente, al mantenimento dell’equilibrio di bilancio ed alla riduzione del rapporto debito pubblico/PIL, in quanto si è dell’avviso che tali ultimi obiettivi debbano essere raggiunti attraverso una seria politica di riduzione strutturale della spesa pubblica improduttiva.

Nel 2013, gli incassi derivanti dalla lotta all’evasione fiscale sono stati di oltre 13 miliardi di euro e, nel 2014, di oltre 14 miliardi (dati ufficiali dell’Agenzia delle Entrate).

Se tali maggiori entrate fossero tutte confluite nel “Fondo per la riduzione della pressione fiscale”, ora, avremmo risorse per ridurre il carico fiscale su imprese, lavoratori e famiglie per oltre 27 miliardi di euro.

Quanto ai risultati conseguiti in termini di contrasto all'evasione, è auspicabile che il Rapporto contenga anche la misurazione del cosiddetto “rapporto costi-benefici” degli adempimenti introdotti dalle singole disposizioni di legge con l'intento di reprimere o contenere l'evasione fiscale, al fine di poter operare, in modo oggettivo, una valutazione *ex-post* sull'efficacia e sull'efficienza di tali adempimenti. Questo metodo dovrebbe essere esteso, con una misurazione preventiva e nell'ambito di un confronto con le categorie interessate, anche per la valutazione delle nuove iniziative programmate.

4. Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (AG n. 185).

Lo schema di decreto legislativo ha l'obiettivo di creare un sistema di riscossione che favorisca la “*compliance*”, attraverso norme che inducano il contribuente ad adempiere spontaneamente ai versamenti delle imposte, anche attraverso forme più ampie di rateizzazione.

Anche l'Amministrazione finanziaria potrà beneficiare di una maggiore certezza nei tempi di riscossione e di modalità più semplici.

In particolare, si valuta positivamente la previsione che, in caso accertamento con adesione, il pagamento possa essere effettuato in

forma rateale con un massimo di otto rate trimestrali di pari importo o di sedici rate trimestrali se il debito è superiore a 50.000 euro. Come anche positivo è l'aumento del numero minimo di rate (che passa da 6 ad 8) per il pagamento delle somme dovute a seguito dei controlli automatici e formali effettuati dagli uffici finanziari.

R.E TE. Imprese Italia esprime, pertanto, un parere favorevole su entrambe le misure in quanto sono finalizzate ad incrementare il numero di adesione agli istituti di definizione conciliativa e, al contempo, a facilitare il rispetto del pagamento delle rate da parte dei contribuenti.

Di particolare rilievo è, poi, l'introduzione del *"lieve inadempimento"*, secondo cui non è prevista la decadenza della rateizzazione nel caso di ritardo del versamento fino a 5 giorni, o di un minor versamento fino al 3% del dovuto con un limite massimo di 10.000 euro.

Come anche importante è la previsione per cui l'avviso di accertamento diventi esecutivo una volta decorso il termine utile alla proposizione del ricorso e non più entro 60 giorni dalla notifica dell'accertamento.

Va, comunque, evidenziato che queste nuove previsioni incidono su un rapporto "Fisco-contribuente" già affetto da patologia, ossia allorquando il contribuente non ha provveduto in modo regolare alle proprie obbligazioni tributarie. In questi anni di forti difficoltà per tutte le imprese e le attività professionali, pur a fronte delle proposte avanzate dalla rappresentanza dell'impresa diffusa, non si è mai intervenuti nel tentativo di introdurre nuove forme di accordo tra Fisco e contribuente che diano possibilità, a coloro che dichiarano

regolarmente i propri debiti d'imposta ma che sono in difficoltà a pagare nei ristretti termini previsti dalle norme (non va dimenticato, ad esempio, che mentre per i versamenti del saldo delle imposte sui redditi dell'anno precedente e sul primo acconto dell'anno in corso, vi è la possibilità, con un piccolo aggravio a titolo d'interessi, di rateizzare il pagamento, questa possibilità non è prevista per i versamenti dei secondi acconti), di non attendere l'avviso di irregolarità, e la conseguente applicazione di sanzioni, per poter regolarizzare la propria posizione. R.E TE. Imprese Italia chiede, quindi, che vengano introdotti nuovi istituti come quello della rateizzazione del secondo acconto o come quello dell'accordo preventivo di rateizzazione del debito tributario che, a fronte delle difficoltà finanziarie del contribuente, diano la possibilità di adempiere regolarmente in tempi adeguati e con il pagamento di una somma a titolo d'interesse ma senza l'applicazione di sanzioni.

R.E TE. Imprese Italia accoglie con favore anche la modifica radicale del sistema di remunerazione del servizio nazionale di riscossione attraverso la sostituzione dell'aggio con gli oneri di riscossione che saranno commisurati agli effettivi costi del servizio e che, comunque, non potranno superare il 6% del riscosso (oggi l'aggio viene applicato nella misura del 8%). L'auspicio è, però, che tale percentuale possa essere ulteriormente ridotta.

E', inoltre, sicuramente positivo che si sia snellita la procedura di concessione da parte dell'agente della riscossione della dilazione del pagamento delle somme iscritte a ruolo, fino ad un massimo di 72 rate mensili (ora basterà una semplice richiesta da parte del contribuente che dichiari di versare in una situazione temporanea di

difficoltà economica). Tuttavia, affinché si venga davvero incontro alle esigenze dei contribuenti in difficoltà, si ritiene necessario incrementare, ulteriormente, la rateizzazione.

Il perdurare della crisi economica e finanziaria sta creando, infatti, a tantissimi piccoli imprenditori difficoltà enormi nel pagamento dei tributi (sia erariali che locali). Da questo punto di vista i recenti interventi tesi ad aumentare il periodo di rateazione delle cartelle esattoriali sono stati sicuramente positivi. Tuttavia, R.E TE. Imprese Italia, auspicava che - sulla base del principio indicato dall'articolo 6, comma 5, delle Legge Delega - fossero razionalizzate ed omogeneizzate le varie possibilità di rateizzazione a fronte di cartelle esattoriali, ovvero, a fronte di accertamenti con adesione, o di acquiescenza, o di pagamento dovuto nei confronti di qualsiasi ufficio dell'Amministrazione finanziaria o locale.

In particolare, sarebbe stato importante allungare il periodo di rateizzazione dei debiti emergenti dai cosiddetti "avvisi bonari" di importo cospicuo e non solo - come è previsto nello schema di decreto legislativo - allungare da 6 ad 8 rate trimestrali il periodo di ammortamento dei debiti di importo ridotto.

In altre parole, occorre evitare di obbligare le imprese a scontare le pesanti sanzioni previste in caso di emissione del ruolo, per arrivare alla rateizzazione straordinaria in 120 rate mensili (10 anni), prevista solo per i debiti consegnati per la riscossione ad Equitalia (ex articolo 19, comma 1-quinquies, del D.P.R. n. 602 del 1973).

Infine, R.E TE. Imprese Italia, esprime un giudizio positivo sulla previsione che, in caso di sospensione degli adempimenti tributari e contributivi a seguito di eventi eccezionali, siano parallelamente

sospesi per il medesimo periodo, tutti i termini degli adempimenti anche processuali in favore dei contribuenti.

Il Presidente

Spett.le
Presidenza Commissione Finanze
Camera dei Deputati
ROMA

Oggetto: Delega al Governo in materia tributaria

1. RISCOSSIONE (Atto n. 185) - Con riferimento alla regolamentazione della **sospensione legale della riscossione**, non sembra possa condividersi l'eliminazione della lett. f) del vigente comma 538 dell'art. 1 della L. 24 dicembre 2012, n. 228 ("*qualsiasi altra causa di inesigibilità del credito*"). E' infatti innegabile che la soppressione *tout court* della lettera f) penalizza oltre misura i contribuenti impedendo loro di ottenere la tutela in trattazione per motivi non meno validi rispetto a tutti gli altri espressamente previsti dalla disposizione: si pensi alla mancata notificazione del titolo legittimante la riscossione o la formazione del ruolo.

Al fine di meglio tutelare gli interessi del contribuente, come previsto dalla legge delega, si segnalano le seguenti proposte di intervento normativo:

- a) sostituire la vigente lettera f) con la tipizzazione di ipotesi frequenti di illegittimità del ruolo, facilmente verificabili dall'ente creditore;
- b) estendere la presentazione della dichiarazione di cui al comma 538 anche a casi di inesigibilità del credito successivi alla formazione del ruolo, imputabili direttamente al concessionario della riscossione;
- c) prevedere che la procedura regolata dalle disposizioni in commento, per non precludere la successiva proposizione del ricorso innanzi alle competenti autorità giudiziarie, sospende il termine per proporre il ricorso. Per la particolare materia si potrebbe anche valutare l'opportunità di introdurre uno specifico istituto di "reclamo e mediazione", quale già previsto per l'impugnazione degli atti impositivi di valore non superiore a 20.000 Euro.

In via generale, per ciò che concerne la riscossione si potrebbero eventualmente valutare le **seguenti ulteriori integrazioni**:

- in materia di rateazioni potrebbe essere prevista normativamente la possibilità di richiedere rateazioni parziali dei debiti iscritti a ruolo, al fine di escludere eventuali crediti non più esigibili;
- in materia di accertamento esecutivo, potrebbe essere esclusa l'applicazione degli interessi di mora e l'applicazione degli aggi di riscossione durante il

periodo di sospensione di 180 giorni previsto dalla legge o in caso di sospensione giudiziaria o amministrativa del ruolo.

Potrebbe essere inoltre valutata l'opportunità di introdurre una disposizione di interpretazione autentica che attribuisca alle disposizioni di cui all'articolo 76 del Decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973, n.602, come modificato dall'articolo 52, comma 1, lett. g), del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013 n.98, efficacia retroattiva, recependo l'interpretazione giurisprudenziale formatasi al riguardo.

E' infine auspicabile una revisione della disciplina in materia di espropriazione immobiliare riferita alla prima casa, escludendo il limite dell'unicità dell'immobile oggetto di espropriazione ed introducendo il principio della impignorabilità, da parte del concessionario della riscossione, dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, salva la facoltà di intervento ex art. 499 c.p.c. Il principio della impignorabilità, inoltre, andrebbe esteso anche al caso in cui l'unità immobiliare costituisca l'unico bene del debitore adibito anche all'esercizio dell'attività professionale o d'impresa.

2. RIORDINO AGENZIE FISCALI (Atto n. 181) - In merito al presente provvedimento si evidenzia che la previsione volta ad incentivare il rendimento quantitativo dell'Agenzia delle Entrate potrebbe influire sulla qualità della sua attività.

Ciò si ripercuoterebbe inevitabilmente in senso negativo nell'obiettivo perseguito per il miglioramento dei rapporti tra fisco e contribuente.

3. MONITORAGGIO EVASIONE ED EROSIONE FISCALE (Atto n. 182) - L'auspicio è che si tenga sotto controllo il versante delle spese per ridurre l'ammontare. Tale riduzione andrebbe valutata contenendo del pari gli oneri anche formali riversati sui contribuenti che sono ormai giunti a livelli non oltre sostenibili.

4. SANZIONI (Atto n. 183) - Quanto invece alla riforma del sistema sanzionatorio, al di là delle scelte di politica sanzionatoria operate dal Governo, desta non poche perplessità la scelta - che sembrerebbe giustificata esclusivamente da ragioni di bilancio - di limitare la vigenza temporale della nuova normativa solo al periodo compreso tra il 1.1.2016 ed il 31.12.2017.

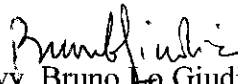
Trattandosi di normativa regolante le sanzioni penali e amministrative, tra loro assimilate agli effetti dell'art. 25, secondo comma, Cost. (V. Sent. n. 196/2010 della Corte Cost.), andrebbero approfonditi gli aspetti che riguardano la

successione di leggi penali nel tempo, alla luce anche dell'art. 2 cod. pen. che esclude l'applicazione della disciplina prevista dallo stesso articolo in tema di successione di leggi penali nel caso di leggi "temporanee".

L'attuale impianto normativo, infatti, potrebbe fare mettere in dubbio l'applicabilità del principio del "*favor rei*" che consentirebbe di far retroagire le disposizioni più favorevoli per i contribuenti anche sulle violazioni commesse precedentemente, ad esclusione delle situazioni definitive.

Alla luce dell'attuale formulazione normativa, per la quale potrebbe sussistere un concreto rischio di essere considerata costituzionalmente illegittima, si auspica un approfondimento anche al fine di garantire una maggiore certezza del diritto ed evitare l'insorgere di un nutrito contenzioso.

Roma li, 20 luglio 2015


Avv. Bruno De Giudice



Unione Italiana Lavoratori Pubblica Amministrazione

Via Emilio Lepido, 46 - 00175 ROMA - tel. 06 715.393- fax 06 929.12.682

www.uilpa.it - uilpa@uilpa.it



SEMINARIO ISTITUZIONALE PRESSO LA COMMISSIONE FINANZE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI IN MERITO ALLO SCHEMA DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 181 RECANTE:

“Misure per la revisione della disciplina dell’organizzazione delle Agenzie Fiscali”

Roma, 20 luglio 2015

La UILPA ringrazia codesta Commissione per l’invito a rappresentare le proprie osservazioni sullo schema di decreto legislativo n.181.

Il Governo, dopo circa 15 mesi dall’approvazione della legge di delega fiscale n. 24 dell’11.3.2014, ha approvato ed inviato alle Camere, per il prescritto parere, ulteriori quattro decreti legislativi tra cui l’importante schema di decreto legislativo in materia di revisione delle norme che disciplinano l’organizzazione delle Agenzie Fiscali oggetto dell’odierna audizione.

Considerato il rilevante contesto della legge delega su una materia, quella del Fisco, di strategica importanza per l’intero sistema Paese, ci saremmo aspettati un provvedimento legislativo di riordino delle Agenzie fiscali che fosse coerentemente all’altezza dell’importanza della *mission* che l’Amministrazione finanziaria dovrà perseguire, nel medio e lungo termine, sulla base della riforma tributaria che il Governo e questo Parlamento progressivamente stanno approvando in ossequio alla legge delega.

Lo schema di decreto in esame, infatti, pone scarsa attenzione all’organizzazione, *ergo* all’Amministrazione, e soprattutto ai circa 50.000 lavoratori, cioè alle donne e agli uomini che quelle riforme dovranno concretamente attuare al servizio del cittadino/contribuyente.

Il contesto dell’audizione ci impone una necessaria sintesi della nostra analisi e quindi procediamo per punti riferiti al contenuto dello schema di decreto e con riferimento al limitato miglioramento, in termini di efficacia, delle funzioni c.d. “*core business*” fiscali, catastali, doganali e dei giochi che ne potrà derivare.

Lo schema di decreto n. 181 appare, quindi, orientato a:

- Cambiare l’approccio della “*mission*” dell’Agenzia (c.d. “cambio verso”).
- Cambiare “l’architettura” della Convenzione MEF/Agenzie fiscali prevedendo nuove tipologie di obiettivi rilevanti e di indicatori di risultato dell’attività delle Agenzie.
- Cambiare il sistema di valutazione della *performance* e del sistema incentivante del personale (salario accessorio).

- Prefigurare una ulteriore riduzione, rispetto alle previsioni della “*spending review*” (ex D.L. n. 95/2012), di posizioni dirigenziali di livello “generale” e “non generale”.
- Configurare, affinché possa essere coperta la vacanza di organico dirigenziale, una nuova procedura concorsuale per soli esami a fronte dell’annullamento dei concorsi per dirigenti attualmente banditi e oggetto di diffuso contenzioso.

Nuova “*mission*” delle Agenzie fiscali.

Lo schema di decreto legislativo esplicita normativamente quello che è l’essenza dell’attuale indirizzo politico della riforma del sistema tributario orientata al c.d. “cambia verso”. Cioè l’approccio del Fisco maggiormente indirizzato alla “*compliance*” e alla semplificazione amministrativa per il cittadino cercando di ridurre al minimo “...l’invasività nel tessuto produttivo grazie a un’attività di analisi del rischio di evasione”, “favorendo l’incremento del livello di adempimento spontaneo”, di contrasto all’evasione alle frodi e illeciti tributari e di servizi ai contribuenti.

Tale indirizzo può trovare condivisione anche da parte di questa O.S. ove tale nuovo approccio venga concretamente declinato partendo da una effettiva semplificazione degli obblighi tributari e di riduzione, oltre che del carico fiscale, degli obblighi e degli oneri fiscali nei confronti del cittadino/contribuyente. Evidentemente, però, riteniamo non potrà essere depotenziata quella che comunque dovrebbe restare, al contempo, la contestuale *mission* delle Agenzie di recupero dell’enorme evasione ed elusione fiscale.

Riteniamo insomma che la funzione di deterrenza e recupero dell’evasione non vada depotenziata bensì va resa più efficiente ed efficace ed orientata al contrasto, in particolare, dei grandi fenomeni evasivi ed elusivi. In tale ottica fa ben sperare la precisazione contenuta nello schema del decreto relativa al miglioramento dell’attività di analisi dei fenomeni evasivi affinché si possano selezionare i soggetti da sottoporre a controllo che presentino maggiori rischi evasivi così da evitare e/o limitare la possibilità che vengano messi in campo azioni “invasive” nei confronti di operatori economici virtuosi e che operano nell’ambito della legalità fiscale.

Riteniamo che tutto ciò sia possibile, oltre che con una riforma fiscale coerente con tali principi, attraverso concreti ed adeguati investimenti nell’ambito delle stesse Agenzie fiscali.

Sotto questo profilo lo schema di decreto appare assolutamente carente.

Ricordiamo che il modello delle Agenzie fiscali, introdotto con il decreto legislativo n.300 del 1999, nasce a seguito di una riforma condivisa dallo stesso sindacato confederale ed *in primis* dalla stessa UIL.

Il progetto si prospettava ottimo e finalizzato a superare una visione eccessivamente burocratica di stampo Ministeriale che era basata sul mero adempimento di atti.

Nel suo complesso, in questi anni, il modello ha funzionato grazie alla professionalità crescente di tutti i lavoratori del fisco che spesso hanno sopportato il gravoso onere derivante dalle innumerevoli riorganizzazioni delle strutture agenziali. Non da ultimo

l'accorpamento dell'ex Agenzia del Territorio con l'Agenzia delle Entrate e l'ex Agenzia dei Monopoli con l'Agenzia delle Dogane.

Negli anni dal 2001 al 2008 circa, pur scontando le inevitabili iniziali criticità, si avviò un percorso positivo e condiviso, governato, nel rispetto dei ruoli, dalla Parte Pubblica e da una attività costruttiva del Sindacato, che tendeva:

- da una lato: ad orientare l'attività dell'Amministrazione e dei suoi lavoratori al raggiungimento dei risultati programmati attraverso la stipula della Convenzione con l'Autorità Politica (MEF) che ne definisce gli obiettivi;
- dall'altro: prevedendo un sistema di incentivazione dei lavoratori.

Questa condivisione di percorsi tra OO.SS. e Parte Pubblica ha prodotto alcuni importanti risultati (esempio: concretamente introdotto con il Contratto Agenzie fiscali i principi di valutazione del merito con suddivisione differenziata del salario accessorio; introduzione nel 2008, per via contrattuale, della licenziabilità immediata del lavoratore colto in fragranza di reato contro la P.A.).

Da allora, però, si avviò sempre più una forte impostazione autoreferenziale dei vertici Agenziali grazie anche ad una normativa sul pubblico impiego eccessivamente "invasiva" delle materie, prima riservate alla contrattazione e che ha lasciato l'organizzazione del lavoro e delle strutture esclusivamente in mano alla parte datoriale senza un effettivo controllo derivante dall'assenza di alcun tipo di condivisione con le rappresentanze dei lavoratori.

Pertanto, lo schema di decreto legislativo oggetto dell'odierna audizione poteva e doveva essere l'occasione per una intelligente "manutenzione" del modello agenziale, in grado di coprire spazi di miglioramento della gestione del personale, del riconoscimento della peculiarità e della rilevanza della *mission* per il sistema Paese, e di riordino delle strutture che fosse funzionale e coerente con la riforma del fisco perseguita attraverso la legge delega.

Si è preferito tenere un profilo basso, di mantenimento dell'esistente, mentre occorreva far tesoro dell'esperienza acquisita per superare le criticità e le difficoltà emerse nel corso di circa 15 anni dalla istituzione delle Agenzie.

Tali criticità si sono particolarmente evidenziate, aggiungendosi all'incertezza derivante dall'integrazione delle precedenti strutture "Agenzia del territorio" e "Agenzia delle Entrate" di cui ancora oggi si fatica a comprendere la fase finale dell'unificazione nonostante i tempi ormai brevissimi dati dalla norma (31.12. c.a.)

Nuova "architettura" della Convenzione tra il MEF e le Agenzie fiscali.

La *ratio* con cui si approccia lo schema di decreto legislativo alla nuova idea di "*mission*" determina che la Convenzione tra il MEF e le Agenzie Fiscali diventi ancor più uno strumento fondamentale attraverso il quale dovranno essere perseguiti gli obiettivi generali richiamati in premessa.

Pertanto, gli obiettivi in Convenzione, già dal 2016, dovranno perseguire finalità di efficienza dell'azione amministrativa volta a favorire, coerentemente con le sopra citate

finalità istituzionali, l'incremento della "Tax compliance" agevolando l'assolvimento spontaneo degli obblighi tributari.

Sarà, quindi, necessario definire, sempre in Convenzione, nuovi indicatori che possano "misurare" tali tipologia di obiettivi.

Performance e sistema incentivante del personale.

A tutto ciò si dovrebbe collegare un nuovo sistema di incentivazione (salario accessorio) della *performance* lavorativa che consentirebbe, diversamente da oggi, tempistiche celeri di erogazione delle risorse rispetto alle prestazioni di lavoro effettuate.

Come descritto nella relazione che accompagna il decreto, pertanto, le Convenzioni costituirebbero la sede istituzionale di verifica dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance* individuale adottati nelle Agenzie fiscali, nonché dei criteri stabiliti per la definizione delle risorse inerenti il trattamento economico accessorio collegato alla *performance* dei lavoratori.

In pratica si uscirebbe dall'attuale sistema incentivante in cui una parte rilevante delle risorse vengono assegnate attraverso il c.d. "decreto ex comma 165" (art. 3, comma 165, della L. n. 350/2003).

Diversamente, la quota incentivante (che già oggi viene riconosciuta non appena verificati i risultati attesi in Convenzione) verrebbe integrata da apposito decreto ministeriale che può essere anche anticipato in corso di anno di svolgimento delle attività.

Sebbene tale nuovo sistema di incentivazione consentirebbe che le risorse incentivante possano essere erogate ai lavoratori tempestivamente rispetto all'anno di competenza (diversamente da quanto accade oggi che viene erogato a distanza di anni rispetto ai risultati consuntivati), evidenziamo un grave *vulnus* rappresentato dalla circostanza che il decreto, nel prevedere che il tutto avvenga ad "...invarianza finanziaria", determina che a fronte dei miglioramenti ed incrementi, di anno in anno, degli obiettivi attesi, non si avranno, parimenti, incrementi delle risorse incentivanti. Anzi, già esse partirebbero con l'ennesimo tetto massimo definito sulla base della media di risorse assegnate nel triennio precedente.

Insomma, poche risorse sono state assegnate in questi ultimi anni a causa dei tagli normativi e poche ne saranno assegnate! ... a prescindere dei miglioramenti in termini di risultati e di efficienza ed efficacia che si potranno ottenere. Forse è meglio definirlo sistema "disincentivante".

Ricordiamo come da troppi anni ormai i lavoratori del fisco, oltre a subire, come gli altri lavoratori del P.I., l'illegittimo blocco contrattuale sono stati oggetto di strumentali campagne denigratorie, di delegittimazione, offesi nella loro professionalità e dignità, aggrediti finanche fisicamente. Se alcune esasperazioni di contribuenti potevano muovere da comprensibili criticità derivanti anche da una crisi economica che non dà certezza del futuro è pur vero che i lavoratori del fisco sono stati, e lo sono tutt'ora, vittime sacrificali di colpe non loro.

Inoltre, lo schema di decreto riconduce alla Convenzione, nelle more dei rinnovi contrattuali, la definizione dei sistemi di misurazione e di valutazione della *performance* individuale adottati dalle Agenzie ed i criteri selettivi da esse stabiliti per l'attribuzione del trattamento economico accessorio collegato alla *performance* del personale dipendente. Come descritto nella relazione che accompagna il decreto le Convenzioni costituirebbero la sede istituzionale di verifica dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance* individuale adottati nelle Agenzie fiscali, nonché dei criteri stabiliti per la definizione delle

risorse inerenti il trattamento economico accessorio collegato alla *performance* dei lavoratori.

Ciò determina, evidentemente, l'inaccettabile nonché inutilmente arbitrario indebolimento del quadro delle relazioni sindacali di amministrazione che, diversamente, negli anni dalla nascita delle Agenzie ad oggi ha garantito efficienza e risultati ben oltre gli obiettivi annualmente assegnati dal Sig. Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Riduzione delle posizioni dirigenziali.

Lo schema di decreto prevede, inoltre, nell'ambito del proseguo ormai prossimo dell'unificazione delle strutture cc.dd. "Core" (Direzioni Provinciali Entrate e Uffici Provinciali Territorio) nonché di "razionalizzazione" delle strutture dell'Agenzia, una riduzione delle posizioni dirigenziali di livello "non generale", non inferiore al 10%, rispetto ai tagli già imposti dalla *spending review* (art. 23-*quater* del d.l. n. 95/2012 – che ha definito il rapporto 1:40 rispetto al personale non dirigente).

Si calcola, quindi, che alle circa 180 unità già previste per il 2015 dalla *spending review* dovrà seguire un ulteriore taglio di circa 110 unità per raggiungere il rapporto 1:44 prevista dall'odierno schema di decreto legislativo (fonte relazione tecnica). E' prevista, quindi, anche una riduzione sempre del 10% anche per il numero delle posizioni dirigenziali di livello "generale".

E' importante sottolineare che la revisione organizzativa delle Agenzie non può che essere funzionale alla *mission* che deve perseguire; coerente alle qualificate attività che andranno ad essere svolte; nel rispetto, non solo della legalità, ma anche dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia amministrativa.

Diversamente lo schema di decreto in esame non sembra dare risposte esaustive alla complessità della riforma tributaria derivante dalla legge di delega fiscale n. 24 del 2014.

Nuovo bando concorsuale per la selezione di dirigenti.

E', infine, l'art. 2 dello schema di decreto legislativo che prevede la possibilità, per le Agenzie, di annullare gli attuali concorsi per dirigenti che sono stati banditi ma non portati a termine e prevedere, diversamente, un nuovo bando di concorso da svolgere esclusivamente sulla base di prove d'esame con riserva di un massimo del 30% dei posti ai lavoratori interni.

La relazione illustrativa evidenzia che ciò si è reso necessario a seguito della sentenza n. 37/2015 della Corte Costituzionale con cui sono stati dichiarate incostituzionali le norme che avevano consentito il proseguo delle assegnazione di funzioni dirigenziali a funzionari.

Evidentemente, il patrimonio di professionalità interno alle Agenzie andava valorizzato secondo canoni ed istituti che negli anni precedenti andavano diversamente condivisi e supportati da percorsi, anche contrattuali, che rispondessero a criteri di legittimità secondo il nostro ordinamento giuridico.

Il problema riteniamo non nasca dall'autonomia amministrativa che dovrebbe godere il sistema agenziale bensì l'eventuale uso distorto, suffragato da normative poi dichiarate costituzionalmente illegittime, che se ne è potuto fare.

Ecco perché peroriamo percorsi di selezione che nell'ambito della massima trasparenza, legittimità e valutazione del merito possano consentire la valorizzazione dell'elevato patrimonio di professionalità presente nell'ambito dei 50.000 lavoratori del fisco che diversamente, chi per un verso chi per un altro, è stato frequentemente mortificato.

In tal senso riteniamo che l'impegno del Parlamento, del Governo e dei vertici agenziali non deve essere orientato esclusivamente all'individuazione della sola legittima (costituzionalmente) soluzione necessaria per la copertura delle posizioni dirigenziali oggi rimaste scoperte a causa degli effetti trancianti della sentenza della Corte Costituzionale n. 37/2015.

Percorsi di carriera e riconoscimento professionale, previa valutazione dei risultati raggiunti e dell'effettivo merito, vanno sostenuti, sin da subito, a livello politico, legislativo ed amministrativo. Ciò in quanto **le risorse umane costituiscono, unitamente ad un'efficace riforma del fisco, la vera leva strategica capace di poter concretamente determinare una vera inversione di rotta!**

Ringraziamo per l'attenzione prestata.

UILPA