



Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche



00187 ROMA – Via Piave 61
tel. 06/42000358 – 06/42010899
fax. 06/42010628

sito internet: www.flp.it Email: flp@flp.it

Segreteria Generale

TESTO PRESENTATO DALLA FLP ALL'AUDIZIONE DEL 28 SETTEMBRE PRESSO LA COMMISSIONE FINANZE E TESORO DEL SENATO SU ATTO SENATO N. 2837

Signor Presidente, Signori Senatori,

nel ringraziarvi per l'occasione fornitaci di essere auditi, riportiamo le nostre osservazioni sull'Atto Senato n. 2837 di riforma delle Agenzie Fiscali.

In primo luogo vi è da dire che vi sono molti punti di contatto tra la concezione di fisco espressa nel Disegno di Legge in esame e quella già espressa dalla Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche (FLP) ben prima dei rapporti FMI e OCSE, precisamente nell'Audizione tenuta innanzi a codesta autorevole Commissione il 14 marzo 2014.

È fuori di dubbio, infatti, che l'idea che vuole la tendenza degli Italiani ad evadere le imposte come parte del DNA italico sia una fake-news smentita da autorevoli studi economici ed econometrici. È invece frutto di politiche fiscali e impositive sbagliate, basate su un mix di procedure farraginose e costose necessarie all'adempimento dell'obbligo tributario, controlli di massa (che poi di massa non possono essere) inefficaci, continui e mascherati condoni fiscali che autorizzano i contribuenti a sperare in un successivo condono e, infine, sanzioni - anche penali - inesistenti o molto blande per gli evasori.

L'evasione fiscale si batte con l'informazione, con l'aumento dei controlli preventivi e, soprattutto, con una struttura burocratica dedicata al rapporto costruttivo e consulenziale del contribuente, che abbatta i costi dell'adempimento sia in termini di costi diretti che indiretti (tempo sprecato per adempimenti e procedure farraginose e inutili).

Le osservazioni della Corte dei Conti rese pubbliche nelle scorse settimane sul cattivo uso delle banche dati da parte dei vertici dell'Agenzia delle Entrate per l'elaborazione degli indici di rischio fiscale sono quanto mai pertinenti benché non esaustive del problema enorme che ci si trova a fronteggiare e che va affrontato in modo organico.

Gli stessi dati sul recupero dell'evasione fiscale da parte delle Agenzie, forniti annualmente, non sono certo probanti dell'efficacia dell'azione amministrativa giacché contengono dati non omogenei e non misurano l'unico indice affidabile per valutare le politiche fiscali cioè il cosiddetto "tax gap" il quale, in presenza di un giusto mix di misure normative e organizzative, è passibile di diminuzione cospicua e costante nel tempo.

Sin qui i punti, non trascurabili, di contatto tra le idee di noi tecnici del fisco e il DDL di riforma. Ciò che pare invece estraneo alla nostra idea di fisco è la variabile

riguardante il personale, il fattore umano, che ci sembra sia affrontata solo parzialmente in questo Disegno di Legge.

I cambiamenti non avvengono per decreto e che le norme vadano poi applicate da persone le quali - pur ampiamente specializzate - devono essere adeguatamente motivate non solo sul piano economico è persino banale, ma non trova puntuale riscontro nell'articolato della riforma proposta.

Ci sembra utile riepilogare brevemente la storia delle agenzie fiscali, dei loro rapporti con il Ministero vigilante e della struttura convenzionale diventata ormai obsoleta.

All'inizio degli anni 2000 le Agenzie Fiscali partono con un grande entusiasmo da parte di tutti gli attori coinvolti - lavoratori, politica, professionisti - convinti di essere di fronte a quel "change management strutturale" di cui si parla con sempre più insistenza nella letteratura specializzata. Il rapporto tra politica (il ministero vigilante) e gestione è assicurato da uno strumento innovativo quale la Convenzione, che diventa oggetto di studio anche in altri paesi europei. Le prospettive e le speranze di valorizzazione del personale sono forti e assicurate dalla forte partecipazione sindacale durante tutto il periodo di transizione dalla struttura ministeriale a quella delle agenzie. Questo stato di cose funziona - con alterne vicende - sino alla stipula del 1° Contratto Collettivo del Comparto Agenzie Fiscali.

Successivamente, in modo costante, sia il rapporto tra politica e amministrazione del fisco che la valorizzazione del personale sono progressivamente cambiati: per quanto riguarda il primo, sono state svuotate di senso e di contenuti le Convenzioni, che sono diventate il mezzo con il quale la politica controllava e controlla le Agenzie impedendo loro qualunque margine di innovazione e manovra sul piano dell'azione amministrativa. **La carenza di risorse dovuta ai continui tagli lineari e alle regole alle quali le agenzie fiscali sono state sottoposte - non diverse da quelle di qualunque ministero - hanno azzerato di fatto non solo l'autonomia finanziaria, ma qualunque altro tipo di autonomia.**

D'altro canto, l'illusione che bastasse tagliare le risorse e sottoporre le Agenzie a controlli "occhiuti" da parte della Ragioneria Generale dello Stato e del Dipartimento della Funzione Pubblica per controllare enti che sentiva sfuggirgli dalle mani, ha portato la politica a offrire come contropartita tacita la delega alle Agenzie di un forte potere interpretativo delle norme fiscali, volutamente generiche e contraddittorie nei loro fini, nonché mano libera su alcuni aspetti dell'organizzazione e della gestione del personale.

In questo modo si è andato consolidando un sistema di "carriera" basato essenzialmente sulla fedeltà al vertice di turno attraverso l'uso in molti casi distorto e massiccio dell'istituto dell'incarico dirigenziale, che era previsto solo nella fase transitoria come risposta provvisoria per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti, e a una ramificazione delle posizioni organizzative e di responsabilità che, ben lungi dal garantire adeguate prospettive professionali al personale, hanno causato malessere e disfunzioni organizzative, per i criteri di scelta adottati.

La motivazione del personale - basata su cultura aziendale, ruolo primario svolto nel Paese, condivisione di visioni comuni della propria missione istituzionale - quale leva gestionale, è stata sostituita dalla fedeltà e dalla appartenenza al vertice amministrativo di turno.

Poiché queste sono, attualmente, le condizioni nelle quali i lavoratori delle Agenzie Fiscali si trovano a prestare la loro opera, per cambiarle e riportare questi enti nell'alveo di strutture di missione al servizio della collettività vi è bisogno di un nuovo, e continuo rapporto con il Ministero dell'Economia, il ritorno alle condizioni di autonomia originarie e una rinnovata partecipazione del personale ai processi di trasformazione, così come avvenne alla fine degli anni '90 con il Comitato Guida per la riforma del Ministero delle Finanze e la nascita delle Agenzie Fiscali.

Solo in questo modo è possibile che le rinnovate strutture ritrovino al proprio interno tutte quelle condizioni di motivazione, valorizzazione, empowerment, che i rapporti dell'OCSE fin dal 2001 hanno individuato come condizioni alternative a continue riforme introduttive di norme che, nel loro stratificarsi, diminuiscono l'efficienza complessiva delle pubbliche amministrazioni.

Se si vuole raggiungere questo obiettivo è certamente necessaria l'istituzione di un nuovo comparto di contrattazione che a nostro parere potrebbe ricomprendere tutta l'amministrazione economico-finanziaria cioè le Agenzie Fiscali e il personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Difficilmente strutture che hanno due comparti di contrattazione diversi, istituti contrattuali diversi possono "parlarsi" e collaborare in modo proficuo. D'altronde, il fatto di far parte di un unico comparto di contrattazione non fa venire meno la diversa natura degli Enti, ma assicura solo omogeneità di trattamento contrattuale tra strutture amministrative che svolgono la medesima missione al servizio del Paese.

Le modifiche normative debbono quindi essere coerenti con la proposta di uno specifico comparto di contrattazione, lasciando alle prime la ridefinizione del quadro normativo di riferimento e le modifiche necessarie al Decreto Legislativo 165 in linea con la particolarità delle funzioni svolte.

Ma tenendo fuori dalla riserva di legge tutti quegli aspetti che invece debbono essere affrontati in sede contrattuale.

In buona sostanza se è condivisibile l'intervento normativo sulle modifiche al sistema convenzionale, sul superamento dei vincoli burocratici formali e sui tetti imposti dall'alto ad Enti che debbono garantire attività di alta specializzazione ed efficienza, sulle stesse modalità di finanziamento, riteniamo sbagliato prevedere, come invece si propone del DDL, l'individuazione ad esempio di specifiche posizioni di responsabilità con i relativi criteri di accesso e di valutazione, la modalità di retribuzione.

Materie queste ultime assolutamente di pertinenza contrattuale.

Anche l'idea di affidare al Regolamento di Amministrazione tutta la potestà organizzativa, senza la previsione del confronto con i rappresentanti dei lavoratori, porta con sé il rischio di veder naufragare qualunque azione riformatrice in quanto allo stato attuale i lavoratori, che hanno già sperimentato tale via, mostreranno resistenze al cambiamento difficilmente superabili.

Se è necessario, come riteniamo necessario, uno specifico comparto di contrattazione, questo deve avere la possibilità di dispiegare fino in fondo e compiutamente i suoi effetti, senza i limiti ed i paletti che il DDL prevede e che lascerebbe inalterati gli squilibri e le invasioni di campo oggi presenti tra legge e contratto, spostandone solo le competenze all'interno delle singole autorità amministrative.

Per quanto riguarda invece le materie oggetto di possibile nuova regolamentazione legislativa, quali le modalità di accesso alla dirigenza, riteniamo che debbano essere oggetto di particolare attenzione, poiché la situazione attuale risente fortemente della stagione dell'uso abnorme e distorto dell'istituto dell'incarico dirigenziale trasformato da condizione eccezionale a regola ordinaria di reclutamento, almeno sino a che non è intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 37/2015.

Vista la situazione di assoluta emergenza per la carenza di dirigenti e la necessità di avere esperti già formati che possano sin da subito dirigere gli uffici, ben venga la possibilità di definire modalità specifiche di accesso alla dirigenza e la previsione di poter bandire concorsi riservati al personale interno, ma vanno assolutamente ripristinate le condizioni di "eguaglianza dei punti di partenza", evitando di preconstituire, con i titoli, corsie preferenziali a coloro che hanno ricoperto incarichi giudicati illegittimi dalla Corte Costituzionale.

Diversamente, si aprirebbe una nuova stagione di contenziosi giudiziari, della quale non si sente il bisogno, che rischierebbe di paralizzare l'iter di reclutamento di nuovi dirigenti e che il preambolo del Disegno di Legge - con il rimando ai trattati europei e al novellato articolo 81 della Costituzione novellato - non basterebbe certo a scongiurare.

Allo stesso modo, il comparto di contrattazione autonomo deve servire a trovare soluzioni che permettano di contemperare le esigenze di valorizzazione di personale, sempre più specializzato, con un ordinamento professionale efficace.

A tal proposito, se si esamina la curva dei salari attuale dei lavoratori delle Agenzie Fiscali si vede che essa è pressoché piatta - con variazioni minime - per il 99 per cento del personale, e si impenna in modo impressionante per l'uno per cento dei 50.000 addetti, in corrispondenza delle figure dirigenziali di seconda e di prima fascia. Al di fuori di queste figure, qualunque altro riconoscimento di tipo sia economico che professionale è precario e comunque mal remunerato. Persino le Posizioni Organizzative Speciali (POS), riservate alla sola Agenzia delle Entrate nell'esiguo numero di poco più di trecento posizioni, sono figure precarie.

Dalla fase di avvio delle Agenzie però, la composizione del personale si è alquanto modificata: sono andate in pensione prevalentemente figure con inquadramento contrattuale medio-basso e sono state sostituite da veri e propri professionisti, con tanto di specializzazioni tecniche e iscrizioni ad albi professionali.

A fronte di una composizione siffatta, è irrimandabile l'istituzione di un "middle management" vero e proprio e di carriere tecniche e professionali che attenuino la forte discontinuità di inclinazione della curva dei salari a fronte di una forte diffusione di lavoro altamente specializzato non riconducibile certamente a quell'uno per cento per il quale la curva dei salari si impenna.

Così come bisogna garantire nello specifico comparto adeguati riconoscimenti economici e professionali a tutto il restante personale che contribuisce con la sua attività al funzionamento dell'Agenzia, a partire ad esempio dalle attività di assistenza al contribuente, dal presidio di decine di migliaia di sportelli.

Riconoscimenti impediti dall'attuale quadro normativo che ingessa, o per dire meglio impedisce, il diritto alla carriera per il personale attualmente inquadrato nella prima e nella seconda area, già utilizzato in attività di alto contenuto professionale.

Se si utilizza l'utilizzo della modifica del quadro normativo vigente per superare le rigidità di questi anni non si possono tenere fuori dalle previsioni del DDL modifiche che prevedano la possibilità di procedure di passaggi tra le aree.

Altrimenti ci troveremmo di fronte all'adozione di interventi parziali, ancora una volta destinati solo ad una parte del personale, adottati per legge o atti avente forza di legge, che non servono per migliorare l'efficacia complessiva delle Agenzie fiscali, ma solo a trovare una scorciatoia per sanare situazioni non sanabili.

In conclusione riteniamo che le basi di un nuovo ordinamento complessivo di questo tipo possano e debbano essere introdotte all'interno di questa legge di riforma, fermo restando che la disciplina contrattuale di queste nuove figure professionali dovrà essere di competenza della contrattazione nel nuovo comparto.

A nostro parere, vi sono tutte le possibilità di dare al Paese un fisco nuovo, moderno, efficiente, equo, democratico, con pochi e mirati ritocchi al presente Disegno di Legge. I primi ad aspettare un cambio di rotta in questo senso sono i lavoratori delle Agenzie Fiscali, i quali vogliono essere agenti del cambiamento.

Lasciate che essi partecipino al un nuovo progetto di riforma, non varate norme che li escludano in toto dalla partecipazione e avrete tutto ciò che uno Stato moderno può sviluppare in materia di fisco.

La Segreteria Nazionale FLP Ecofin-Agenzie Fiscali