

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-Equitalia. 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



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 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 <u>03/07/2015</u> 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	1.236		

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

SEDE NAZIONALE

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 dinnanzi 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 imprecisate, 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 ricoprono 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.

“Teri, 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 le 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

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.

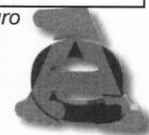
Il recupero dell’evasione

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.

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

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