

Relazione illustrativa

Premessa

Il presente decreto legislativo dà attuazione all'art. 9, comma 1, lettera h), della legge 11 marzo 2014, n. 23, concernente la delega al Governo per la revisione del sistema fiscale. In particolare, tale disposizione individua, tra i principi e i criteri direttivi della legge di delega, *"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"*.

Il provvedimento si compone di due articoli concernenti, rispettivamente, la riorganizzazione delle agenzie fiscali e il reclutamento di personale dirigenziale.

Articolo 1

Comma 1

A distanza di quasi quindici anni dall'istituzione delle agenzie fiscali, il decreto delegato si prefigge lo scopo di garantire la riorganizzazione delle strutture delle Agenzie fiscali in funzione del contenimento delle spese di funzionamento e del riassetto dei servizi di assistenza, consulenza e controllo con il prioritario obiettivo di facilitare gli adempimenti tributari anche grazie all'impiego di nuove e più avanzate forme di comunicazione con il contribuente, contribuendo a una maggiore competitività delle imprese italiane e favorendo l'attrattività degli investimenti in Italia per le imprese estere che intendono operare nel territorio nazionale. La disposizione prevede che gli interventi di riorganizzazione siano diretti, altresì, ad assicurare la riduzione della invasività dei controlli e dei connessi adempimenti secondo il principio del controllo amministrativo unico sviluppando ulteriormente tecniche di analisi dei rischi.

La riorganizzazione delle agenzie fiscali deve tenere conto della necessità di un approccio collaborativo tra amministrazione fiscale, imprese e cittadini. In quest'ottica, l'attività delle agenzie deve essere orientata a facilitare gli adempimenti e a promuovere la trasparenza dei processi, avendo anche come riferimento un modello operativo che, nell'ambito dello svolgimento delle funzioni loro assegnate, si ispira ai principi del "controllo amministrativo unico" e della minima invasività nel tessuto produttivo. In questo modo le agenzie fiscali orientano la loro azione in coerenza con i principi generali enunciati dall'art 1, comma 1, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35. In base al principio del controllo amministrativo unico, le amministrazioni coordinano e programmano i controlli così da ridurre duplicazioni e sovrapposizioni e recare il minore intralcio al normale esercizio delle attività dell'impresa. Oltre che con il rispetto di tale principio, l'obiettivo di ridurre l'invasività dei controlli sulle attività di impresa si realizza grazie anche a uno sviluppo ulteriore delle attività di analisi preventiva del rischio, da effettuare anche congiuntamente con le altre amministrazioni, ciascuna per le proprie competenze.

Il decreto individua inoltre nell'adozione di nuove e più avanzate forme di comunicazione con il contribuente uno strumento essenziale per facilitare gli adempimenti fiscali e contribuire a un significativo incremento della competitività delle imprese, italiane o straniere, che intendono operare in Italia.

Le agenzie orientano in funzione degli obiettivi istituzionali e della missione prioritaria di facilitare

e promuovere l'assolvimento degli obblighi tributari anche i programmi di formazione e sviluppo del personale, nonché i criteri di determinazione dei compensi incentivanti, nel quadro della revisione del sistema delle convenzioni fra Ministro dell'economia e delle finanze e agenzie fiscali di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Comma 2

Prevede che le convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 59, comma 2, stabiliscano per le agenzie fiscali specifici obiettivi di incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari, del livello di efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale, delle frodi e degli illeciti tributari, anche mediante l'attuazione delle disposizioni dell'articolo 1, commi 634, 635 e 636 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 e dei nuovi istituti introdotti in attuazione della legge 10 marzo 2014, n. 23.

Commi 3, 4, 5 e 6

Prevedono una revisione del sistema delle convenzioni fra Ministro dell'economia e delle finanze e agenzie fiscali, in relazione alla nuova strategia di controllo fiscale e agli obiettivi di maggiore efficienza cui essa è rivolta. 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. Il successo di questa strategia dipende in modo determinante dalla qualificazione e dalla competenza professionale richieste agli operatori delle agenzie fiscali, e in particolar modo a quelli dell'Agenzia delle entrate, che hanno il compito - significativamente diverso, in questo, rispetto al passato - di impostare un confronto costruttivo con i contribuenti prima che essi definiscano le proprie dichiarazioni, facilitando loro - attraverso una esposizione trasparente delle informazioni in possesso dell'amministrazione - una valutazione critica delle iniziali intenzioni dichiarative, tale da poterli spontaneamente indurre a una rappresentazione di imponibili maggiormente aderente alla propria capacità contributiva.

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. Questo sistema, infatti, è soggetto oggi in gran parte (per oltre metà delle risorse disponibili) a regole la cui applicazione ha in estrema sintesi, come effetto finale, quello di svuotare di senso le finalità incentivanti del sistema stesso, tanto farraginosi sono i suoi meccanismi applicativi e tanto lente sono le tempistiche di erogazione delle risorse rispetto alla prestazione di lavoro degli operatori.

La disposizione prevede, in particolare, che la misura della quota incentivante di cui all'articolo 59, comma 4, lettera c), sia rapportata al raggiungimento degli obiettivi individuati nelle convenzioni e che tale misura possa essere incrementata a seguito di verifica, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze, secondo gli indicatori e sulla base dei criteri di cui al comma 4, del maggior gettito con riferimento alle somme incassate nell'ultima annualità consuntivata, derivanti dall'attuazione delle disposizioni dell'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 l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari, 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.

La disposizione prevede che le convenzioni definiscano, per ciascuna agenzia fiscale, specifici indicatori per la misurazione dei predetti 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.

E', inoltre, previsto 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.

E', altresì, previsto 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 presente decreto relative alla convenzione di cui all'articolo 59 del decreto legislativo n. 300/1999 si rendono applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2016.

Comma 7

Prevede che al raggiungimento degli obiettivi individuati nelle convenzioni di cui al comma 1 gli stanziamenti iscritti nei pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per la quota incentivante siano integrati con un apposito provvedimento in corso di gestione, nel rispetto del vincolo di neutralità finanziaria relativamente al previgente sistema.

Specifica, inoltre, che in forza di detto vincolo, per l'attività svolta a decorrere dall'anno 2016 l'ammontare della predetta quota incentivante non può superare la media degli importi assegnati nel triennio precedente a ciascuna agenzia in applicazione del citato articolo 59, comma 4, lettera c), del decreto legislativo n. 300 del 1999 e dell'articolo 12, commi 1 e 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, come sostituito dall'articolo 3, comma 165, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Occorre rilevare che nel 2015 il personale delle agenzie fiscali riceverà la parte maggiore dei suoi compensi incentivanti a titolo di remunerazione di attività svolte nel 2012, e cioè tre anni prima. Questo sfasamento non va letto come un'anomalia contingente, ma è una costante, legata alle regole cui si è appena accennato, che sono quelle previste dall'art. 3, comma 165, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. Questa norma prevede incentivi economici per tutti i settori dell'amministrazione economica e finanziaria, dalle articolazioni ministeriali alle agenzie fiscali, e rivolgendosi quindi a una platea assai eterogenea di strutture quanto a obiettivi e responsabilità, non è per nulla calibrata, nei suoi meccanismi applicativi, sulle dinamiche operative e le necessità gestionali specifiche delle agenzie fiscali. Ne discendono le criticità evidenziate. Viceversa, il sistema incentivante (cosiddetta "quota incentivante") che la legge istitutiva delle agenzie fiscali (decreto legislativo n. 300/1999) ha introdotto specificatamente per le agenzie stesse in correlazione al raggiungimento dei loro obiettivi gestionali corrisponde bene alle sue finalità (la quota incentivante è puntualmente corrisposta l'anno successivo a quello della performance considerata), ma il problema è appunto questo: la maggior

parte delle risorse destinate all'incentivazione del personale delle agenzie fiscali è veicolata da un meccanismo esterno alla quota incentivante stessa.

Con il nuovo orientamento che la legge n. 190/2014 intende imprimere alla strategia di controllo fiscale, è maturo il tempo per una revisione organica del sistema incentivante delle agenzie fiscali, così da ricondurlo a coerenza e unità entro il quadro normativo del decreto legislativo n. 300/1999. La revisione consiste nell'imperniare tutto il sistema di incentivazione delle agenzie fiscali sull'istituto della quota incentivante, che vedrebbe così rafforzata la propria efficacia riguardo agli obiettivi strategici dell'incremento della *tax compliance* e dell'attività di contrasto all'evasione fiscale e alle frodi. La norma non comporta maggiori oneri per il bilancio dello Stato: lo scopo non è, infatti, quello di avere più risorse rispetto all'attualità per l'incentivazione del personale, bensì quello di poter gestire le risorse disponibili in maniera realmente conforme alle finalità incentivanti che vi sarebbero, per principio, legate: se l'uso di tali risorse deve essere effettivamente una leva gestionale è necessario che la gestione di quella leva faccia tutt'uno con le responsabilità di gestione.

Le Convenzioni costituirebbero, 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. Nelle more dei rinnovi contrattuali continuerebbero, peraltro, ad applicarsi anche alle agenzie fiscali le previsioni di carattere transitorio introdotte in materia dal decreto-legge n. 95/2012 per la generalità delle amministrazioni pubbliche.

Comma 8

Il comma 8 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 la riduzione di almeno il 10% del rapporto tra dirigenti e personale delle aree funzionali.

Comma 9

Il comma 9 prevede che le agenzie provvedano altresì a una riduzione non inferiore al 10% dell'attuale dotazione organica delle posizioni dirigenziali di livello generale, a valere sulla dotazione organica cumulativa delle predette posizioni.

Comma 10

Prevede che, a seguito delle riduzioni di cui ai commi 8 e 9, i fondi per il trattamento accessorio del personale dirigente di prima e seconda fascia vengano ridotti in proporzione ai posti dirigenziali effettivamente soppressi.

Comma 11

Il comma 11 rivede, infine, le attribuzioni dei vicedirettori dell'Agenzia delle entrate. Nell'istituire tali figure, la legge sulla *spending review* aveva previsto che una di esse svolgesse "i compiti di indirizzo e coordinamento delle funzioni riconducibili all'area di attività dell'Agenzia del territorio". Tale disposizione, che limita a specifiche materie l'ambito di competenza di uno dei vicedirettori, comportando, di riflesso, un limitazione speculare per l'altro vicedirettore, cui sono precluse attività eventualmente interconnesse con lo svolgimento dei compiti menzionati, non ha più giustificazione con il completamento del processo d'integrazione operativa tra le funzioni delle due agenzie, situazione, questa, che richiede invece flessibilità nella determinazione degli ambiti di azione dei due vicedirettori, in relazione alla dinamica mutevole delle esigenze organizzative e

funzionali connesse alla funzione di coadiuvare il direttore dell'Agenzia nell'esercizio delle sue attribuzioni. A tali necessità risponde appunto la norma contenuta nel comma 12 che precisa che resta invariato il contingente già previsto per legge.

Articolo 2

L'articolo, composto di un unico comma, introduce disposizioni volte ad assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa delle agenzie fiscali nell'attuale contesto funzionale ed organizzativo, caratterizzato da un elevato numero di vacanze nell'organico dirigenziale e dalle gravi criticità connesse alla diffusione degli uffici sul territorio, in considerazione dello speciale impegno necessario per conseguire obiettivi di missione ordinari e straordinari e della situazione susseguente la dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 8, comma 24 del decreto legge 2 marzo 2012, n.16 convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, di cui alla sentenza della Corte Costituzionale 17 marzo 2015, n. 37, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 25 marzo 2015, n. 12.

Per assicurare una celere copertura delle vacanze di organico, le agenzie stesse sono autorizzate ad annullare i concorsi per dirigente banditi nel 2013 e nel 2014, ma non ancora conclusi anche a causa dei contenziosi pendenti, e a indire contestualmente nuovi concorsi per soli esami, da concludere entro il 31 dicembre 2016, utilizzando modalità selettive da stabilire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. In ragione della peculiare professionalità alla cui verifica sono finalizzati i concorsi stessi, la norma ne consente l'espletamento senza necessità di esperire preventivamente le procedure di mobilità di cui all'art. 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Al personale dipendente delle agenzie può essere riservato non più del 30% dei posti messi a concorso.

Nel medesimo comma viene infine direttamente autorizzata l'assunzione dei vincitori nei limiti delle facoltà assunzionali delle agenzie.

RELAZIONE TECNICA

Articolo 1

Commi da 1 a 6. Le disposizioni prevedono interventi in materia di riorganizzazione delle agenzie fiscali diretti a potenziare l'efficienza dell'azione amministrativa anche attraverso la definizione di specifici obiettivi misurabili sulla base di puntuali indicatori. Viene, altresì, prevista una revisione del sistema delle convenzioni fra Ministro dell'economia e delle finanze e agenzie fiscali, in relazione alla nuova strategia di controllo fiscale e agli obiettivi di maggiore efficienza cui essa è rivolta. Trattandosi di disposizioni di carattere ordinamentale, le stesse non comportano maggiori oneri per la finanza pubblica.

Comma 7. La norma prevede che al raggiungimento degli obiettivi individuati nelle convenzioni di cui al comma 1 gli stanziamenti iscritti nei pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per la quota incentivante siano integrati con un apposito provvedimento in corso di gestione, nel rispetto del vincolo di neutralità finanziaria relativamente al previgente sistema. Specifica, inoltre, che in forza di detto vincolo, per l'attività svolta a decorrere dall'anno 2016 l'ammontare della predetta quota incentivante non può superare la media degli importi assegnati nel triennio precedente a ciascuna agenzia in applicazione dell'articolo 59, comma 4, lettera c), del decreto legislativo n. 300 del 1999 e dell'articolo 12, commi 1 e 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, come sostituito dall'articolo 3, comma 165, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. La norma non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, atteso che la predetta quota incentivante, nel rispetto del principio della neutralità finanziaria, sarà determinata in relazione al maggior gettito verificato dal Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento delle finanze, con riferimento all'ultimo anno consuntivato.

Commi 8, 9 e 10

Le disposizioni prevedono un'ulteriore riduzione del numero di posizioni dirigenziali delle agenzie fiscali rispetto a quella già stabilita dalla *spending review*. Precisamente, viene ridotto di non meno del 10% e per ciascuna Agenzia, il rapporto tra personale dirigenziale di livello non generale e personale non dirigente previsto dall'articolo 23-*quinquies*, comma 1, lettera a), punto 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Si prevede, altresì, che le agenzie provvedano, con riferimento alla dotazione organica cumulativa delle loro posizioni dirigenziali di livello generale, ad una riduzione complessiva di almeno il 10 per cento di tali posizioni.

Infine, si dispone che a seguito della riduzione delle dotazioni organiche sia dei dirigenti di prima fascia (comma 8) che di seconda fascia (comma 9), vengano corrispondentemente ridotti i relativi fondi della contrattazione integrativa.



Le predette disposizioni determineranno significativi risparmi la cui entità sarà determinabile solamente a consuntivo sulla base delle posizioni dirigenziali di I e II fascia effettivamente soppresse.

In ogni caso, a titolo indicativo, si prospettano di seguito sia per l'agenzia delle entrate sia per l'agenzia delle dogane ed in relazione alla sola riduzione delle dotazioni organiche dei dirigenti di seconda fascia, i risparmi relativi all'ipotesi in cui tale riduzione sia effettuata nella misura minima del 10%.

Agenzia delle entrate

Una volta completata la riduzione imposta dalla *spending review* (art. 23-*quater* del decreto legge 95/2012) le posizioni dirigenziali di seconda fascia dell'Agenzia delle entrate saranno 1.095 (rapporto 1:40 rispetto al personale non dirigente).

Nell'ipotesi in cui tale rapporto sia ulteriormente ridotto del 10%, passando così a 1:44, il numero di dirigenti si ridurrebbe di ulteriori **110** unità: da 1.095 a 985. Si ipotizza, inoltre, che le posizioni da sopprimere siano tutte inquadrate nel quarto livello.

Fino alla sentenza della Corte costituzionale n. 37/2015, le posizioni destinate a essere soppresse erano coperte da funzionari incaricati. Il risparmio dell'operazione va determinato quindi come differenziale tra il trattamento economico complessivo corrispondente alle posizioni dirigenziali da sopprimere e quello spettante a un funzionario della III area. Per quest'ultimo si fa riferimento alla posizione economica F4, nella quale ricade la maggior parte dei precedenti incaricati e alla quale corrisponde una retribuzione annua di € **35.280** (l'importo, come tutti quelli di seguito indicati, è espresso "lordo dipendente").

Poiché il costo di una posizione dirigenziale di IV livello (esclusa la retribuzione di risultato) è di € **62.180**, la soppressione di una posizione di IV livello comporta un risparmio di € **26.900** (€ 62.180 - € 35.280). Il risparmio totale (per 110 posizioni), pertanto, sarebbe pari a € **2.959.000**.

Ai predetti risparmi si aggiungeranno anche quelli relativi alle indennità di risultato che determineranno una corrispondente riduzione dei fondi per il trattamento accessorio.

Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nel rapporto di 1:40, i dirigenti di seconda fascia dell'Agenzia sono 313; applicando il rapporto di 1:44, scenderebbero a 282 (31 in meno). Anche in questo caso si ipotizza di sopprimere posizioni di IV livello.

Nel calcolare il risparmio, relativo all'ipotesi in cui tale rapporto sia ulteriormente ridotto del 10%, va tenuto conto del fatto che i trattamenti retributivi sono diversi (superiori) a quelli dell'Agenzia delle entrate; in particolare, alla posizione economica F4 della III area corrisponde una retribuzione annua di € **39.184** mentre la retribuzione del dirigente di IV livello è pari a € **74.575**.

Conseguentemente, il risparmio per la soppressione di una posizione dirigenziale di IV livello è pari a € **35.391** (€ 74.575 - € 39.184); il risparmio per la soppressione di 31 posizioni ammonterebbe a € **1.097.121**.

Ai predetti risparmi si aggiungeranno anche quelli relativi alle indennità di risultato che determineranno una corrispondente riduzione dei fondi per il trattamento accessorio.



Comma 11. La norma prevede la cessazione degli effetti delle limitazioni per specifiche materie introdotte dall'articolo 23-quater comma 7 del decreto legge 95/2012 con riguardo allo svolgimento delle funzioni dei vicedirettori dell'Agenzia delle entrate. Trattandosi di norma avente carattere ordinamentale e considerato che il contingente dei vicedirettori, già previsto per legge, resta invariato, la stessa non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Articolo 2

Comma 1. È previsto che le agenzie fiscali, per la copertura delle proprie vacanze di organico degli uffici dirigenziali, sono autorizzate ad annullare le procedure concorsuali per la copertura di tali uffici, bandite nel 2013 e 2014 e non ancora concluse, e a indire concorsi pubblici, per soli esami, da espletare entro il 31 dicembre 2016, con una riserva dei posti non superiore al 30 per cento di quelli messi a concorso a favore del proprio personale dipendente. La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in quanto le assunzioni ivi autorizzate sono disposte nei limiti delle facoltà assunzionali delle agenzie fiscali.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 191, ha avuto esito

POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

27 GIU. 2015

