



CAMERA DEI DEPUTATI
VI COMMISSIONE FINANZE

Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate e Presidente dell'Agenzia delle entrate-Riscossione.

Avv. Ernesto Maria Ruffini

Operatività dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate – Riscossione.

Roma, 17 ottobre 2017

Palazzo Montecitorio

Aula della VI Commissione

Indice

1. Premessa.....	3
2. La riorganizzazione interna dell’Agenzia delle entrate	3
3. La riforma legislativa dell’Agenzia delle entrate	9
4. L’Agenzia delle entrate-Riscossione	13
4.1 Cosa cambia con il decreto legge n. 193 del 2016	13
4.2 L’organizzazione	14
4.3 L’assegnazione delle risorse umane e i criteri applicati per la nomina dei responsabili	16
4.4 Le sinergie.....	17
5. Conclusioni	18

1. Premessa

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

desidero, innanzitutto, ringraziare questa Commissione che mi offre oggi l'opportunità di illustrare il processo di riorganizzazione in atto dell'Agenzia delle entrate e di rappresentare i tratti qualificanti del riassetto organizzativo della riscossione nazionale in attuazione del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225.

Entrambe le iniziative sono state ispirate da un unico obiettivo: realizzare un più efficace rapporto tra fisco e contribuente.

2. La riorganizzazione interna dell'Agenzia delle entrate

Nel 2012, l'Agenzia delle entrate ha incorporato l'Agenzia del territorio. Il processo di unificazione di due realtà così importanti e consolidate è stato inevitabilmente complesso. L'operazione ha realizzato significative economie di scala; un dato fra tutti: a livello centrale e regionale sono state soppresse quattro direzioni centrali e quindici direzioni regionali.

Non risponde a esigenze finanziarie, ma a un ripensamento, a livello internazionale, del rapporto fisco-contribuenti il profondo riassetto che l'Agenzia delle entrate ha recentemente avviato con riferimento alle proprie strutture centrali.

Il processo è stato avviato con la delibera del Comitato di gestione n. 29 del 31 luglio 2017, approvata dal signor Ministro dell'economia e delle finanze.

Le modifiche in questione non consistono in semplici aggiustamenti o riscritture, bensì rivedono completamente l'impianto organizzativo delle strutture direzionali dell'Agenzia, tengono conto delle risultanze dei rapporti redatti dall'OCSE e dal FMI sullo stato dell'amministrazione finanziaria italiana.

Tali rapporti forniscono un giudizio complessivamente positivo sul funzionamento del modello agenzie, affermando che queste ultime dalla loro istituzione, nel 2001, hanno

migliorato la *performance* complessiva del sistema fiscale italiano. Allo stesso tempo i rapporti ribadiscono la necessità di riorientare l'attività di controllo e accertamento al fine di potenziare la *compliance* e l'adempimento spontaneo, prevenire *ex ante* i rischi di evasione ed elusione, anziché tentare di reprimerli *ex post* e ridurre il contenzioso.

La realizzazione di tale strategia richiede misure che valorizzino il confronto preventivo tra fisco e contribuente, garantiscano certezza normativa e procedurale, realizzino una reale semplificazione dei regimi fiscali e degli adempimenti, riducano l'impatto dell'attività di accertamento sullo svolgimento dell'attività economica dei contribuenti.

È un'operazione ambiziosa e complessa, ma allo stesso tempo indispensabile, se si vuole realizzare un sistema fiscale efficiente e al passo con i tempi. È appena il caso di ricordare che, a suo tempo, l'istituzione delle agenzie fiscali seguiva a un profondo riassetto del sistema tributario italiano, che alla fine degli anni novanta vide l'introduzione di istituti innovativi quali l'accertamento con adesione, la compensazione tra crediti e debiti, l'interpello generalizzato, la dichiarazione telematica. Una profonda riforma di questo tipo poteva essere gestita efficacemente solo da un'organizzazione fiscale radicalmente modificata, fortemente potenziata e resa più efficiente: l'Agenzia, appunto.

Oggi la situazione si ripropone: gli istituti e le azioni che devono consentire un reale cambiamento potranno avere successo solo se l'Agenzia sarà capace di gestirli efficacemente: il nuovo assetto organizzativo risponde proprio a questa esigenza di maggiore efficienza.

Scendendo nel dettaglio degli interventi, la novità più significativa riguarda la creazione di due Divisioni, che vengono collocate a livello intermedio tra il Direttore dell'Agenzia e le Direzioni Centrali *core*.

Le Divisioni gestiscono, rispettivamente, le attività di servizio e quelle di consulenza, controllo e contenzioso, intendendo tale termine nella nuova accezione precedentemente descritta. Sono rispettivamente denominate Divisione Servizi e Divisione Contribuenti, e operano a diretto riporto del Direttore dell'Agenzia. Hanno competenze proprie, relative alle attività comuni, e coordinano ciascuna tre Direzioni Centrali.

In particolare, alla Divisione Servizi sono affidati la realizzazione e lo sviluppo innovativo dei servizi telematici e la definizione della *policy* e delle procedure di assistenza all'utenza, in modo trasversale a tutti i processi dell'Agenzia. Al suo interno operano tre Direzioni Centrali preposte alle attività di servizio, riguardanti sia il ramo "entrate" che il ramo "territorio". Viene così realizzata la definitiva e compiuta integrazione dei servizi fiscali e di quelli immobiliari nei confronti della generalità dei contribuenti e degli utenti.

Anche all'interno della Divisione Contribuenti operano tre Direzioni centrali con la finalità di superare l'approccio funzionale, nel quale l'organizzazione è disegnata in ragione della tipologia di processo, a vantaggio di un approccio per tipologia di contribuente, nella convinzione che questa soluzione, già adottata da altre amministrazioni finanziarie estere, favorisca anche un'azione di controllo più mirata e dunque più efficace.

Sempre in quest'ottica, i compiti della Divisione Contribuenti e delle Direzioni Centrali che ne fanno parte non sono più limitati alla tradizionale funzione di indirizzo e coordinamento delle attività di accertamento e controllo, ma, coerentemente con la nuova impostazione che si intende dare a tali attività, si estendono anche alla consulenza, all'interpello e al contenzioso, venendo così a coprire l'intera gestione del rapporto fiscale nei confronti delle diverse tipologie di contribuenti. Alla guida delle due Divisioni sono preposti i due vicedirettori.

Un'altra novità significativa riguarda l'istituzione di una Direzione Centrale deputata a fornire supporto legale, in modo unitario e trasversale, alle diverse strutture dell'Agenzia: una funzione assente nel modello attuale.

Vengono, infine, significativamente potenziate le strutture di ulteriore diretto riporto al Direttore dell'Agenzia, dove convergono funzioni fino a ora suddivise tra strutture diverse. Ciò anche in un'ottica di più immediato ed efficace coordinamento con Agenzia delle Entrate-Riscossione e con altri enti e intermediari, nonché con gli Organi dello Stato.

Si sta ora disegnando l'articolazione interna delle nuove strutture, che sarà a breve sottoposta all'approvazione del Comitato di gestione.

Qual è il senso di questa ristrutturazione?

Il punto di partenza è capire quali sono le esigenze, i problemi e i comportamenti dei contribuenti e disegnare su di essi l'attività e quindi l'organizzazione degli uffici. Nei casi fisiologici di sostanziale rispetto dell'obbligo tributario, il fisco può scoprire grazie al dubbio o all'errore in buona fede di un cittadino un punto di debolezza della macchina fiscale e intervenire per evitare che quel dubbio si riproponga o quell'errore venga nuovamente commesso da altri contribuenti; può individuare nuovi sviluppi per facilitare tale rispetto, eliminando adempimenti e comunicazioni inutili. Nei casi patologici di mancato rispetto dell'obbligo tributario, il fisco può capire quali meccanismi, quali trucchi, se così vogliamo esprimerli, sono utilizzati dai mancati contribuenti, in relazione al tipo o alla dimensione dell'attività e verificare se essi siano riscontrabili in altri contribuenti con dimensioni o attività analoghe. Se il problema del fisco italiano è il suo rapporto con i contribuenti, la risposta non può che essere un'organizzazione che sia organizzata per tipo di contribuente: e *know your customer* è il principio che ispira la riorganizzazione dell'agenzia.

Quali i riflessi per i cittadini?

Proviamo a calare la proposta riorganizzazione sui tipi di contribuenti siano essi adempienti, che inadempienti. È cosa nota che il contribuente è, fondamentalmente riconducibile a due tipi: lavoratore dipendente o pensionato, con un reddito determinato in modo esatto da un soggetto terzo, e soggetti IVA, in cui una determinazione del reddito discrezionale si accompagna al calcolo dell'IVA e ai relativi adempimenti.

Per lavoratori dipendenti e pensionati, il principale problema nel rapporto con il fisco consiste nella dichiarazione annuale. È, in primo luogo, per essi che è pensata la Divisione Servizi, come soggetto competente a migliorare e soprattutto ad ampliare i servizi informatici e di consulenza, dalla dichiarazione precompilata ai centri di assistenza multimediale telefonica e via *internet*, passando per il rapporto con i sostituti d'imposta e di dichiarazione, cioè i CAF e gli altri intermediari. Ad essa sarà demandato il compito di risolvere quella che si può definire la quotidianità, il giorno per giorno del rapporto tra il fisco e i cittadini: gli oneri detraibili e deducibili, i rimborsi, i versamenti, la tassazione degli immobili e tutti gli innumerevoli errori che norme e circolari, righe e caselle, importi e

percentuali che a volte possono creare, soprattutto a chi è meno attrezzato per affrontarli. La Divisione Servizi si pone come la prima interfaccia, il “numero verde” in senso ampio del cittadino che ha un obbligo o un problema, diciamo ordinari, e vuole parlarne con un fisco che non indossi la giacca del cacciatore, ma che sia a sua disposizione per risolvere dubbi e fugare malintesi.

È ovvio che a tali servizi sono interessati anche i soggetti IVA: essi devono sì calcolare una specifica imposta (l’IVA, appunto), determinare il proprio reddito con criteri non sempre totalmente oggettivi, quali le stime o le presunzioni contabili che il principio di competenza richiede, affrontando problemi che il dipendente o il pensionato non hanno; ma anch’essi possono avere problemi con oneri personali, rimborsi, versamenti, errori materiali. In prospettiva, anche i soggetti IVA – questo è il mio auspicio e il mio obiettivo – potranno un giorno scegliere di avvalersi della dichiarazione precompilata o di sistemi di fatturazione elettronica e di trasmissione telematica dei corrispettivi, che assorbano gli adempimenti base dell’IVA e non li moltiplichino. Questa trasversalità rispetto all’universo dei contribuenti giustifica i Servizi come una delle due colonne dell’agenzia che intendiamo rimodellare.

L’altra colonna è la Divisione Contribuenti. Anche in questo caso c’è un *target* primario rappresentato, come detto dai soggetti IVA: artigiani, lavoratori autonomi, piccoli e medi imprenditori, imprese di rango nazionale o internazionale. Anche in questo caso c’è una inevitabile interazione con la divisione Servizi, perché anche soggetti non IVA possono dover affrontare questioni non ordinarie. Da qui la struttura tripartita della nuova divisione: persone fisiche ed enti non commerciali; lavoratori autonomi e PMI; grandi contribuenti, intesi come grandi imprese, ma anche come persone fisiche ad alta capacità contributiva. E per ciascuno di questi soggetti sono previste apposite funzioni per seguire la consulenza, il controllo, il contenzioso: perché il problema particolare che solleva il dipendente o il pensionato a reddito medio o basso, non è lo stesso sollevato dall’artigiano, dal professionista o dall’imprenditore ed entrambi sono lontani da quello della società che fattura milioni o del contribuente che guadagna centinaia di migliaia di euro.

La ristrutturazione ci consegnerà una “filiera produttiva” che andrà dal sorgere del problema (il dubbio e la richiesta di consulenza) al suo esplicitarsi (il controllo) e alla sua eventuale discussione (il contenzioso) e consentirà agli uffici del fisco di usufruire delle economie di apprendimento e di esperienza vantaggiosi per i contribuenti. Il contenzioso perso dal fisco insegnerà a quest’ultimo dove il controllo è solo inutile invadenza della vita e perdita di tempo del contribuente, così come avverrà con il controllo andato a vuoto o conclusosi solo con contestazioni formali. A sua volta l’attività di controllo non sarà più ispirata a una logica di “setacciamento” dell’universo dei contribuenti, ma sarà mirata solo ai soggetti a rischio, alle violazioni sostanziali. Eventuali errori materiali o formali o violazioni dovute all’ambiguità delle norme saranno portate all’attenzione della consulenza, con l’effetto di prevenire, anziché reprimere determinati comportamenti. E tutte queste attività saranno volte a trasformare problemi particolari in problemi ordinari, a spostare un numero crescente di soggetti anche IVA verso i meri utenti di servizi, come precompilata, fatturazione elettronica intelligente e trasmissione dei corrispettivi semplice, utenti con problemi ordinari. L’obiettivo finale è un fisco che abbia ispettori ma anche consulenti-suggeritori per avere cittadini sempre più informati e quindi un fisco che aumenti il gettito riducendo l’invadenza.

Per sintetizzare, la riorganizzazione vuol fare dell'agenzia quello che l'agenzia deve essere: un'amministrazione al servizio della collettività e del legislatore al quale fornire elementi utili per adottare le scelte migliori.

Il fattore umano, come è evidente, è il vero capitale dell’agenzia, e deve essere utilizzato per tutte le potenzialità che può esprimere. Per consentire tale utilizzo, le agenzie fiscali hanno bisogno, come un’automobile, di un motore, di una spinta che la sottragga alla forza di gravità dell’ordinaria burocrazia. Le Agenzie non hanno bisogno di indipendenza, ma di autonomia gestionale e operativa.

3. La riforma legislativa dell'Agenzia delle entrate

Sono convinto che le modifiche organizzative, momento indispensabile per il cambiamento, non sono sufficienti, da sole, per stimolare un'azione equilibrata e ragionata, attenta alla sostanza dei fenomeni, rispettosa delle garanzie dei contribuenti e non orientata esclusivamente alla massimizzazione del gettito fiscale: obiettivi, questi, di lungo periodo e di ampio respiro, che richiedono soprattutto un cambiamento culturale.

Giungono a proposito, in questo scenario, le proposte di legge n. 2837, in discussione in questi giorni al Senato, e n. 4484, di analogo contenuto, assegnata a questa Commissione, entrambe relative alla riforma delle Agenzie fiscali.

Mi permetto di ripetere, solo in forma più schematica, quanto già esposto alla Commissione Finanze del Senato.

Le proposte sono finalizzate a ripristinare quegli spazi di autonomia che il legislatore del 1999 aveva attribuito alle agenzie fiscali, progressivamente ridottesi per alcuni interventi legislativi stratificatisi nel corso di questi quasi vent'anni: l'aumento dei tempi per l'approvazione da parte del MEF delle delibere dei Comitati di gestione e la riduzione da 5 a 3 anni del mandato degli organi di vertice; la cancellazione del comparto autonomo di contrattazione; la norma sull'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi (2013); le misure di contenimento dei costi applicate alle singole voci (assunzioni, *turn-over* del personale, affitti, investimenti informatici); la riduzione delle dotazioni organiche del personale.

Il legislatore ha introdotto il modello di "amministrazione per agenzie", sull'esempio di altri Paesi¹, per garantire maggiore autonomia operativa e, quindi, una gestione più flessibile delle risorse umane e materiali, non più ispirata al solo rispetto della regolarità formale, ma anche a criteri di efficienza e efficacia: dalla logica dell'adempimento alla logica dell'efficienza. Ciò in coerenza con la riforma delle amministrazioni pubbliche

¹ Secondo gli studi comparati internazionali il modello dell'agenzia ha conosciuto particolare successo proprio in campo fiscale: su 52 amministrazioni fiscali di paesi OCSE, UE e G20 il 60% ha adottato *unified semi-autonomous body* (IMF, *Revenue Administration: Autonomy in Tax Administration and the Revenue Authority Model*, 2010; OECD, *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, 2013)

delineata dal decreto legislativo n. 29/1993, che introduceva la distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo, demandati agli organi di governo (il MEF nel caso delle agenzie fiscali), e quelle di attuazione e gestione, demandate alla dirigenza, trasformando il dirigente pubblico in un decisore, dotato di un proprio *budget*, gestore di risorse umane e strumentali e responsabile per il risultato.

Le misure contenute nei due progetti rispondono alle raccomandazioni formulate nelle già citate relazioni dell'OCSE e del FMI.

In particolare si ripristinano significativi spazi di autonomia e prevedendo, tra l'altro, che le disposizioni del decreto legislativo n. 165/2001 si applichino alle Agenzie solo in relazione alle materie non diversamente disciplinate dal decreto legislativo n. 300/1999; fino ad ora, infatti, è prevalsa la linea interpretativa opposta, secondo la quale l'autonomia delle Agenzie poteva esplicarsi solo entro i limiti (comuni a tutte le pubbliche amministrazioni) del predetto decreto legislativo n. 165/2001.

Le disposizioni del disegno di legge sono dunque viste con favore dall'Agenzia, quale necessario presupposto della riorganizzazione e per un effettivo successo delle misure ivi previste.

Anche su questo punto, permettetemi di richiamare l'attenzione dei membri della Commissione: nei disegni di legge non vi è alcuna sottrazione delle Agenzie fiscali all'indirizzo e al controllo politico; al contrario, tali attività sono rafforzate, proprio come contrappeso – non a un qualche inesistente forma di indipendenza delle Agenzie rispetto all'esterno –, ma ad un'autonomia che ha il suo campo di espressione all'interno delle stesse, nella loro gestione quotidiana e nella flessibilità riconosciuta alle stesse.

I progetti di legge pongono una particolare e legittima attenzione alle norme relative al personale. Non a caso il rapporto FMI ha esplicitamente indicato tra i fattori limitanti l'autonomia *“regole complesse e rigide riguardanti la valutazione del personale, gli incentivi retributivi, la formazione e la promozione”*.

La riforma mira a svincolare in parte le agenzie dalle disposizioni del D.lgs n. 165/2001 restituendo ai vertici un maggior controllo delle cosiddette “leve gestionali” del personale

(reclutamento, sviluppo e formazione), controllo indispensabile per motivare e incentivare il personale. In assenza, al vertice delle agenzie non resta che appellarsi alla dedizione dei dipendenti, il che rischia di essere insufficiente per conseguire il “buon andamento” degli uffici imposto dalla Costituzione.

Il disegno di legge prevede, in primo luogo il ripristino del comparto autonomo di contrattazione (leva “retribuzione”). Si tratta di una misura che va vista con estremo favore, in quanto consente la valorizzazione delle peculiarità, delle competenze e della specializzazione richieste al nostro personale, sia sotto l’aspetto giuridico che sotto quello economico.

Ma la predetta esclusione da specifiche previsioni del D.lgs. n. 165/2001 opera su importanti aspetti riguardanti l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia, quali il reclutamento del personale, la determinazione delle dotazioni organiche, le regole per l’accesso alla dirigenza, l’individuazione di posizioni organizzative non dirigenziali e le relative regole di accesso.

In particolare, per quanto riguarda l’accesso alla dirigenza, essa indica specificatamente le modalità concorsuali con cui dovrà avvenire, modalità da recepire nel regolamento di amministrazione. Si tratta di disposizioni in linea con la pronuncia della Corte Costituzionale in materia e che, codificando per legge tali modalità specifiche per le agenzie fiscali, supera le obiezioni dei giudici amministrativi sul potere del regolamento di superare disposizioni di legge. Le prove del concorso per la dirigenza delle agenzie fiscali saranno così basate su materie attinenti ai compiti istituzionali, dando rilievo, nella valutazione dei titoli, alle esperienze lavorative.

Queste previsioni vengono sicuramente incontro all’esigenza di reclutare dirigenti che conoscano realmente i problemi che dovranno affrontare e che abbiano capacità gestionali, oltre che conoscenze tecniche; a tale riguardo sarebbe utile se le disposizioni sottolineassero tali aspetti, fornendo indicazioni più puntuali sulle modalità di svolgimento delle prove e sulla formazione delle commissioni d’esame, ammettendo in queste ultime esperti di selezione attitudinale del personale.

Ugualmente fondamentali sono le nuove disposizioni che definiscono in particolare le posizioni organizzative non dirigenziali. Si tratta di un istituto in grado di garantire flessibilità gestionale alle agenzie, permettendo la copertura di posti, anche di responsabilità, con elementi di comprovata esperienza e capacità; al tempo stesso è possibile fornire agli stessi una prospettiva di carriera non legata al passaggio della dirigenza, riattivando la leva gestionale e motivazionale della promozione con la possibilità di uno sviluppo di carriera.

Al riguardo una denominazione “in positivo” e non “in negativo” (non dirigenziali) sottolineerebbe la sostanzialità di tale innovazione.

Sarebbe ancor più opportuna una definizione dei poteri gestionali, organizzativi, di spesa, di acquisizione delle entrate e di firma connessi con le seconde e il coordinamento con le norme che già oggi le regolano.

4. L'Agenzia delle entrate-Riscossione

4.1 Cosa cambia con il decreto legge n. 193 del 2016

Il decreto legge 22 ottobre 2016 n. 193, convertito con modificazioni dalla Legge 1° dicembre 2016, n. 225, ha operato un completo riassetto organizzativo della riscossione nazionale, superando il “modello Equitalia” come società per azioni, con l’obiettivo di rendere sempre più diretto, semplice e di autentico servizio il rapporto tra i contribuenti, che sono anzitutto cittadini, e l’agente della riscossione. Ciò, anche in linea con quanto indicato dall’Organizzazione Internazionale per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI), nell’ottica di una maggiore unicità decisionale ed efficienza organizzativa.

In particolare, l’art. 1 del decreto, ha previsto, a decorrere dal 1° luglio 2017, il superamento delle società del Gruppo Equitalia (ad esclusione della società Equitalia Giustizia S.p.A.) e la conferma dell’attribuzione dell’esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale, ex art. 3, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, all’Agenzia delle entrate.

Al fine di garantire la continuità e la funzionalità delle attività di riscossione, è stato istituito l’ente pubblico economico «Agenzia delle entrate-Riscossione», strumentale dell’Agenzia delle entrate e sottoposto all’indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell’economia e delle finanze.

La *governance* dell’Agenzia delle entrate-Riscossione prevede, ai sensi dell’art. 1, commi 3 e 4 del D.L. 193/2016, un Presidente nella persona del Direttore dell’Agenzia delle entrate, un Comitato di gestione e un Collegio dei revisori dei conti.

In merito alla funzione di **indirizzo e vigilanza**, l’art. 1, comma 13, del D. L. n. 193/2016 prevede che annualmente debba essere sottoscritto, tra il Ministro dell’economia e delle finanze e il Direttore dell’Agenzia delle entrate, Presidente dell’Ente, un atto aggiuntivo alla convenzione tra Agenzia delle Entrate e lo stesso Ministero prevista dall’art. 59 del D.Lgs. n. 300/1999. Con l’atto aggiuntivo in parola – che viene trasmesso alle Camere ai fini

dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari – vengono individuati i servizi dovuti, le risorse disponibili, le strategie per la riscossione dei crediti tributari, gli obiettivi quantitativi da raggiungere, gli indicatori e le modalità di verifica del conseguimento dei predetti obiettivi, le modalità di vigilanza sull'operato dell'ente, la gestione della funzione della riscossione, la tipologia di comunicazioni e informazioni preventive volte ad evitare aggravii moratori per i contribuenti, ed a migliorarne il rapporto con l'amministrazione fiscale.

L'atto aggiuntivo delinea, con cadenza annuale, gli impegni e i progetti che l'Agenzia intende attuare per esercitare l'attività di riscossione con una maggiore efficienza gestionale, efficacia ed economicità, nonché per promuovere un rapporto sempre più corretto tra fisco e contribuente, garantendo l'effettività del gettito e l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari.

La creazione del nuovo ente pubblico economico Agenzia delle entrate-Riscossione, dando impulso al processo di superamento delle frammentazioni o duplicazioni di competenze, è certamente volta a consentire una gestione uniforme ed efficace dell'attività di recupero, al fine di incrementare l'efficienza del servizio pubblico, realizzabile, come detto, mediante il rafforzamento del coordinamento tra i diversi soggetti operanti nell'amministrazione fiscale e la soppressione di aggravii procedurali e duplicazioni di attività.

Ciò rappresenta, indubbiamente, una forte spinta propulsiva al raggiungimento di una maggiore unicità decisionale dell'intera filiera tributaria e di una più efficace funzionalità organizzativa nell'ambito del processo di riforma auspicato dall'OCSE e dal FMI, anche al fine di rafforzare il contrasto all'evasione e instaurare un diverso e migliore rapporto tra cittadini e servizio pubblico di riscossione.

4.2 L'organizzazione

Equitalia ha operato, fino al 30 giugno 2017, attraverso una società capogruppo (Equitalia SpA) che erogava i servizi di corporate e svolgeva funzioni di indirizzo strategico,

coordinamento e supervisione delle società operative dedicata alla riscossione, Equitalia Servizi di riscossione che, lo scorso 1° luglio 2016, aveva incorporato le precedenti società Agenti della riscossione (Equitalia Nord, Equitalia Centro e Equitalia Sud).

Il modello organizzativo adottato dal nuovo Ente si ispira ai **principi** e ai **criteri** di **efficienza gestionale, economicità dell'attività ed efficacia dell'azione** definiti dal Regolamento di amministrazione.

In particolare, rispetto alla precedente configurazione societaria, le principali differenze possono essere così riassunte:

a) riduzione degli organi amministrativi, **semplificazione decisionale** e maggior **efficacia** nei processi di governo finalizzate ad ottimizzare i risultati della riscossione in linea con le previsioni normative' il nuovo modello organizzativo presenta infatti:

- ✓ una considerevole **riduzione del numero** delle strutture a riporto diretto del vertice, passate da 24 (12 di Equitalia SpA e 12 di Equitalia Servizi di riscossione SpA) a 7 (3 Aree operative e 4 Direzioni Centrali);
- ✓ il **superamento delle duplicazioni** di funzioni relative ai servizi di governo e di coordinamento presenti in ciascuna delle società del Gruppo;
- ✓ il **potenziamento del presidio dei processi operativi** anche attraverso una segregazione dei ruoli in tema sviluppo, di implementazione e di produzione/gestione dei servizi di riscossione e di quelli erogati ai cittadini ed alle imprese, tra cui quelli telematici da rendere disponibili sul portale web;

b) un'articolazione organizzativa finalizzata ad innalzare i livelli di presidio relativi:

- ✓ alla gestione dell'attività operativa, in ragione delle specifiche esigenze regionali/territoriali in tema di carichi di lavoro, dimensionamenti, ecc.;
- ✓ al supporto specialistico alle strutture territoriali per area/processo/prodotto, in particolare in tema di servizi ai cittadini ed alle imprese.

4.3 L'assegnazione delle risorse umane e i criteri applicati per la nomina dei responsabili

L'art. 1, comma 9, del D.L. 193/2016 ha stabilito che, a decorrere dal 1° luglio 2017, tenuto conto della specificità delle funzioni proprie della riscossione e delle competenze tecniche necessarie al loro svolgimento, tutto il personale delle società Equitalia S.p.A. e Equitalia Servizi di riscossione S.p.A. venisse trasferito al nuovo ente, senza soluzione di continuità, ferma restando la ricognizione delle competenze possedute ai fini di una collocazione organizzativa coerente e funzionale alle esigenze del nuovo ente.

A seguito della nomina del Commissario straordinario, per gli adempimenti propedeutici all'istituzione del nuovo ente, con d.P.C.M. del 16 febbraio 2017, è stata avviata la ricognizione delle competenze possedute dal personale delle società Equitalia S.p.A. ed Equitalia Servizi di Riscossione S.p.A., all'esito della quale è stata definita la collocazione organizzativa del personale stesso e l'attribuzione dei ruoli coerenti e funzionali con le nuove strutture dell'ente, in conformità all'art. 1 del citato decreto-legge.

In particolare, la ricognizione delle competenze è stata effettuata adottando la seguente metodologia:

- ✓ **analisi delle competenze professionali** che ciascun dipendente ha acquisito nel corso della propria carriera lavorativa - tenuto conto anche delle esperienze precedenti ed esterne al Gruppo Equitalia - nell'esercizio e nel presidio dei processi organizzativi garantiti dalla struttura di assegnazione;
- ✓ **individuazione delle competenze richieste** dal modello organizzativo del nuovo Ente, attraverso l'associazione dei processi alle nuove strutture;
- ✓ **identificazione della corretta allocazione del personale**, sulla base del confronto tra competenze individuali e richieste.

Tutte le organizzazioni sindacali dei lavoratori hanno partecipato ad una procedura di informazione e consultazione, con l'attivazione di un confronto nel corso del quale sono stati congiuntamente esaminati gli aspetti complessivi del processo di riorganizzazione e le eventuali ricadute sul personale.

Al termine della procedura, il 30 giugno 2017, è stato sottoscritto un verbale di accordo con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Sulla base dei risultati acquisiti e delle procedure sopra esplicate per la ricognizione delle competenze, è stata definita la collocazione organizzativa del personale, mediante l'**assegnazione delle risorse** ai vari uffici e l'**attribuzione dei ruoli di responsabilità** delle nuove strutture organizzative dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, in coerenza con le esigenze del nuovo ente.

Il trasferimento del rapporto di lavoro del personale, avvenuto con le modalità rappresentate **non ha comunque comportato ricadute, né specifiche misure in termini giuridici, economici e sociali.**

Dal 1° luglio 2017, i rapporti di lavoro sono proseguiti senza soluzione di continuità ² e, come previsto dal D.L. 193/2016, il personale ha mantenuto la **posizione giuridica, economica e previdenziale** esistente alla data del trasferimento all'Agenzia delle entrate-Riscossione.

Continuano, pertanto, a essere applicate al personale le norme che regolano il rapporto di **lavoro privato** nonché i **contratti e gli accordi collettivi in vigore**, già vigenti per i dipendenti di Equitalia SpA ed Equitalia Servizi di Riscossione SpA.

4.4 Le sinergie

Con lo scioglimento di Equitalia e la **costituzione** dell'Ente pubblico economico **Agenzia delle entrate –Riscossione**, è stato realizzato, anche **in coerenza** con i suggerimenti di semplificazione del sistema italiano contenuti nei recenti rapporti dell'**OCSE** e del **FMI** sull'amministrazione fiscale italiana, un **nuovo e importante passo nel processo di riorganizzazione del servizio pubblico di riscossione.**

Il nuovo assetto consente, grazie alla **unicità decisionale** e a una migliore **e funzionalità organizzativa**, di abbreviare **l'intera filiera tributaria e fiscale** e di

² Art. 2112 del codice civile

razionalizzare e **perfezionare** gli interventi in materia di riscossione e nel contempo di ridurre gli adempimenti a carico dei contribuenti che troppo spesso hanno percepito la sensazione di accerchiamento da parte delle amministrazioni fiscali.

La riscossione, in linea con l'attività di accertamento dell'Agenzia delle Entrate, amministrata dal medesimo vertice, potrà centrare nuovi obiettivi assicurando:

- ✓ **economie di scala;**
- ✓ **comunicazioni più tempestive;**
- ✓ ricorso a **un'unica e identica base informativa**, che evita l'esperimento di procedure già in partenza infruttuose.

Il maggiore coordinamento determina, infatti, la soppressione di aggravii procedurali e di duplicazioni di attività per la più efficace funzionalità organizzativa auspicata dall'OCSE e dal FMI, rappresentando altresì una forte spinta propulsiva al raggiungimento di una nuova visione del rapporto tra l'amministrazione finanziaria e i cittadini.

5. Conclusioni

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

il fisco non dovrebbe essere semplicemente un insieme di istituti giuridici, ma un'infrastruttura, un'opera pubblica senza la quale il paese non può funzionare.

E come tutte le infrastrutture ha bisogno di manutenzione costante, ordinaria e straordinaria, e, di tanto in tanto, di una ristrutturazione.

La "macchina fisco" ha bisogno di un tagliando. Per metterlo in atto senza produrre danni è necessario tempo, un progetto strategico e uno di sistema.

La riorganizzazione interna che abbiamo voluto – e ringrazio il MEF per il sostegno – è l'avvio di una revisione più complessa che dovrà restituire agli italiani un nuovo modello, non solo più moderno, con meno consumi, meno pesante, meno rumoroso. Ma più veloce,

reattivo e col cambio automatico di fronte alle evoluzioni socio-economiche del sistema Paese e dotato di frenata intelligente di fronte alle ragioni e ai diritti dei cittadini.

Un tagliando, non solo per rendere efficiente la macchina, ma anche con lo sguardo rivolto alle famiglie, alle imprese, ai professionisti, al loro tempo e alla loro serenità.

Credo che l'obiettivo/principio "pagare tutti, pagare meno", e in questi ultimi anni il navigatore ci ha portati in questa direzione – penso all'allargamento della platea dei contribuenti e non solo al canone in bolletta, così come ad una migliore e più efficace riscossione – possa essere raggiunto con maggiore rapidità se il Legislatore vorrà dare il via libera alla riorganizzazione delle Agenzie fiscali che rappresenta il grande intervento di sistema.

Vi ringrazio per l'attenzione che mi avete voluto prestare.