

---

Mostra rif. normativi

Legislatura 17<sup>a</sup> - 6<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 257 del 04/08/2015

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE  
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 181**

La Commissione Finanze e tesoro, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

rilevato che l'evoluzione del complesso delle Agenzie fiscali è tuttora in corso, rendendo ancora non valutabile nei suoi esiti il processo di accorpamento disposto con il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95,

valutata con favore la conferma del modello di amministrazione per Agenzie

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

- A) per procedere nella riorganizzazione e nel rilancio del modello di amministrazione per agenzie iniziata meritoriamente dal decreto legislativo, valuti il Governo l'opportunità di predisporre una analisi valutativa - che si avvalga anche di una comparazione fra il modello attuato nel nostro paese e i migliori *standard* internazionali - degli aspetti istituzionali, organizzativi, strategici e operativi delle amministrazioni fiscali, anche ricorrendo alle professionalità e competenze di organismi terzi, di rilievo internazionale, fra cui prioritariamente l'Ocse e il Fondo monetario internazionale;
- B) è opportuno collegare le modalità con cui deve essere effettuato il monitoraggio e le valutazioni richieste al Dipartimento delle Finanze dall'articolo 1 comma 7, per quanto riguarda il maggior gettito derivante dall'attività svolta dalle agenzie fiscali per favorire la *tax compliance* così come quello derivante dalle attività di controllo, con quelle previste dal decreto legislativo attualmente all'esame della Commissione 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.
- C) Per garantire la funzionalità dell'assetto operativo delle agenzie, l'articolo 1, comma 8, dello schema di decreto dovrebbe essere integrato al fine di prevedere che a fronte della riduzione del loro organico dirigenziale, le agenzie fiscali siano autorizzate a istituire posizioni organizzative di livello non dirigenziale, in aggiunta a quelle già previste dal decreto legge n. 95/2012, finanziate con il risparmio di spesa derivante dalla soppressione delle posizioni dirigenziali -ferma restando una determinata quota da destinare in ogni caso a economia di bilancio - in numero non superiore a quello delle posizioni dirigenziali soppresse, da attribuirsi mediante specifiche procedure selettive conformi a criteri oggettivi e trasparenti di valorizzazione delle capacità e del merito e riservate a personale laureato inquadrato da almeno cinque anni nella III area, tenendo conto, ai fini della retribuzione, del livello di rilevanza e responsabilità delle posizioni organizzative di nuova istituzione. Gli incarichi dovrebbero avere durata definita ed essere soggetti a valutazione annuale.

D) in riferimento al comma 9 dell'articolo 1, recante una riduzione almeno del 10 per cento delle posizioni dirigenziali di livello generale, sarebbe utile specificare che il parametro indicato si riferisce al complesso delle Agenzie e non a ciascuna di esse;

E) con riferimento all'articolo 2) comma 1, la richiesta valorizzazione della peculiare professionalità alla cui verifica sono finalizzati i concorsi potrebbe essere meglio raggiunta:

- innalzando al 50 per cento la percentuale massima dei posti messi a concorso riservati al personale dipendente dalle agenzie fiscali;
- sostituendo alla valutazione per esami una valutazione basata sulla verifica dell'esperienza acquisita e della preparazione tecnica relativa non solo al diritto tributario ma anche alle procedure effettivamente utilizzate nel funzionamento degli uffici della Amministrazione, o, quanto meno, affiancando alla valutazione per esami una valutazione dei curricula dei candidati, che permetta di tenere conto della loro esperienza lavorativa/operativa.

F) valuti il Governo la possibilità di integrare l'articolo 2 con una previsione atta a consentire ai dirigenti delle Agenzie fiscali di delegare, per esigenze di funzionalità operativa, funzionari della terza area provvisti di esperienza almeno quinquennale nell'area stessa e previa procedura selettiva con adeguate caratteristiche di oggettività e trasparenza, in numero non superiore a quello dei posti oggetto delle procedure concorsuali di cui al medesimo articolo e di quelle già bandite e non successivamente annullate, le funzioni relative agli uffici di cui hanno assunto la direzione interinale e i connessi poteri di adozione di atti, escluse le attribuzioni riservate per legge alla dirigenza, in ragione della specificità della preparazione, dell'esperienza professionale e delle capacità richieste in relazione alle diverse tipologie di compiti, della complessità gestionale e della rilevanza funzionale e organizzativa degli uffici interessati, per una durata non eccedente l'espletamento dei concorsi summenzionati e comunque non oltre il 31 dicembre 2016; ai funzionari delegati potrebbero essere temporaneamente attribuite nuove posizioni organizzative da remunerare in relazione al livello di rilevanza e responsabilità delle funzioni delegate; le risorse derivanti dal risparmio di spesa ottenuto fino all'espletamento dei concorsi per la copertura dei posti dirigenziali vacanti dovrebbero essere destinate al finanziamento delle posizioni organizzative temporaneamente istituite e, in misura pari almeno al 15 per cento, a economia di bilancio.

## ALLEGATO 1

**Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali. Atto n. 181.**

### PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati, esaminato lo schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali (Atto n. 181);

rilevato come l'evoluzione del complesso delle Agenzie fiscali è tuttora in corso, rendendo ancora non valutabile nei suoi esiti il processo di accorpamento disposto con il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95;

valutata con favore la conferma del modello di amministrazione per Agenzie che caratterizza il settore tributario, esprime

### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente condizione:*

al fine di garantire la funzionalità dell'assetto operativo delle agenzie fiscali, l'articolo 1, comma 8, dello schema di decreto sia integrato al fine di prevedere che, a fronte della riduzione del loro organico dirigenziale, le stesse agenzie fiscali siano autorizzate a istituire posizioni organizzative di livello non dirigenziale, in aggiunta a quelle già previste dal decreto-legge n. 95 del 2012, finanziate con il risparmio di spesa derivante dalla soppressione delle posizioni dirigenziali – ferma restando una determinata quota da destinare in ogni caso a economia di bilancio – in numero non superiore a quello delle posizioni dirigenziali soppresse, da attribuirsi mediante specifiche procedure selettive conformi a criteri oggettivi e trasparenti di valorizzazione delle capacità e del merito e riservate a personale laureato inquadrato da almeno cinque anni nella III area, tenendo conto, ai fini della retribuzione, del livello di rilevanza e responsabilità delle posizioni organizzative di nuova istituzione; gli incarichi dovrebbero avere durata definita ed essere soggetti a valutazione annuale;

e con le seguenti osservazioni:

a) per procedere nella riorganizzazione e nel rilancio del modello di amministrazione per agenzie iniziata meritoriamente dal decreto legislativo, valuti il Governo l'opportunità di predisporre un'analisi valutativa – che si avvalga anche di una comparazione fra il modello attuato nel nostro Paese e i migliori standard internazionali – degli aspetti istituzionali, organizzativi, strategici e operativi delle amministrazioni fiscali, anche ricorrendo alle professionalità e competenze di organismi terzi, di rilievo internazionale, fra cui prioritariamente l'OCSE;

b) è opportuno collegare le modalità con cui devono essere effettuati il monitoraggio e le valutazioni richieste al Dipartimento delle Finanze dall'articolo 1, comma 7, dello schema di decreto legislativo, per quanto riguarda il maggior gettito derivante dall'attività svolta dalle agenzie fiscali per favorire la *tax compliance*, così come quello derivante dalle attività di controllo, con quelle previste dallo schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione Pag. 129fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (Atto n. 182);

c) con riferimento al comma 9 dell'articolo 1 dello schema, recante una riduzione almeno del 10 per cento delle posizioni dirigenziali di livello generale, sarebbe utile specificare che il parametro indicato si riferisce al complesso delle Agenzie e non a ciascuna di esse;

d) con riferimento all'articolo 2, comma 1, dello schema, la richiesta valorizzazione della peculiare professionalità alla cui verifica sono finalizzati i concorsi ivi previsti potrebbe essere meglio raggiunta: innalzando al 50 per cento la percentuale massima dei posti messi a concorso riservati al personale dipendente dalle agenzie fiscali;

sostituendo alla valutazione per esami una valutazione basata sulla verifica dell'esperienza acquisita e della preparazione tecnica relativa non solo al diritto tributario ma anche alle procedure effettivamente utilizzate nel funzionamento degli uffici dell'Amministrazione, o, quanto meno, affiancando alla valutazione per esami una valutazione dei *curricula* dei candidati, che permetta di tenere conto della loro esperienza lavorativa/operativa;

e) valuti il Governo la possibilità di integrare l'articolo 2 dello schema con una previsione atta a consentire ai dirigenti delle Agenzie fiscali di delegare, per esigenze di funzionalità operativa, funzionari della terza area provvisti di esperienza almeno quinquennale nell'area stessa, e previa procedura selettiva con adeguate caratteristiche di oggettività e trasparenza, in numero non superiore a quello dei posti oggetto delle procedure concorsuali di cui al medesimo articolo e di quelle già bandite e non successivamente annullate, le funzioni relative agli uffici di cui hanno assunto la direzione interinale e i connessi poteri di adozione di atti, escluse le attribuzioni riservate per legge alla dirigenza, in ragione della specificità della preparazione, dell'esperienza professionale e delle capacità richieste in relazione alle diverse tipologie di compiti, della complessità gestionale e della rilevanza funzionale e organizzativa degli uffici interessati, per una durata non eccedente l'espletamento dei concorsi summenzionati e

comunque non oltre il 31 dicembre 2016; ai funzionari delegati potrebbero essere temporaneamente attribuite nuove posizioni organizzative da remunerare in relazione al livello di rilevanza e responsabilità delle funzioni delegate; le risorse derivanti dal risparmio di spesa ottenuto fino all'espletamento dei concorsi per la copertura dei posti dirigenziali vacanti dovrebbero essere destinate al finanziamento delle posizioni organizzative temporaneamente istituite e, in misura pari almeno al 15 per cento, a economia di bilancio.

Pag. 130

## **ALLEGATO 2**

### **Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali. Atto n. 181.**

#### **PROPOSTA DI PARERE ALTERNATIVA PRESENTATA DAL DEPUTATO PESCO E ALTRI**

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati, esaminato lo schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali (Atto n. 181);

premessi che:

rispetto all'osservazione di cui alla condizione contenuta nella proposta di parere del relatore, non si condivide la valutazione rimessa al Governo in quanto l'attribuzione alle agenzie fiscali della possibilità di istituire posizioni organizzative di livello non dirigenziale, in aggiunta a quelle già previste dal decreto-legge n. 95 del 2012, peraltro finanziate con il risparmio di spesa derivante dalla soppressione delle attuali posizioni dirigenziali, rappresenta un aggiramento della sentenza della Corte Costituzionale 37/2015 che ha dichiarato l'illegittimità delle nomine dirigenziali senza concorso. Inoltre, la stessa istituzione di nuove posizioni organizzative si pone in contrasto con la previsione di cui all'articolo 1, comma 8, finalizzata al «contenimento dei costi»;

non si condivide altresì l'osservazione di cui alla lettera d), con la quale si chiede al Governo di innalzare al 50 per cento la percentuale massima dei posti messi a concorso riservati al personale dipendente dalle agenzie fiscali nonché di sostituire la valutazione per esami con una valutazione basata sulla verifica dell'esperienza acquisita e della preparazione tecnica relativa non solo al diritto tributario ma anche alle procedure effettivamente utilizzate nel funzionamento degli uffici dell'Amministrazione; quanto alla prima richiesta, non è in linea con le vigenti disposizioni normative e regolamentari in materia di accesso alla Dirigenza; quanto alla seconda, invece, le modalità selettive previste sembrano di fatto aggirare la previsione normativa di bandire un concorso per soli esami, introducendo peraltro criteri selettivi non oggettivamente valutabili;

in merito all'osservazione di cui alla lettera e), si evidenzia anzitutto come la stessa sia in pratica già stata attuata nel decreto-legge n. 78 del 2015 (in corso di conversione): in ogni caso, anche in

relazione a tale osservazione si esprime posizione contraria in quanto nuovamente si ipotizza l'istituzione di nuove posizioni delegate per esigenze di funzionalità operativa; anche in questo caso, quindi, vi sarebbe un aggiramento dei principi stabiliti della sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2015, comportando di fatto l'assegnazione di deleghe «*ad personam*» senza lo svolgimento di concorsi pubblici;

in sostanza, quindi, le osservazioni di cui alla proposta di parere del relatore (di fatto già attuate dall'articolo 4-*bis* del predetto decreto-legge n. 78 del 2015 in corso di esame alla Camera) si pongono in netto contrasto con i principi di recente sanciti dalla Corte Costituzionale nella sentenza 37/2015, che vanno qui nuovamente ribaditi: «Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nessun dubbio può nutrirsi in ordine al fatto che il Pag. 131 conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito di un'amministrazione pubblica debba avvenire previo esperimento di un pubblico concorso, e che il concorso sia necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio. Anche il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta «l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso» (sentenza n. 194 del 2002; *ex plurimis*, inoltre, sentenze n. 217 del 2012, n. 7 del 2011, n. 150 del 2010, n. 293 del 2009). L'attribuzione di deleghe temporanee così come la stessa istituzione di nuove posizioni organizzative di livello non dirigenziali (ma con l'attribuzione di analoghe funzioni e retribuzioni, se non addirittura in misura superiore) si traducono nell'elusione dell'obbligo d'indizione del pubblico concorso, costituzionalmente garantito. Né può giustificarsi la detta temporanea attribuzione di funzioni con la necessità di far fronte, in attesa del concorso, alle vacanze negli uffici conseguenti alla pronuncia della Corte Costituzionale, ben potendo ricorrere all'istituto della reggenza così come precisato dalla stessa Consulta: «Invero – si legge nelle motivazioni della sentenza 37/2015 – l'assegnazione di posizioni dirigenziali a un funzionario può avvenire solo ricorrendo al secondo modello, cioè all'istituto della reggenza, regolato in generale dall'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 8 maggio 1987, n. 266 (Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 marzo 1987 concernente il comparto del personale dipendente dai Ministeri). La reggenza si differenzia dal primo modello perché serve a colmare vacanze nell'ufficio determinate da cause imprevedibili, e viceversa si avvicina ad esso perché è possibile farvi ricorso a condizione che sia stato avviato il procedimento per la copertura del posto vacante, e nei limiti di tempo previsti per tale copertura. Straordinarietà e temporaneità sono perciò caratteristiche essenziali dell'istituto (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 22 febbraio 2010, n. 4063, 16 febbraio 2011, n. 3814, 14 maggio 2014, n. 10413)»;

ritenuto che:

nel corso degli ultimi anni l'Agenzia delle entrate ha subito un processo di riorganizzazione finalizzato al miglioramento dell'azione nella lotta all'evasione, ma che purtroppo non ha condotto ai risultati sperati; da ultimo, l'accorpamento all'Agenzia delle entrate dell'Agenzia del territorio disposto con il decreto – legge n. 95 del 2012;

in particolare, si è cercato di ottimizzare i controlli fiscali sia attraverso una redistribuzione dei ruoli e delle funzioni all'interno degli Uffici dell'Agenzia delle entrate (suddivisi in «Ufficio controlli», «Ufficio Territoriale» e «Ufficio Legale») sia mediante la differenziazione dell'attività di accertamento in base al tipo di contribuente, distinguendo a tal fine diverse macro tipologie di contribuenti (grandi contribuenti, medie e piccole imprese, lavoratori autonomi, enti non commerciali, persone fisiche);

gli obiettivi programmati con le misure di cui allo schema di decreto non sono al contempo supportati dalla revisione dei criteri di determinazione dei compensi incentivanti, basati sul raggiungimento di obiettivi quantitativi in tema di controlli e riscossione e non sulla qualità dell'attività ispettiva e di accertamento a tutela del contribuente;

gli incentivi di cui ogni ufficio gode ogni qual volta il proprio personale raggiunge il *budget* quantitativo fissato dalle convenzioni non fanno altro che inasprire l'attività del fisco, sempre più indirizzata a garantire l'emersione di quanta più base imponibile possibile, con buona pace dello Statuto dei diritti del Contribuente, che all'articolo 10 sancisce il principio di collaborazione e buona fede tra Stato e contribuente;

l'interesse fiscale, nonché la frenetica ricerca del gettito programmato sulla base di *budget* predefiniti di imposte da Pag. 132recuperare, spesso dettati anche da impegni di spesa già assunti, finisce addirittura per prevalere sul principio della «giusta imposizione fiscale» dettato dall'articolo 53 della Costituzione, oltre a compromettere l'affidabilità ed efficacia degli stessi strumenti preventivi di controllo che il legislatore, soprattutto degli ultimi anni, ha introdotto e che intende introdurre al fine di favorire il confronto preventivo con il contribuente e la riduzione del contenzioso;

di contro si ritiene che il miglioramento dei rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuenti al fine di incentivare l'adempimento spontaneo, può essere adeguatamente perseguito solo attraverso la revisione dei criteri di determinazione dei compensi incentivanti, non più ancorati al perseguimento di meri *budget* quantitativi di riscossione e controlli;

è da considerare poi che al raggiungimento del *budget* fissato concorrono indistintamente tutte le entrate riscosse a seguito dei controlli previsti per le diverse categorie di contribuenti; il che di fatto potrebbe disincentivare i controlli verso l'una o l'altra categoria di contribuenti una volta raggiunto l'obiettivo programmato: ad esempio, in proporzione al numero di accertamenti eseguiti nei confronti di grandi contribuenti, le maggiori imposte accertate sembrerebbero di gran lunga superiori rispetto a quelle derivanti da accertamenti condotti sulle altre categorie di contribuenti: con soli 3.011 accertamenti condotti su grandi contribuenti, infatti, l'Agenzia ha accertato maggiori imposte per 4.987 milioni di euro; viceversa, per l'accertamento delle maggiori imposte di 13.424 milioni di euro (nei confronti di imprese di piccole dimensioni e lavoratori autonomi) è stato necessario eseguire ben 176.540 controlli; ciò significa che l'intensificazione dei controlli sui grandi contribuenti potrebbe garantire allo Stato un maggior gettito annuale;

inoltre, sempre ai fini del miglioramento dell'efficacia dei

controlli, sarebbe opportuna l'introduzione di criteri incentivanti che tengano conto del corretto esercizio dei poteri di controllo, accertamento e riscossione, semmai attraverso l'introduzione di specifici parametri di valutazione basati sul rapporto tra ammontare della maggiore imposta accertata complessivamente ed imposta complessivamente definita per acquiescenza, adesione o all'esito di procedure conciliative e contenziose; in tal senso, sarebbe senz'altro proficua l'attivazione e lo sviluppo di attività ispettiva interna, tesa alla verifica della corretta applicazione delle leggi d'imposta da parte dei dipendenti uffici esecutivi;

quanto, infine, al concorso per esame di cui all'articolo 2, al fine di meglio tutelare e garantire la trasparenza ed imparzialità delle procedure selettive, andrebbero definite nella norma primaria le modalità ed i criteri delle procedure selettive nonché i requisiti di partecipazione;

evidenziata la necessità di espungere la condizione e le osservazioni di cui alle lettere d) ed e) della proposta di parere del relatore,  
esprime

### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

1) preveda il Governo misure volte facilitare gli adempimenti tributari tramite forme di comunicazione e cooperazione rafforzata tra i contribuenti e l'amministrazione finanziaria, anche mediante definizione di nuovi istituti che consentano di coniugare, nella stretta osservanza del principio della collaborazione e della buona fede, il rispetto delle norme d'imposta con l'esigenza di preservare la certezza del diritto;

2) per i soggetti di maggiori dimensioni, introduca sistemi aziendali strutturati di gestione e controllo interno del rischio fiscale, definendo procedure che ne incentivino la realizzazione, anche soltanto in termini di minori adempimenti, in tal modo 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;

3) introduca il Governo misure volte a sviluppare attività ispettiva interna alle Agenzie fiscali, tesa alla verifica della corretta applicazione delle leggi d'imposta da parte dei dipendenti uffici esecutivi;

4) in funzione del miglioramento dell'efficacia e qualità dei controlli fiscali, preveda che le convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 59, comma 2, del decreto legislativo n. 300 del 1999 determinino gli obiettivi e i compensi incentivanti dell'area strategica controlli fissando il numero totale dei controlli per tipologia di contribuenti, distinti per attività e classificati per fascia di reddito grande, media e piccola, ferma in ogni caso la libertà di scelta delle strutture territoriali in relazione alla tipologia di accertamento da effettuare;

5) introduca criteri incentivanti che tengano conto del corretto esercizio dei poteri di controllo, accertamento e riscossione, individuando il parametro di valutazione nel rapporto tra ammontare

della maggiore imposta accertata complessivamente ed imposta complessivamente definita per acquiescenza, adesione o all'esito di procedure conciliative e contenziose;

6) introduca criteri incentivanti che sulla base dei principi di equità, trasparenza, imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa, costituzionalmente garantiti, mirino a premiare il buon lavoro, il migliore rapporto con il contribuente, il livello di *compliance* raggiunto sulla base degli strumenti vigenti;

7) all'articolo 2, indichi il Governo le modalità ed i criteri di svolgimento delle prove selettive nonché i requisiti minimi di ammissione;

8) in funzione dell'introduzione della nuova normativa in materia di abuso del diritto e di elusione fiscale, prevedere l'istituzione all'interno delle agenzie fiscali di unità operative specializzate nelle verifiche ed accertamenti in materia elusiva o quantomeno il rafforzamento delle risorse operative attualmente impiegate.  
Pesco, Alberti, Pisano, Ruocco, Villarosa, Fico.