

**COMMISSIONE VI
FINANZE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

18.

SEDUTA DI MARTEDÌ 17 OTTOBRE 2017

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO BERNARDO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Bernardo Maurizio, <i>Presidente</i>	3	Pelillo Michele (PD)	11
Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate, Ernesto Maria Ruffini, sulle tematiche relative all'operatività dell'Agenzia (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):		Petrini Paolo (PD)	13
Bernardo Maurizio, <i>presidente</i> ..	3, 8, 11, 13, 15	Ribaudò Francesco (PD)	12
Fragomeli Gian Mario (PD)	12	Ruffini Ernesto Maria, <i>Direttore dell'Agenzia delle entrate</i>	3, 8, 13, 15
		Sanga Giovanni (PD)	11, 15
		<i>ALLEGATO: Documentazione depositata dall'avvocato Ruffini</i>	17

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Articolo 1 - Movimento Democratico e Progressista: MDP; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD: AP-CpE-NCD; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà-Possibile: SI-SEL-POS; Scelta Civica-ALA per la Costituente Liberale e Popolare-MAIE: SC-ALA CLP-MAIE; Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Civici e Innovatori PER l'Italia: Misto-CIpI; Misto-Direzione Italia: Misto-DI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-UDC-IDEA: Misto-UDC-IDEA; Misto-Alternativa Libera-Tutti Insieme per l'Italia: Misto-AL-TIpI; Misto-FARE !-PRI-Liberali: Misto-FARE !PRIL; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI) - Indipendenti: Misto-PSI-PLI-I.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MAURIZIO BERNARDO

La seduta comincia alle 13.35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Direttore dell’Agenzia delle entrate, Ernesto Maria Ruffini, sulle tematiche relative all’operatività dell’Agenzia.

PRESIDENTE. Prima di passare all’ordine del giorno, vi segnalo che parte dell’audizione sarà ripresa da una *troupe* della Rai, che sta realizzando una serie di documentari sulla Camera dei deputati.

L’ordine del giorno reca, ai sensi dell’articolo 143, comma 2, del Regolamento, l’audizione del Direttore dell’Agenzia delle entrate, Ernesto Maria Ruffini, sulle tematiche relative all’operatività dell’Agenzia.

L’avvocato Ruffini è accompagnato dal dottor Polito, dal dottor Favè, dal dottor Bartoloni e dal dottor Mazzei.

Sono contento di avere l’avvocato Ruffini, Direttore dell’Agenzia, per questa audizione in Commissione Finanze, su argomenti di grande attualità. Gli lascio quindi la parola.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *Direttore dell’Agenzia delle entrate*. Ringrazio questa Commissione, che mi offre oggi l’opportunità di illustrare il processo di riorga-

nizzazione in atto nell’Agenzia delle entrate, nonché di rappresentare i tratti qualificanti del riassetto organizzativo della riscossione nazionale, in attuazione della riforma dello scorso anno. Entrambe le iniziative sono ispirate da un unico obiettivo: realizzare un più efficace rapporto tra fisco e contribuenti. Inizio illustrandovi la riorganizzazione interna, cioè amministrativa, 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, e voi lo avete seguito durante i lavori di questa Commissione. L’operazione ha realizzato significative economie di scala; un dato tra tutti: a livello centrale e regionale, sono state soppresse quattro direzioni centrali e quindici direzioni regionali.

Non risponde, invece, a esigenze finanziarie, ma a un ripensamento a livello internazionale del rapporto tra fisco e 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 del 31 luglio 2017, da noi proposta e successivamente approvata dal 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 e tengono conto delle risultanze dei rapporti redatti dall’OCSE e dal Fondo monetario sullo stato dell’amministrazione finanziaria italiana.

Tali rapporti forniscono un giudizio complessivamente positivo sul funzionamento del modello delle agenzie, affermando che

queste ultime, dalla loro istituzione, nel 2001, hanno migliorato la *performance* complessiva del sistema fiscale italiano. Allo stesso tempo, tuttavia, 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 e 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 queste esigenze 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, l'attività di servizio e quelle di consulenza, controllo e contenzioso, intendendo tale termine nella nuova accezione precedente-

mente descritta. Sono denominate, rispettivamente, « divisione servizi » e « divisione contribuenti », e operano a diretto riporto con il Direttore dell'Agenzia. Hanno competenze proprie relative alle attività comuni e coordinano ciascuna delle tre direzioni centrali.

In particolare, alla divisione servizi sono affidati la realizzazione e lo sviluppo innovativo di servizi telematici, della 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 all'attività di servizio riguardanti sia il ramo entrate, sia 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, iniziata con l'accorpamento di Agenzia delle entrate e del territorio cui ho poc'anzi fatto cenno.

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.

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. Coerentemente con la nuova impostazione che si intende dare a tale 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 posti i due vicedirettori dell'Agenzia.

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 potenziata le strutture di ulteriore diretto riporto al Direttore dell’Agenzia, dove convergono funzioni fino ad ora suddivise tra strutture diverse, ciò anche in un’ottica di più immediato ed efficace coordinamento con l’Agenzia delle entrate-Riscossione e con altri enti e intermediari, nonché con gli altri organi dello Stato.

Si sta ora disegnando l’articolazione interna delle nuove strutture, che sarà a breve sottoposto all’approvazione del Comitato di gestione e poi, finalmente, vedrà la luce operativa, e quindi si rapporterà ai contribuenti.

Qual è il senso di questa ristrutturazione?

Il punto di partenza è capire quali sono le esigenze, i problemi, 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. Su questo insisteremo molto.

Nei casi patologici di mancato rispetto dell’obbligo tributario, il fisco può capire quali meccanismi, quali « trucchi », se così vogliamo esprimerci — sono stato avvocato tributarista per vent’anni, come sapete — sono utilizzati dai contribuenti in relazione al tipo o alla dimensione delle 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 per tipo di contribuente: *know your customer* è il principio che ispira la riorganizzazione dell’Agenzia che stiamo attuando.

Quali sono, invece, i riflessi per i cittadini?

Proviamo a calare la proposta di riorganizzazione sui diversi tipi di contribuenti, siano essi adempienti o 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; 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.

A tale divisione sarà demandato il compito di risolvere i problemi di quella che si può definire la quotidianità, il « giorno per giorno » del rapporto tra il fisco e i cittadini: oneri detraibili e deducibili, rimborsi, versamenti, la tassazione degli immobili e tutti gli innumerevoli errori che norme, circolari, righe e caselle, importi e percentuali a volte possono creare, soprattutto a chi è meno attrezzato per affrontarli.

La divisione servizi si pone dunque 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 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, 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 del contribuente giustifica la creazione della divisione 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 un'inevitabile interazione con la divisione servizi, perché anche i soggetti non IVA possono dover affrontare questioni non ordinarie, da cui la struttura tripartita nella nuova divisione: persone fisiche ed enti non commerciali; lavoratori autonomi e piccole e medie imprese; grandi contribuenti, intesi come grandi imprese, ma anche come persone fisiche ad alta capacità contributiva.

Per ciascuno di questi soggetti sono previste apposite funzioni per seguire la consulenza, il controllo e il contenzioso. Il problema particolare che solleva il dipendente o il pensionato a reddito 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 dal contribuente che guadagna centinaia di migliaia di euro.

La ristrutturazione dell'Agenzia ci consegnerà una filiera produttiva che andrà dal sorgere del problema (il dubbio e la richiesta di consulenza) al suo esplicitarsi (il controllo, da parte nostra), alla sua eventuale discussione (il contenzioso), e consentirà agli uffici del fisco di usufruire delle economie di apprendimento e di esperienza vantaggiose per i contribuenti. Il contenzioso perso dal fisco insegnerà a quest'ultimo dove il controllo è solo un'i-

nutile invadenza nella vita e una perdita di tempo per il contribuente, così come 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 a soggetti a rischio e alle violazioni sostanziali. Eventuali errori materiali, o formali, o violazioni dovute all'ambiguità delle norme saranno portati all'attenzione della consulenza, con l'effetto di prevenire, anziché reprimere, determinati comportamenti.

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 la dichiarazione precompilata, la fatturazione elettronica intelligente, la trasmissione di corrispettivi semplici, utenti cioè 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 la sua invadenza.

Dovremmo abituarci, imparare tutti, noi in Agenzia, ma anche l'opinione pubblica, a comprendere che l'obiettivo dell'Agenzia delle entrate e della macchina del fisco è sì, ovviamente, quello di recuperare l'evasione fiscale, ma anche far sì che le entrate dello Stato arrivino dalla *compliance* ordinaria spontanea da parte dei contribuenti e che a mano a mano l'evasione fiscale si riduca soltanto per il fatto che la macchina fiscale esiste e funziona bene, non necessariamente perché viene colpita l'evasione fiscale. L'evasione fiscale deve ridursi perché aumentano i servizi e perché i cittadini si abituano ad adempiere agli obblighi di legge.

Per sintetizzare, la riorganizzazione vuole 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 e di una spinta che la sottragga alla forza di gravità dell'ordinaria burocrazia, la nostra. Le agenzie non hanno bisogno di indipendenza, ma di autonomia gestionale e operativa.

Andiamo al secondo punto che voglio illustrare a questa Commissione: la riforma dell'Agenzia delle entrate in discussione in questo momento in Parlamento.

Sono convinto che le modifiche organizzative, momento indispensabile per il cambiamento, non siano 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, la proposta di legge in discussione in questi giorni al Senato e la proposta di legge di analogo contenuto assegnate a questa Commissione, relative alla riforma delle agenzie fiscali.

Mi permetto di ripetere, solo in forma più sintetica, signor presidente e signori commissari, quanto già esposto alla Commissione finanze del Senato.

La proposta di legge è finalizzata a ripristinare quegli spazi di autonomia che il legislatore del 1999 aveva attribuito alle agenzie fiscali, progressivamente ridottisi per alcuni interventi legislativi stratificatisi nel corso di quasi vent'anni: l'aumento dei tempi per l'approvazione da parte del MEF delle delibere dei comitati di gestione e la riduzione da cinque a tre anni del mandato degli organi di vertice; la cancellazione del comparto autonomo di contrattazione; la norma sull'inconferibilità e incompatibilità gli incarichi; le misure di contenimento dei costi applicate a singole voci; la riduzione delle dotazioni organiche del personale.

Il legislatore ha introdotto il modello di « amministrazione per agenzie », sull'esempio di altri Paesi, 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 ed efficacia: dalla logica dell'adempimento alla logica dell'efficienza.

Ciò in coerenza con la riforma delle amministrazioni pubbliche delineata nel decreto legislativo n. 29 del 1993, che introduceva la distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo, demandata 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*, di poteri di gestione di risorse umane e strumentali, e responsabile del risultato.

Le misure contenute nella proposta di legge rispondono alle raccomandazioni formulate nelle già citate relazioni dell'OCSE e del Fondo monetario.

In particolare, si ripristinano significativi spazi di autonomia interna, prevenendo, tra l'altro, che le disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 2001 si applichino alle agenzie solo in relazione a materie non diversamente disciplinate dal decreto legislativo n. 300 del 1999. Fino ad ora, infatti, è prevalsa la linea interpretativa opposta, secondo la quale l'autonomia delle agenzie poteva esplicarsi solo entro i limiti di quanto previsto dal citato decreto legislativo n. 165. Le disposizioni della proposta di legge sono, dunque, viste con favore dall'Agenzia, quale necessario presupposto della riorganizzazione per un effettivo successo delle misure ivi previste.

Anche su questo punto permettetemi di richiamare l'attenzione dei membri di questa Commissione.

Nella proposta 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 qualche inesistente forma di indipendenza delle agenzie rispetto all'esterno, e tanto meno rispetto alle istituzioni, ma a un'autonomia che ha il suo campo di espressione all'interno delle stesse, nella loro gestione quotidiana e nella flessibilità riconosciuta alle stesse.

La proposta di legge pone una particolare e legittima attenzione alle norme re-

lative al personale. Non a caso, il rapporto del Fondo monetario internazionale ha esplicitamente indicato, tra i fattori limitanti l'autonomia, quelle regole complesse e rigide che riguardano la valutazione del personale, gli incentivi retributivi, la formazione e la promozione.

La riforma mira a svincolare in parte le agenzie dalle disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 2001, restituendo ai vertici un maggior controllo delle cosiddette leve gestionali del personale, controllo indispensabile per motivare e incentivare lo stesso. In assenza, al vertice dell'Agenzia non resta che appellarsi alla dedizione dei dipendenti, il che rischia di essere insufficiente per conseguire il buon andamento degli uffici imposto dalla Costituzione.

La proposta di legge prevede, in primo luogo, il ripristino del comparto autonomo di contrattazione. Si tratta di una visione che va vista con favore, in quanto consente la valorizzazione delle peculiarità, delle competenze e delle specializzazioni richieste al nostro personale sotto l'aspetto giuridico e sotto quello economico. Tuttavia la predetta esclusione da specifiche previsioni del decreto legislativo n. 165 del 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 regole del relativo accesso.

In particolare, per quanto riguarda l'accesso alla dirigenza, si indicano specificamente le modalità concorsuali con cui dovrà avvenire, modalità da recepire nel regolamento di amministrazione, disposizioni in linea con la pronuncia della Corte costituzionale in materia, e che, codificando per legge tali modalità specifiche per le agenzie fiscali, superano le obiezioni dei giudici amministrativi sul potere del regolamento di superare le disposizioni di legge.

Le prove del concorso per la dirigenza alle agenzie fiscali saranno così basate su materie attinenti ai compiti istituzionali, dando rilievo, nella valutazione dei titoli, alle esperienze lavorative. Queste previ-

sioni vanno sicuramente incontro alle esigenze 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 sulla modalità di svolgimento delle prove e sulla formazione della commissione d'esame, ammettendo in quest'ultima 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 alla dirigenza, riattivando la leva gestionale e motivazionale della promozione, con la possibilità di uno sviluppo di carriera. Una diminuzione in positivo, non in negativo (non dirigenziali) sottolineerebbe la sostanziale importanza di questa innovazione.

Sarebbe ancora 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 oggi la regolano.

Fin qui, presidente, ho svolto il mio intervento sulle questioni attinenti all'Agenzia delle entrate.

Se ho ancora tempo, vorrei illustrare alcuni temi legati all'Agenzia delle entrate-Riscossione e su ciò che è avvenuto dall'ultima volta che ci siamo visti, posto che il 30 giugno scorso, con l'entrata in vigore dello Statuto, abbiamo superato il modello Equitalia e siamo approdati al nuovo modello Agenzia delle entrate-Riscossione, come ente strumentale dell'Agenzia delle entrate.

PRESIDENTE. Certamente, sì.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Grazie, presidente.

Con il decreto-legge n. 193 del 2016, come sapete, è stato operato un completo riassetto organizzativo della riscossione nazionale.

È stato superato il modello Equitalia come società per azioni, con l'obiettivo di rendere sempre più diretto, semplice e di autentico servizio il rapporto tra contribuenti, che sono anzitutto cittadini, e l'agente della riscossione, anche questo in linea con quanto indicato dai rapporti internazionali, a cui prima facevo riferimento, del Fondo monetario e dell'OCSE.

È stato previsto che dal 1° luglio 2017 le società del gruppo Equitalia fossero superate, confermando l'attribuzione dell'esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale 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 all'Agenzia delle entrate, come dicevo, e sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze.

La *governance* dell'Agenzia delle entrate-Riscossione prevede 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, la norma prevede che annualmente debba essere sottoscritto tra il Ministro dell'economia e il Direttore dell'Agenzia delle entrate, Presidente dell'ente, un atto aggiuntivo alla convenzione tra l'Agenzia delle entrate e lo stesso Ministero.

Con l'atto aggiuntivo, che viene trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti in materia e per i profili finanziari, vengono individuati i servizi dovuti; le risorse disponibili e 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 a

evitare aggravii moratori per i contribuenti e a migliorare 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.

La creazione del nuovo ente pubblico economico Agenzia delle entrate-Riscossione, dando impulso al processo di superamento delle frammentazioni e 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 l'eliminazione 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, anche al fine di rafforzare il contrasto all'evasione e instaurare un diverso e migliore rapporto tra cittadini e servizio pubblico di riscossione.

Il modello Equitalia operava, come noto, attraverso una società capogruppo che erogava servizi e svolgeva funzioni di indirizzo delle società dello stesso gruppo. Il nuovo modello dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, invece, si ispira a criteri di efficienza gestionale, economicità dell'attività ed efficacia delle azioni definite dal regolamento di amministrazione.

In particolare, rispetto alla precedente configurazione societaria le novità possono essere così riassunte: riduzione degli organi amministrativi; semplificazione decisionale e maggiore efficacia nei processi di governo finalizzati a ottimizzare i risultati della riscossione, in linea con le previsioni normative.

In questa prospettiva, infatti, il nuovo modello organizzativo presenta una riduzione del numero delle strutture a riporto del vertice, passate da 24 a 7; il superamento delle duplicazioni di funzioni relative a servizi di governo e di coordinamento

presenti in ciascuna società del gruppo; il potenziamento del presidio dei processi operativi, anche attraverso una segregazione dei ruoli in tema di sviluppo, implementazione, produzione e gestione dei servizi di riscossione e di quelli erogati ai cittadini e alle imprese, tra cui quelli telematici, da rendere disponibili sul portale *web*; un'articolazione organizzativa finalizzata a innalzare i livelli di presidio relativi: alla gestione delle attività operative in ragione delle specifiche esigenze regionali e territoriali; al supporto specialistico alle strutture territoriali; al tema dei servizi resi alle imprese e ai cittadini.

Come sapete, il personale del gruppo Equitalia è passato, per scelta del legislatore, all'ente pubblico economico Agenzia delle entrate-Riscossione, previa una ricognizione delle competenze di tutto il personale, operata dal commissario per la costituzione dell'ente, che è stato nominato e che ha svolto la sua attività fino al 30 giugno: La predetta analisi è stata svolta adottando le seguenti metodologie: analisi delle competenze professionali che ciascun dipendente ha acquisito nel corso della propria carriera lavorativa; individuazione delle competenze richieste dal modello organizzativo del nuovo ente; identificazione della corretta allocazione del personale sulla base del confronto delle competenze individuali richieste.

Tutte le organizzazioni sindacali dei lavoratori hanno partecipato a 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.

Passo ora all'analisi delle sinergie. Con lo scioglimento di Equitalia e la costituzione dell'ente pubblico economico Agenzia delle entrate-Riscossione, è stato realizzato, anche in coerenza coi suggerimenti di semplificazione del sistema italiano, un nuovo importante passo nel processo di riorganizzazione dello stesso servizio. Il nuovo assetto consente, grazie all'unicità decisionale, una migliore funzionalità organizzativa, di abbreviare l'in-

tera filiera tributaria e fiscale, di 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 una 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 così centrare obiettivi, assicurando economie di scala, comunicazioni più tempestive e il ricorso a un'unica e identica base informativa, che evita l'esperimento di procedure già in partenza infruttuose. E qui è il nocciolo delle novità. Il maggior coordinamento determina, infatti, la soppressione di aggravii procedurali e di duplicazioni di attività e la più efficace funzionalità organizzativa auspicata.

Signor presidente, onorevoli deputati – vado alle conclusioni e non sottraggo altro tempo a questa Commissione – il fisco non dovrebbe essere semplicemente un insieme di istituti giuridici, ma un'infrastruttura, un'opera pubblica senza cui il Paese non può funzionare. 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 vi ho illustrato e che abbiamo voluto – 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 e meno rumoroso, ma più veloce e reattivo, dotato di un « cambio automatico » di fronte all'evoluzione socio-economica del sistema Paese e dotato di un sistema di « frenata intelligente » di fronte alle ragioni e ai diritti dei cittadini.

Si tratta di un tagliando non solo teso a rendere efficiente la macchina, ma anche rivolto alle famiglie, alle imprese e 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 portato in questa direzione — penso all'allargamento della platea dei contribuenti, e non solo al canone in bolletta — possa essere raggiunto con una maggiore rapidità se il legislatore vorrà dare il via libera alla riorganizzazione delle agenzie fiscali, che rappresentano il grande intervento di sistema di cui le agenzie hanno necessità.

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

PRESIDENTE. Ringraziamo l'avvocato Ruffini per la relazione, che ci ha offerto diversi spunti, entrando nel dettaglio degli argomenti.

Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MICHELE PELILLO. Avvocato Ruffini, le esprimo il mio apprezzamento per la sua relazione. C'è condivisione, da parte nostra, innanzitutto rispetto alla sua interpretazione di quello che è accaduto negli ultimi anni.

Negli ultimi cinque anni, il fisco italiano è profondamente cambiato. Quella che è stata indicata, all'inizio della legislatura, dalla legge delega per la riforma del fisco, è una traccia profonda, che ancora deve esprimere fino in fondo tutti i suoi effetti, ma che ci ha posto un obiettivo ben preciso, cioè quello di ricostruire il rapporto tra fisco e contribuente.

Da questo punto di vista, penso che davvero negli ultimi anni siano stati fatti tanti passi in avanti. Lei ha ricordato alcuni passaggi importanti, proprio di quest'ultima legislatura. È evidente che il risultato ancora non è stato raggiunto, ma c'è il convincimento, da parte nostra, che la direzione intrapresa sia quella giusta. Bisogna soltanto intensificare gli sforzi, per raggiungere con maggiore determinazione l'obiettivo che ci si è prefissati.

Un'altra cosa rispetto della quale siamo — ne abbiamo parlato con i colleghi del mio gruppo tante volte — assolutamente convinti è l'improrogabilità di una profonda revisione del sistema delle agenzie fiscali.

Nella primavera di quest'anno abbiamo individuato due argomenti che ci sembra-

vano improrogabili: uno era la riorganizzazione delle agenzie fiscali, l'altro era l'abolizione degli studi di settore e l'introduzione dei nuovi indici di affidabilità fiscale.

Ci sentimmo con i colleghi del Senato, provammo a organizzarci — anche se noi eravamo già pronti ad assumere iniziative legislative su entrambi gli argomenti — e decidemmo di dividerci i compiti. Noi cominciammo a trattare la materia degli indici e il Senato, invece, cominciò a occuparsi delle agenzie.

Devo dire, con un pizzico di orgoglio, che la questione degli indici si è conclusa bene. L'altro giorno abbiamo svolto in Commissione l'audizione dell'amministratore delegato di SOSE, che ci ha confermato come il lavoro stia procedendo speditamente. Quell'argomento, quindi, è stato trattato e, dal punto di vista legislativo, è stato esaurito. Adesso manca l'altro argomento che avevamo individuato, quello da lei richiamato nella sua relazione e, addirittura, nelle sue conclusioni.

Ho da farle una domanda che ci siamo posti nelle ultime settimane, riguardante una questione di stretta attualità, sulla quale penso sia indispensabile una sua precisazione. Mi riferisco alla vicenda dello spesometro. Vorremmo che ci desse qualche ragguaglio. Peraltro, come probabilmente le sarà noto, abbiamo presentato una risoluzione, a prima firma dell'onorevole Sanga, su quest'argomento, risoluzione che vorremmo fosse approvata al più presto, forse addirittura nella giornata di domani. Vorremmo quindi conoscere la sua opinione su questo tema.

Innanzitutto le chiedo il suo parere sulle misure che chiediamo nella risoluzione, cioè sulla cadenza temporale di tale adempimento e se è possibile modificarla; inoltre, sulla possibilità di raggruppare le fatture di piccola entità e, in senso largo, modificare quell'adempimento adottando modalità di trasmissione più semplici, che non mettano in difficoltà gli intermediari, come mi sembra sia accaduto negli ultimi mesi.

GIOVANNI SANGA. Anch'io ringrazio il dottor Ruffini per la relazione e gli auguro buon lavoro. Mi unisco agli auguri che il

nostro capogruppo ha fatto, anche perché è da poche settimane al vertice di quest'importantissima struttura, che ha un peso rilevante nelle vicende del nostro Paese.

Il rapporto tra il contribuente e il fisco è uno dei punti attraverso i quali passa in maggior misura il rapporto tra i cittadini e lo Stato; il lavoro che svolgete ha, quindi, un impatto decisivo anche in questo senso e in questa direzione.

Ritengo che, nel corso della legislatura, abbiamo fatto cose molto importanti. Venivano richiamate nel precedente intervento del collega Pelillo e le sottoscrivo. Mi resta, però, da farle una domanda, che mi viene posta in tanti convegni con professionisti, contribuenti imprenditori o anche contribuenti non imprenditori.

Dal punto di vista operativo, da parte dell'Agenzia vengono richiesti moltissimi dati. L'Agenzia dispone oggi di un « universo » di dati attinenti allo svolgimento complessivo dell'attività delle imprese o dei singoli contribuenti. Come mai questo fatto non riesce a incidere in modo efficace sul piano della semplificazione e del recupero dell'imponibile, come emerge anche dai dati resi noti nelle settimane scorse?

Alcune scelte sono finalizzate, in modo significativo, a migliorare il recupero dell'imponibile. Al riguardo vorrei sottolineare, in particolare, il ruolo svolto da alcuni accordi internazionali, come quelli conclusi con la Svizzera e con altri Paesi, che saranno poi estesi e consentiranno un trasferimento automatico dei dati da parte delle agenzie.

FRANCESCO RIBAUDO. Devo complimentarmi con il dottor Ruffini per il processo di unificazione e trasformazione dell'Agenzia. Stamattina, non ci sono i colleghi del Movimento Cinque Stelle, e ricordo che, quando avevamo approvato il decreto — legge n. 193 del 2016, essi paventavano chissà quali problematiche dovessero emergere per i lavoratori, invece poi abbiamo assistito a un processo indolore — accompagnato dalle organizzazioni sindacali e dai rappresentanti dei lavoratori — che non ha provocato alcun trauma. Al contrario, credo sia stata effettuata una valorizzazione migliore dei

lavoratori che lavoravano presso l'Agenzia. Di questo, dobbiamo darle atto.

Per quanto riguarda, invece, la questione relativa all'altra vicenda, cioè l'annosa questione dei dirigenti, degli incarichi dirigenziali, del contenzioso e dei ricorsi avverso le procedure di concorso, ho compreso che la proposta di legge che verrà esaminata dal Parlamento Camera prevede, in linea con il ragionamento sull'autonomia, e quindi con la prospettiva di una differenziazione rispetto alla normativa contenuta nel decreto legislativo n. 165 del 2001, un percorso abbastanza chiaro. Rimane, però, aperta la vicenda della chiusura del periodo di transizione, cioè la questione relativa ai dirigenti, al contenzioso e alla situazione di coloro che, a seguito della richiamata sentenza, sono stati destituiti dal proprio incarico.

Lei auspicava, nella sua relazione, un maggior livello di dettaglio della normativa: si riferiva a queste vicende, per sanare quanto avvenuto in passato? Si potrebbe adottare un DPCM in materia di regolamento per l'accesso alla dirigenza, e questo lo potrebbe fare il Governo.

Vorrei inoltre comprendere se, invece, per chiudere definitivamente la questione del contenzioso precedente e su tutta la vicenda che riguardava i dirigenti e gli incarichi, non bisognerà, ad esempio, intervenire nell'ambito della norma di cui la Camera avvierà prossimamente l'esame, e in che modo.

GIAN MARIO FRAGOMELLI. Anch'io prendo spunto dal titolo che ha dato alla sua relazione, « Operatività dell'Agenzia delle entrate-Riscossione », per toccare un argomento che viene affrontato meno spesso, rispetto al tema appena evidenziato dal collega Ribaudò, cioè rispetto al tema, problematico, della dirigenza: il fatto che debba essere un'agenzia operativa, la cui capacità gestionali si devono sovrapporre, in modo netto e chiaro, a quelle tecniche, nonché il fatto che questo nuovo ente si inserisce all'interno di una nuova modalità operativa, molto simile a quelle che già esistono in altri Paesi europei.

Che cosa pensa della possibilità di estendere questa filosofia e non solo alla rior-

ganizzazione della dirigenza, ma anche ai funzionari? Abbiamo bisogno di creare un ente che, anche a livello non dirigenziale, abbia le capacità, le conoscenze, le professionalità e le attitudini necessarie per rispondere alle nuove sfide che gli si presentano e che il nostro capogruppo ha già evocato nel suo intervento, in relazione al nuovo ruolo che svolgerà e all'importanza della *compliance*. Dobbiamo partire non solo dai dirigenti, quindi, ma anche dai funzionari. Questa nuova mentalità deve permeare l'intera struttura.

Ho un piccolo dubbio, che ho posto anche ad alcuni colleghi senatori. Non vorrei che, nel momento della riorganizzazione, molte figure, che provengono da posizioni distaccate presso i vari ministeri, non abbiano maturato minimamente né le capacità professionale né una forte capacità gestionale, perché, magari da decenni, sono distaccati presso i diversi ministeri.

Sono convinto che in questo momento, in cui questo ente viene riorganizzato, sia opportuno non prevedere il rientro nell'Agenzia delle entrate di persone che hanno avuto una crescita professionale in ambito amministrativo, ma che non sono in grado di dare valore aggiunto alla nuova *mission* dell'Agenzia delle entrate. Credo sia meglio, quindi, da questo punto di vista, che coloro i quali non hanno vissuto questa crescita importante dell'Agenzia delle entrate, rimangano in ambiti più amministrativi e non vengano fatti rientrare nell'Agenzia stessa.

PAOLO PETRINI. Tra gli obiettivi perseguiti in questi anni e che ancora oggi l'Agenzia delle entrate si propone di raggiungere c'è certamente la *compliance* e un fisco più equo, trasparente e finalizzato alla crescita. Come diciamo sempre tutti, un ruolo centrale, in questo processo, viene svolto da un fornitore, che è Sogei, al di là di quanto avvenuto con lo « scivolone » dello spesometro.

Si tratta di un fornitore del quale possiamo individuare, in maniera abbastanza chiara, alcuni limiti, limiti già indicati da altri, o limiti oggettivi. Sono stati individuati da altri alcuni limiti per quanto riguarda la tutela sulla *privacy*, rispetto

alla quale il Garante ha, più volte, sottolineato delle mancanze, ma anche per quanto riguarda l'età media dei dipendenti di Sogei, che non sembra molto in linea con l'innovazione e la rivoluzione digitale e tecnologica in atto. È innegabile che le *performance* e l'innovazione di Sogei, nonché l'efficienza e l'efficacia con cui porta avanti il suo lavoro, determineranno anche il successo degli obiettivi che l'Agenzia delle entrate-Riscossione si propone.

Senza disegnare scenari futuribili e innovativi dell'organizzazione di Sogei, l'Agenzia delle entrate ha un'interfaccia che le permetta di dialogare con Sogei in maniera da avere, per così dire, il pallino in mano, avendo cioè sempre chiare le modalità attraverso cui raggiungere determinati risultati? Mi riferisco, quindi, a un'interfaccia che abbia una visione e una conoscenza tecnologica attraverso cui confrontarsi, per lo meno alla pari, con Sogei.

PRESIDENTE. Do la parola all'avvocato Ruffini per la replica.

ERNESTO MARIA RUFFINI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Vi ringrazio delle domande, non formalmente, ma sinceramente.

Mi aspettavo le prime due domande, quindi, un po' come si fa con le interrogazioni, mi ero preparato una possibile risposta. Le consideravo quasi domande a piacere. Quantomeno, si tratta di una risposta a piacere. Nelle scorse settimane, tutti abbiamo vissuto, chi per un verso e chi per un altro, la vicenda dello spesometro. Su questo vorrei svolgere qualche considerazione che forse può essere utile alla Commissione.

Il nuovo adempimento dello spesometro è nato come potenzialità che l'evoluzione tecnologica consente, non solo per la lotta all'evasione fiscale, ma anche per lo sviluppo di servizi ai contribuenti. Questo, però, rischia di non produrre gli effetti che hanno ispirato l'intervento normativo, se non si dipanano alcune questioni, evitando in tal modo che una misura volta a stimolare la *compliance* possa, al contrario, es-

sere vissuta solo come un appesantimento degli oneri a carico delle imprese.

L'Agenzia è consapevole che — per evitare conflittualità nei rapporti con le imprese e con i professionisti — occorre pianificare con anticipo gli interventi che comportano rilevanti impatti, e che occorre inoltre impegnarsi maggiormente sul fronte della comunicazione dei vantaggi che il servizio di incrocio dei dati delle fatture porta alle imprese. Esse infatti possono più facilmente avvalersi delle norme di favore in materia di ravvedimento, anziché essere sottoposte, a distanza di anni, a verifiche e accertamenti.

Proprio con la finalità di realizzare detti obiettivi, la nuova trasmissione dei dati delle fatture rappresenta un'evoluzione e una razionalizzazione di una serie di adempimenti comunicativi — lo ricordava prima l'onorevole Pelillo — precedentemente assolti tramite la presentazione del cosiddetto spesometro integrato, comunicazione polivalente, e ancor prima, per gli anni 2006 e 2007, con la comunicazione degli elenchi clienti e fornitori.

L'adempimento è stato razionalizzato prevedendo la sola trasmissione puntuale dei dati di tutte le fatture emesse e di quelle ricevute e registrate: questa è stata la scelta del legislatore, tra le diverse scelte possibili.

Tra i mesi di novembre 2016 e gennaio 2017 si sono svolte numerose riunioni operative tra i rappresentanti dell'Agenzia e quelli delle associazioni di categoria delle imprese e degli intermediari, per definire, in modo costruttivo e condiviso, la fase attuativa, poi sfociata nel provvedimento del Direttore dell'Agenzia del marzo 2017, previsto dalla norma primaria.

Arrivando ai fatti di cronaca, in relazione alle problematiche emerse in fase attuativa, l'Agenzia delle entrate sta individuando tutti gli ulteriori spazi di semplificazione dell'adempimento, nei limiti di quanto ci è consentito dalla norma, valutando strumenti idonei a garantire una maggiore informazione sulle modalità di utilizzo degli strumenti messi a disposizione. In particolare, le attuali specifiche tecniche, insieme al richiamato provvedimento del marzo 2017, stabiliscono l'ob-

bligatorietà della comunicazione di alcuni dati, di dettaglio, anagrafici del cedente prestatore, sia con riferimento alle fatture emesse sia con riferimento alle fatture ricevute dal cessionario committente, solo con riferimento a fatture emesse diverse da quelle semplificate. Non mi addentro troppo negli aspetti tecnici.

Ritengo che l'informazione relativa ai dati anagrafici — è questo lo sforzo che può e intende fare l'Agenzia — cioè al domicilio fiscale dei clienti e dei fornitori, possa essere semplificata, così come le informazioni riferite ai dati anagrafici della stabile organizzazione e dei rappresentanti fiscali.

Uguualmente, nel caso di comunicazione dei dati delle bollette doganali, ritengo possa essere resa facoltativa la compilazione del campo identificativo dello Stato extracomunitario di provenienza dei beni, ma queste sono le poche, sebbene importanti, innovazioni che l'Agenzia delle entrate può permettersi di fare, oltre le quali essa deve fermarsi e lasciare la scelta al legislatore, per possibili interventi normativi.

Per l'introduzione di ulteriori misure volte a recepire le istanze dei contribuenti e dell'opinione pubblica, occorre quindi uno specifico intervento normativo, su taluni filoni che, sommessamente, l'Agenzia delle entrate può individuare.

Questi sono: la previsione della facoltà di trasmettere i dati non più con la cadenza attuale, ma, ad esempio, con cadenza semestrale; la facoltà di trasmissione anche cumulativa dei dati delle fatture emesse e di quelle ricevute di importo inferiore a 300 euro; la non applicabilità delle sanzioni per l'errata trasmissione dei dati delle fatture emesse e ricevute relative alle comunicazioni effettuate per il primo semestre 2017, cioè quella a cui abbiamo assistito in queste settimane; l'esonero dell'obbligo di comunicazioni per taluni soggetti, come i produttori agricoli con volume d'affari non superiore a 7.000 euro o esonerati da obblighi documentali e contabili, compresa la dichiarazione annuale, fermo restando ulteriori obblighi vigenti; l'esonero per le amministrazioni pubbliche dell'obbligo di trasmissione dei dati delle fatture

emesse nei confronti dei consumatori finali.

A cornice di tutto ciò, l'importante è che all'Agenzia delle entrate, ma anche su questo occorre un intervento normativo, arrivino i dati essenziali, ossia l'identificativo del contribuente, cioè la partita IVA, l'imponibile e il numero della fattura. Non serve nient'altro. Se ci aiutate attraverso una norma di questo tipo, faremo in modo che migliaia di contribuenti e di imprese possano svolgere meglio il proprio « lavoro » da contribuenti e che l'Agenzia possa svolgere meglio il proprio lavoro di agenzia. Lo dico sommessamente, perché le leggi non le fa l'Agenzia delle entrate.

Andiamo alle altre domande e suggestioni che mi sono state rivolte.

Per quanto riguarda le domande sui dirigenti e sugli incaricati, credo che la norma attualmente in discussione al Senato abbia lo sguardo rivolto al futuro, non al passato, e che, *pro futuro* quindi, risolva tutta la problematica della carriera interna, della gestione interna dell'Agenzia e sia corretta così. È quella la sede, eventualmente, per fare altri interventi, ma ripeto che questo non spetta all'Agenzia.

Venendo invece a quanto affermava l'onorevole Fragomeli, la normativa si occupa dei funzionari, non soltanto quindi dei dirigenti dell'Agenzia, ma anche delle strutture sottostanti e del personale che svolge funzioni di *front office* con i contribuenti.

Veniamo, in ultima analisi, al rapporto con la Sogei. Tra la Sogei e l'amministrazione finanziaria c'è un rapporto che, nella realtà dei fatti, è costante e dura da decenni, attraverso il quale è stato costruito tutto ciò che si è fatto in questi anni. Tale rapporto potrebbe essere diversamente bilanciato qualora l'Agenzia delle entrate avesse una struttura ancor più grande, che potesse interfacciarsi con Sogei.

Provengo, come sapete, da due anni di esperienza in Equitalia, adesso Agenzia delle entrate-Riscossione, dove la struttura di innovazione tecnologica è costituita da un dipartimento di quasi 400 persone, eredità delle società del gruppo Equitalia servizi e Consorzio nazionale concessionari, con professionalità dedicate

allo sviluppo tecnologico, che si interfacciano anche loro con Sogei, ma con una capacità di relazione maggiore rispetto a quella che ha l'Agenzia delle entrate. Ciò non per inefficienza dell'Agenzia delle entrate, ma per un problema meramente numerico. Agenzia delle entrate-Riscossione fa meno cose di quelle che fa l'Agenzia delle entrate, ma ha una struttura di 400 persone; l'Agenzia delle entrate ha una struttura di circa 100 persone, ma fa molte più cose. Si potrebbe immaginare un assetto diverso, ma questo chiaramente non si realizza dall'oggi al domani. Certamente, il rapporto deve essere sempre più sul modello della fornitura di un servizio: il legislatore chiede all'amministrazione fiscale un risultato attraverso un investimento tecnologico in uno strumento digitale; l'Agenzia delle entrate rappresenta l'amministrazione finanziaria come tramite di questo strumento, ma ovviamente a realizzare lo strumento è il *partner* tecnologico, che è Sogei. L'importante è, quindi, mettere Agenzia delle entrate e Sogei in condizione di relazionarsi, come auspicava l'onorevole Petrini — spero di essere stato chiaro e non evasivo nella risposta — essendo il più possibile allineati, ovvero rivedere diversamente i rapporti con Sogei.

Nell'ambito della riorganizzazione qualcosa è stato fatto, come vi ho illustrato nella prima parte del mio intervento, ma lo si vedrà realizzato nei prossimi mesi, quando verrà attuato il processo di riorganizzazione.

Onorevole Sanga, mi perdoni, non so se ho risposto pienamente alla...

GIOVANNI SANGA. (*fuori microfono*)
Rispetto allo spesometro, quali sono i dati sulle fatture...

ERNESTO MARIA RUFFINI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Come numero di fatture inviate dai contribuenti fino alla settimana scorsa, dovremmo aver superato o essere attorno a 1.400.000.000 fatture.

PRESIDENTE. Ringraziamo l'avvocato Ruffini e i collaboratori che lo accompa-

gnano per l'audizione odierna e auguriamo a tutti buon lavoro.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dall'avvocato Ruffini (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.35.

*Licenziato per la stampa
il 22 febbraio 2018*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



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 ridotti 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.



17STC0030290