



## LA POLITICA FISCALE: EQUITÀ, REDISTRIBUZIONE E CRESCITA

Intervento del Segretario Nazionale Salvatore Chiaramonte al convegno organizzato dalla CGIL.

Al convegno hanno partecipato: il Segretario Generale Susanna Camusso; il Segretario Confederale Danilo Barbi; il Direttore dell'Agenzia delle Entrate Dr.ssa Rossella Orlandi; il Dr. Massimo Romano; il Prof. Vincenzo Visco; il Prof. Giuseppe Travaglini; l'on. Paolo Baretta

Gennaio del 1997, convegno pubblico presso il Residence Ripetta, la FP CGIL sostiene l'idea di una trasformazione radicale dell'Amministrazione Finanziaria, secondo un modello che prevedeva "la separazione fra l'indirizzo politico e l'attività amministrativa".

### **Lo scenario di allora**

Nell'ambito del decreto legislativo 29/93, che considerava la riforma della Pubblica Amministrazione una scelta prioritaria e non più rinviabile, si riteneva centrale cambiare profondamente l'amministrazione finanziaria e fiscale

Era la stagione di tangentopoli e dell'emersione di gravi illegalità e d'una diffusa corruzione politica, era anche la stagione del trattato di Maastricht che stabiliva le regole politiche e i parametri economici necessari per l'ingresso nell'unione europea.

Evasione fiscale-fondi neri-tangenti-corruzione: era indispensabile spezzare questa catena per dare al paese un futuro e realizzare l'ingresso dalla porta principale nella moneta unica.

La scelta di riorganizzare il Ministero delle Finanze era non solo il tentativo di risposta che le forze progressiste del centro-sinistra davano alla domanda forte di legalità ed equità fiscale che veniva dai cittadini onesti, ma anche una risposta indispensabile per dare al Paese una macchina amministrativa più efficace e dinamica in grado di attuare nuovi modelli organizzativi più efficaci per il governo della finanza pubblica e la lotta all'evasione e all'elusione.

**Il Sistema agenziale: il decreto legislativo 300/99 e un nuovo modello di Amministrazione Finanziaria con l'istituzione delle Agenzie Fiscali:**

## **I tre pilastri:**

1. L'istituzione di Agenzie specializzate: Entrate, Dogane, Territorio e Demanio
2. La loro autonomia, anche nella relazione di tipo negoziale con il Ministro dell'Economia mediante la stipula di una convenzione che stabilisce gli obiettivi da realizzare e le risorse economiche necessarie per far fronte alle spese di gestione, di funzionamento, investimento, e per remunerare e incentivare le attività dei lavoratori.
3. Il modello organizzativo (specialmente dell'Agenzia delle Entrate) modellato su una capillare diffusione sul territorio degli Uffici Unici, dotati di tutte le competenze professionali e strumentali necessarie per una attenta analisi socio economica del territorio, veri presidi di legalità fiscale.

Questi pilastri, passati i Governi di centro sinistra, hanno subito nel corso degli anni diversi attacchi, destrutturazioni, tentativi di delegittimazione da parte dei vari Governi di destra che sull'evasione fiscale hanno costruito i loro successi elettorali.

### **L'attacco alla diffusione sul territorio**

2009 - Con l'attivazione delle Direzioni Provinciali, con l'accentramento dei controlli presso le sedi provinciali e il conseguente smantellamento degli Uffici Unici di fatto è ritorno al modello degli uffici IVA provinciali e alle Intendenze di Finanza.

2011 - Sotto la spinta della "spending review" molti Uffici, nonostante l'importante attività di assistenza ai contribuenti, vengono soppressi: attualmente sono circa 52 gli uffici delle Entrate chiusi negli ultimi tre anni, numero destinato a crescere per ulteriori risparmi chiesti all'Agenzia. E' di questi giorni il nuovo elenco di chiusure (altri 53 uffici territoriali) e forti ridimensionamenti. Alla fine di questa vera e propria ritirata dal territorio, ripetiamo da 105 uffici e presidi, più di 2.000 operatori saranno distolti da funzioni e compiti a diretto contatto dei territori stessi, e non parliamo di sperduti villaggi di montagna ma di città con decine di migliaia di abitanti, con condizioni economiche e sociali che non meritano meno PA, ma più servizi pubblici e più presidi di legalità.

Per molti contribuenti il rapporto con il fisco diventa più difficile e più costoso, considerati i chilometri da percorrere per raggiungere l'ufficio più vicino. In questa situazione l'aumento della "compliance" è pura illusione, così come è impensabile affidare al solo on-line la procedura di indagine accertamento e sanzione (e la stessa assistenza al contribuente). Tutte attività che richiedono più e non meno presenza e prossimità ai cittadini e alle imprese.

In molti paesi europei e non, infatti, quando si apre un'attività, si riceve una cortese visita del funzionario del fisco che spiega che cosa bisogna fare per mettersi e per restare in regola. Se si fosse mantenuta un'attenzione al presidio del territorio, l'economia sommersa non avrebbe potuto raggiungere le dimensioni che ha oggi in Italia.

### **L'attacco al pilastro della specializzazione delle Agenzie**

2012

Con l'incorporazione delle quattro Agenzie e la costituzione di due nuove strutture viene meno uno dei punti qualificanti della riforma, che puntava alla valorizzazione delle specificità e delle singole professionalità. Come CGIL abbiamo espresso immediatamente un parere negativo sull'accorpamento di strutture che rivestono funzioni completamente diverse, e non sovrapponibili, con il rischio di costruire amministrazioni elefantache, complicate, difficilmente gestibili. I risultati fin qui ottenuti non sono particolarmente esaltanti.

In particolare, per l'Agenzia del territorio, una delle "incorporate", con tutti i significati che si possono dare all'espressione, vogliamo ricordare l'obiettivo dell'aggiornamento della banca dati catastale integrata con la banca dati ipotecaria al fine di avere una corrispondenza tra il bene immobiliare e la proprietà (proprio per combattere l'evasione ed elusione fiscale).

L'accorpamento e la mancata approvazione della delega fiscale, sulla revisione del catasto, hanno dato un colpo mortale alle aspettative dell'agenzia e rallentato procedure indispensabili alla lotta all'evasione ed elusione fiscale.

Ricordiamo il lavoro sugli "immobili-fantasma" iniziato e non portato a termine (con la trasformazione delle rendite presunte in definitive).

Inoltre la volontà del governo di detassare gli immobili (TASI ed IMU), oltre a non essere equo, ha portato (e porterebbe se confermata) al blocco della riforma del catasto con relativo mancato introito da parte sia degli enti locali che dell'erario in quanto tutte le tassazioni sui beni immobili avviene attualmente su rendite molto lontane dal valore reale.

La CGIL ha espresso la propria contrarietà all'accorpamento per questi motivi ma non ha mai negato che bisogna cercare di unificare i processi che determinano la base imponibile (ex agenzia del territorio) con quelli impositivi/riscossione (agenzia delle entrate) al fine di combattere l'elusione e l'evasione fiscale e rendere più equo la tassazione sugli immobili.

L'Accorpamento dei Monopoli con l'Agenzia delle Dogane evidenzia con forza il segno delle scelte perpetrate anche sulle Agenzie Fiscali, dedicate solo al taglio dei costi e non ad una vera e propria riorganizzazione per il miglioramento dell'Amministrazione pubblica e della sua efficienza.

Come Fp Cgil da subito abbiamo denunciato questa anomalia che vedeva unificare, forse ancor più che per le Entrate e il Territorio, attività decisamente diverse sia per le finalità che per le competenze, con particolare riferimento al mondo dei Giochi che nulla hanno a che vedere con la materia doganale, penalizzando l'identità e le professionalità di una importante Amministrazione come quella dei Monopoli e del suo personale.

Si aggiunga la grande difficoltà a integrare le due organizzazioni e il relativo personale, costringendo a fare un'operazione di unificazione fittizia – creando due sezioni separate del personale (Dogane e Monopoli) che di fatto non hanno portato ancor oggi a nessun tipo di riorganizzazione delle attività e paralizzando di fatto una incisiva attività di contrasto all'evasione fiscale e al mondo illegale legate al settore delicato dei Giochi.

Come Fp Cgil a questo punto, a distanza di 3 anni, riteniamo indispensabile e improcrastinabile, nel rispetto della L.186/2014, il superamento delle due Sezioni e l'attuazione di un modello organizzativo orientato ad una maggiore efficienza delle strutture.

In tale contesto non si può poi non pensare ad una affermazione e rilancio delle specificità delle Dogane e del suo personale come amministrazione che da un lato ha lo scopo di

tutelare l'erario europeo e la tutela dei cittadini nelle sue varie sfaccettature (salute pubblica, sicurezza prodotti, contraffazione, ecc..) presidiando in particolare i confini dell'Unione Europea e dall'altro interagire in questo ambito con le aziende italiane per la crescita economica e la velocizzazione dei traffici internazionali.

## **L'attacco all'autonomia del sistema agenziale e alla separazione tra gestione e politica**

Dal Governo Renzi potrebbe giungere l'attacco finale all'autonomia del sistema agenziale. Con un decreto di soli due articoli, dove all'art. 1 vengono dettagliate, in 11 commi, le *Disposizioni in materia di riorganizzazione delle agenzie fiscali* e con l'art. 2 vengono date le disposizioni per il reclutamento personale dirigenziale.

Con questo decreto il Governo Renzi si pone l'obiettivo di avviare una modifica al modello organizzativo delle Agenzie Fiscali. l'obiettivo dichiarato è quello del contenimento delle spese di funzionamento e del riassetto dei servizi di assistenza, consulenza e controllo al fine di facilitare gli adempimenti tributari.

Ma di fatto il decreto modifica la norma di attuazione delle Agenzie fiscali, eliminando proprio quella che era la loro peculiarità: l'organizzazione e la gestione della macchina fiscale separata dalla politica.

Abbiamo già espresso un giudizio critico sull'impianto generale, anche in occasione di una importante audizione alla Camera evidenziando perplessità sia per quanto riguarda la riorganizzazione delle Agenzie effettuata sotto il dogma della spending review, sia per quanto riguarda la cosiddetta nuova strategia di lotta all'evasione fiscale.

In particolare non ci convince l'impianto complessivo del decreto che ponendo come obiettivo una minore invasività nell'azione accertatrice di fatto introduce forti limiti alle attività di controllo, un regalo a quelle forze politiche ed economiche che accusano l'Agenzia delle Entrate di attività vessatorie nei confronti dei contribuenti. Il risultato sarà una riduzione programmata dei controlli, conseguenza della volontà di distogliere la maggior parte delle risorse verso attività di compliance e di consulenza alle imprese, immaginando che per questa via si renda magicamente inutile ogni azione di attiva lotta contro evasione e di elusione,. La maggiore collaborazione con i contribuenti è impegno pienamente condivisibile, ma evitando il rischio di un minore recupero fiscale. Un cambio di strategia, che ci pare non oculato e governato, che in un paese come il nostro con il primato europeo dell'evasione fiscale, potrebbe determinare seri problemi al bilancio dello Stato.

In materia fiscale, le attività delle Istituzioni e delle Amministrazioni che sono preposte al rispetto e all'applicazione di norme, richiedono un equilibrio particolare rispetto al funzionamento di altre Amministrazioni, richiedono ambiti di autonomia tra gestione/amministrazione ed indirizzo politico/attività di Governo. Riteniamo che nel decreto in esame, si metta mano a questo equilibrio in modo negativo, il peso che il Governo, direttamente o attraverso il MEF, assume è maggiore rispetto al passato, sia nei termini della definizione dei contenuti della convenzione, che è un elemento strumentale centrale dell'attività di funzionamento dell'Agenzia, sia nel rapporto tra le Agenzie e lo stesso MEF, in termini di vigilanza e controllo, anche sull'attività di definizione delle retribuzioni e di parte importante del salario incentivante delle lavoratrici e dei lavoratori.

Su questo punto riteniamo importante e positivo che si delinei un processo di unificazione e riordino delle risorse a disposizione per gli strumenti incentivanti, che sono fondamentali per il funzionamento delle Agenzie; mentre giudichiamo negativamente il tentativo di proporre nel decreto un impianto normativo (fortemente criticato dalle OO.SS.), per quanto riguarda la gestione e la distribuzione di questi incentivi (il riferimento è al quadro normativo introdotto dalla riforma Brunetta), perché priva il sistema delle relazioni sindacali, che sottende al buon funzionamento dell'Agenzia, di un contenuto importante che è quello della definizione di un sistema di valutazione per l'attribuzione di questa importante parte economica.

Per essere chiari non condividiamo il fatto che si prefiguri un sistema in cui c'è un terzo soggetto che interviene nei processi negoziali che definiscono l'utilizzo di questo incentivo. Nelle Agenzie la definizione attraverso relazioni sindacali e accordi sulla ripartizione degli incentivi è ancora più importante che in altre Amministrazioni. Riteniamo fondamentale ripristinare anche su questo tema i livelli di autonomia gestionale e riportare dentro l'Agenzia tutta la procedura negoziale, con criteri e modalità che dovranno essere definiti nel prossimo rinnovo contrattuale.

A questo si aggiunga la subordinazione, sancita dalla Legge 124/2015 (Madia), degli uffici e dei compiti di gestione e organizzazione anche delle Agenzie Fiscali al Prefetto Capo dei costituendi Uffici Territoriali dello Stato. Per questa via l'autonomia della gestione agenziale verrebbe definitivamente compromessa

Infine, per quanto riguarda il problema della dirigenza, esploso a seguito della sentenza della Corte Costituzionale 37/2015, è sotto gli occhi di tutti una grande difficoltà nella gestione di questa materia da parte dell'Agenzia.

Vogliamo essere chiari su questo punto: stiamo parlando di scelte e decisioni assunte in passato e protratte nel tempo, di scelte e orientamenti politici e amministrativi fondati su una concezione del rapporto fra Direzione generale e management che prevede forme di reclutamento che la Corte Costituzionale ha dichiarato *improprie* per una Pubblica Amministrazione.

Abbiamo chiesto, pertanto, che l'approccio a questa situazione non sia in continuità proprio con gli errori che l'hanno determinata e che, in ogni caso si proceda con i criteri di trasparenza richiesti dalla sentenza della Corte Costituzionale stessa.

Ci aspetteremmo innovazione utile anche in questa direzione e, in genere, il tentativo di rilanciare relazioni sindacali e negoziazione.

Vorremmo riportare al centro la qualità del lavoro nelle Agenzie e il riconoscimento delle professionalità necessarie a ricostruire funzionalità ed efficacia dei servizi, minati da cattiva politica e cattiva amministrazione.

Mi pare di poter dire che sarà un'aspettativa difficile da realizzare.

La vera e propria provocazione del Governo sul terreno del rinnovo dei CCNL, la condivisione più volte affermata da ministri e sottosegretari dei principi e delle norme prodotte dai governi della destra, la conferma in tema di riorganizzazione delle PA del solo

criterio quantitativo e dei tagli lineari che tanta pessima “riforma” ha prodotto, rendono molto difficile la riapertura di una nuova stagione di rilancio anche del sistema Agenziale che per il bene del paese stiamo cercando di salvare.

Anche di questo vogliamo parlare al paese, ai cittadini onesti e alle persone che rappresentiamo, chiamando alla mobilitazione e alla protesta per costringere finalmente il Governo a riaprire un confronto necessario a ridare dignità al nostro lavoro e ai servizi che garantiamo ogni giorno.