



**Settore Agenzie  
fiscali e D.P.F.**

**Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche**  
**Coordinamento Nazionale**  
**FLP Finanze**



00187 ROMA – Via Piave 61  
tel. 06/59600687 - 0659871622  
fax 06/50545464

sito internet: [www.flp.it/finanze](http://www.flp.it/finanze)  
e-mail: [flpfinanze@flp.it](mailto:flpfinanze@flp.it) [flpfinanze.giorgione@tiscali.it](mailto:flpfinanze.giorgione@tiscali.it)

**Segreteria Nazionale**

Roma, 28 luglio 2009

Al Presidente  
della Commissione Finanze e tesoro  
del Senato della Repubblica

**Prof. Mario Baldassarri**

Oggetto: Audizione del 28 luglio 2009 avente per oggetto la riorganizzazione delle Agenzie Fiscali – intervento della FLP Finanze.

Illustrissimo Onorevole Presidente, illustrissimi Senatori,

l'audizione delle Organizzazioni Sindacali sulla riorganizzazione delle agenzie fiscali arriva al termine del programma stilato dalla Commissione e quindi dopo quelle dei direttori delle agenzie e di altre autorità.

Proprio leggendo le audizioni già rese a codesta commissione abbiamo avuto modo di notare che i direttori si sono concentrati o sulle architetture organizzative che a loro parere permetterebbero di migliorare l'attività di contrasto all'evasione fiscale oppure sui dati che dimostrerebbero il successo dell'attività ordinaria delle agenzie nel contrasto all'evasione fiscale.

Purtroppo, nel fornire questi dati si è confuso troppo spesso il verificato o l'accertato con quanto realmente s'incassa - ovvero meno del 10% di quanto accertato - oppure si è volutamente confuso l'incasso dovuto all'attività degli anni precedenti con l'attività dell'anno in corso.

In entrambi i casi - architetture organizzative o dati di contrasto all'evasione - le relazioni si sono fermate ai massimi sistemi; noi oggi vorremmo proporvi un diverso punto di vista, basato sull'analisi della situazione esistente all'interno delle agenzie fiscali, poiché qualunque progetto di riorganizzazione non può che partire dall'esistente e dalla rimozione delle criticità che impediscono una più efficiente lotta all'evasione fiscale la quale invece, com'è noto a tutti, è tripla rispetto al resto dei paesi europei ed è stimata nella stratosferica cifra di 100 miliardi di euro l'anno.

A nostro parere il recupero di efficienza della macchina fiscale, che pure è largamente possibile, non può passare semplicemente da astratte modifiche organizzative più di quanto, nella costruzione di un edificio, non sia sufficiente affidare il progetto a un'archistar se non ci si accerti che i calcoli della struttura siano corretti e i materiali scelti assicurino la solidità dell'edificio.



Agenzie fiscali  
e D.P.F.



Ora, iniziando dalla prima delle questioni, l'edificio agenzie fiscali può essere bello quanto vogliamo ma quali sono le dinamiche decisionali interne che lo rendono malfermo?

Un apparato burocratico - non lo diciamo noi ma Howlett e Ramesh, esperti internazionali di policy - per essere forte deve avere un mandato chiaro, un'etica professionale marcata e godere dell'appoggio, senza subire le interferenze, dei politici nell'attività quotidiana. L'autonomia della burocrazia dai politici e dai gruppi della collettività contribuisce alla sua forza ed efficacia nel policy making.

**I principi costituzionali relativi all'imposizione fiscale non sono né di destra né di sinistra ma mirano ad assicurare al paese le risorse di cui esso ha bisogno per funzionare e dare servizi adeguati ai cittadini.**

Invece, dalla nascita delle agenzie fiscali a oggi si sono succeduti quattro maggioranze governative - due di centro sinistra e altrettante di centro destra - ma il fisco, anziché essere considerato bene comune e come tale non piegabile a logiche di parte, è stato oggetto di eccessive "attenzioni" che hanno portato al cambiamento, a ogni cambio di governo, di direttori generali, centrali e regionali che hanno minato la stabilità e la continuità amministrativa di cui il fisco ha assolutamente bisogno per funzionare.

Tutti gli esecutivi che si sono succeduti non si sono accontentati di fissare gli indirizzi politici e controllare che questi fossero attuati correttamente ma hanno stimolato il nascere e il consolidarsi di logiche di appartenenza politica negli strati più alti dell'apparato burocratico, che a loro volta l'hanno trasmessa agli strati inferiori.

Il risultato di dieci anni di tale politica è che le logiche decisionali che prevalgono oggi all'interno delle agenzie sono totalmente irrazionali e assomigliano molto al modello decisionale che la letteratura specializzata chiama "a cestino della spazzatura" (garbage can): un modello ambiguo, in cui le decisioni hanno poco a che fare con la ricerca dei mezzi necessari a raggiungere gli obiettivi, che nelle agenzie è aggravato dalla presenza di coalizioni contrapposte per i motivi già citati.

Le soluzioni diventano così un bidone della spazzatura nel quale i decisori gettano i vari problemi; la possibilità di trovare corrispondenza tra un problema e la giusta soluzione dipende non solo dai tempi di accantonamento dei problemi senza che si sia trovata una soluzione adeguata ma anche dall'esistenza di condizioni di opportunità politica che permettano di adottare la soluzione migliore.

E anche qualora si riesca ad adottare la soluzione adatta a un problema, la sua applicazione diventerà, a tutti i livelli inferiori, una nuova arena dove le coalizioni tenteranno, spesso riuscendoci, di rinegoziare le condizioni di applicazione di decisioni già prese, rimettendo tutto il processo in discussione e alimentando in tal modo il caos organizzativo oggi esistente e che la macchina fiscale paga a caro prezzo.

È utile ricordare che questo sistema a coalizioni contrapposte è acuito, nelle agenzie fiscali, **dall'esistenza di oltre il 50% di posizioni dirigenziali coperte da funzionari reggenti anziché da dirigenti titolari**; i reggenti incaricati, al di là delle proprie capacità, vengono spesso scelti in ragione della propria appartenenza e fidelizzazione ad una delle coalizioni in gioco. In queste dinamiche persino il sindacato disposto a schierarsi è spesso coinvolto e gioca un ruolo non secondario per l'affermazione di una o dell'altra coalizione.



Agenzie fiscali  
e D.P.F.



Quanto descritto è confermato dalla inesistente rotazione delle centinaia di incarichi dirigenziali: gli incarichi revocati al termine delle verifiche annuali sui risultati, nei quasi dieci anni di funzionamento delle agenzie fiscali, si contano sulle dita di una mano.

In parole povere un incarico dirigenziale, in assenza di bandi di concorso per dirigente, è come il diamante della famosa pubblicità: per sempre.

Questi i modelli decisionali che accrescono inefficienze e sprechi. Oltre a questi vi è un secondo aspetto: quello riguardante **le condizioni economiche e di lavoro degli operatori del fisco**, sui quali qualunque riorganizzazione deve poi reggersi.

Riprendendo l'analogia con l'edificio, i lavoratori sono i mattoni che devono sostenere la struttura del magnifico edificio costruito dall'archistar.

Se già il clima e il caos organizzativo descritti non sono la malta migliore per cementare lo spirito di appartenenza, le condizioni economiche e lavorative minano e compensano ampiamente e negativamente la buona volontà e l'ottima preparazione di base dei lavoratori fiscali, il cui accesso alle agenzie è tra i più selettivi non del solo pubblico impiego ma dell'intero mondo del lavoro italiano.

È noto che laddove lo stato è forte gli apparati burocratici godono di considerazione nella società e le politiche pubbliche sono più efficaci; laddove invece gli apparati burocratici sono deboli diventa difficile opporsi alle pressioni dei gruppi sociali con conseguenze che, nel nostro caso, possono essere devastanti per la lotta all'evasione e all'elusione fiscale.

Lo stipendio medio di un funzionario delle agenzie fiscali, laureato e spesso in possesso di una specializzazione post-laurea, è di circa 1.500 euro; ma la parte stipendiale vera e propria, interamente pensionabile e sulla quale, dopo la riforma della contrattazione si calcoleranno gli aumenti contrattuali, è di 1.200 euro poiché i restanti 300 sono legati alla presenza e sottoposti a decurtazione in caso di malattia, come voluto dal Ministro Brunetta con la Legge 133/2008. L'ultimo aumento contrattuale per il biennio 2008-2009 nel comparto Agenzie Fiscali è stato di 40 euro netti medi pro-capite.

Fino a un paio di anni fa si riusciva a supplire minimamente ai bassi stipendi attraverso il salario accessorio: nelle agenzie fiscali vi è un rigido controllo degli obiettivi ma al raggiungimento di questi sono, anzi sarebbe meglio dire erano, legati finanziamenti previsti da leggi speciali - in particolare dall'articolo 3, comma 165, della Legge 350/2003 - che portavano nelle tasche dei lavoratori, attraverso meccanismi selettivi e non "a pioggia", dai 200 ai 350 euro al mese.

Da ormai due anni però questi fondi sono caduti prime sotto la scure del governo Prodi e ora sotto quella del governo Berlusconi, con il risultato che l'ultimo anno pagato - il 2007 per le attività svolte nel 2006 - è stato tagliato all'incirca del 25% e negli ultimi due anni, per un'incredibile interpretazione della Legge 133/2008 da parte del ministro Tremonti, le somme arretrate per le attività svolte nel 2007 e 2008 non sono state erogate.

Alla mobilitazione del personale delle agenzie che stanno reclamando il pagamento di due anni di arretrati, il sottosegretario Giorgetti la settimana scorsa ha risposto comunicando che il governo intende pagare solo una delle due annualità



Agenzie fiscali  
e D.P.F.



arretrate e solo in parte. Ebbene, in tal modo le agenzie fiscali saranno l'unico comparto del pubblico impiego che, pur in presenza di meccanismi fortemente selettivi di ripartizione del salario accessorio, si vedrà privato del giusto corrispettivo per il lavoro già svolto.

Oltre alla questione salariale vi è poi un ulteriore problema legato agli inquadramenti economici e giuridici del personale: i 1.500 euro di stipendio di cui abbiamo detto sopra sono attribuiti ai funzionari ma circa il 50% del personale è inquadrato con mansioni inferiori a quelli dei funzionari e quindi i 1.500 euro al mese se li sogna di notte. Eppure gran parte di questi lavoratori svolge le stesse mansioni di chi è inquadrato come funzionario; migliaia di loro sono addetti proprio al controllo e svolgono le stesse mansioni dei funzionari percependo stipendi largamente inferiori.

Vi sono inoltre situazioni limite come quella degli addetti ai Centri di Assistenza Multicanale (CAM) dell'Agenzia delle Entrate. Si tratta di circa 400 operatori, divisi in 7 macrostrutture sparse per l'Italia e in alcune microstrutture, che assistono professionisti, intermediari e semplici contribuenti attraverso strumenti multicanale - telefono, web mail, sms, call-back ecc. - su tutta la materia tributaria incluse informazioni su fusioni societarie, regimi IVA, plusvalenze e tutto quanto può servire al contribuente, risolvendo spesso problematiche che i professionisti del settore - commercialisti e tributaristi - non riescono a risolvere in proprio.

Pensate che persino il servizio Linea Amica, lanciato dal Ministro Brunetta con grandi fanfare come un servizio altamente innovativo, si serve dei CAM girando a questi uffici dell'Agenzia delle Entrate i quesiti di natura tributaria che giungono al servizio Linea Amica.

Quella dei CAM è quindi una struttura molto specializzata e profondamente democratica per i carichi di lavoro, nel senso che tutti rispondono casualmente a qualsiasi quesito venga posto dal contribuente, dal professionista o da Linea Amica del Ministro Brunetta, ma non lo è altrettanto per gli stipendi: circa 40 di questi lavoratori - il 20% del totale - sono inquadrati come uscieri o commessi, e un altro 20% come impiegati d'ordine. Ripeto, rispondono a quesiti sulle fusioni societarie e sulle decine di regimi IVA esistenti e per il 40% sono inquadrati come uscieri, commessi o impiegati d'ordine.

Ricapitolando: un lavoratore delle agenzie fiscali, in possesso della specializzazione indispensabile per svolgere il lavoro richiesto, con gli stipendi che vi abbiamo descritto - 1.500 euro per i funzionari laureati, di cui 300 legati alla presenza e non pienamente pensionabili - con problemi di mansionismo che portano migliaia di lavoratori addetti al controllo a guadagnare poco più di 1.000 euro al mese e con il paradosso del 20% degli addetti ai Centri di Assistenza Multicanale dell'Agenzia delle Entrate, professionisti inquadrati da uscieri o commessi, che si vedono negare dallo stato anche le integrazioni al magro stipendio per attività già svolte.

**Secondo voi questi lavoratori sono da considerarsi burocrazia forte o burocrazia debole???**

E quanto possono resistere, in tale situazione, alle pressioni dei gruppi sociali o dei singoli e danarosi contribuenti e professionisti con i quali hanno a che fare giornalmente???

Per quanto ancora riusciranno a rimanere fedeli allo stato visto il trattamento che lo stato riserva loro??



Agenzie fiscali  
e D.P.F.



Sono queste le domande, scomode ma inevitabili, che dobbiamo farci prima di immaginarci una riorganizzazione che non tenga nel dovuto conto i problemi di partenza ma che ritiene di poter recuperare efficienza solo grazie a complicate soluzioni di ingegneria organizzativa, il cui obiettivo reale è invece solo quello di tagliare i costi ancora un po' senza preoccuparsi dell'efficienza e del recupero dei 100 miliardi annui di evasione fiscale. Questo, per lo meno, è quanto sta facendo in questo momento l'Agenzia delle Entrate: tagliare i costi e nascondere la polvere sotto il tappeto.

Che cosa chiede quindi oggi la FLP al Parlamento? Prima di tutto di **ripristinare il principio sul quale sono nate le agenzie fiscali ovvero la separazione tra politica e amministrazione**, con la prima che fornisce indirizzo e controllo e le seconde che gestiscono senza interferenze la macchina amministrativa.

Per fare ciò è **indispensabile un nuovo patto contro l'evasione fiscale tra maggioranza e opposizione**, che impegni chiunque sia al governo, a rispettare e ad accrescere l'autonomia e la capacità delle agenzie fiscali.

La **copertura stabile e in tempi rapidi dei posti dirigenziali vacanti attraverso procedure selettive** che non abbiano come requisito preponderante il precedente conferimento di un incarico con le modalità già descritte, sarebbe un segnale forte in questo senso.

È inoltre **indispensabile che lo stato rispetti gli impegni presi con i lavoratori riguardo all'erogazione del salario accessorio per le attività già svolte**; questo avrebbe un duplice effetto: **rendere più forte e meno bisognoso il personale delle agenzie e accrescere il senso di appartenenza dei lavoratori del fisco a uno stato che rispetta gli impegni presi e non taglia retroattivamente il salario dei lavoratori**; in ultimo l'approvazione di un **programma pluriennale che adegui nel tempo lo stipendio alle mansioni svolte**.

Un progetto di riorganizzazione che contenga la risoluzione a questi problemi potrà conseguire enormi recuperi di efficienza.

Diversamente, qualunque progetto di riorganizzazione messo in campo, sconterà la mancanza di autonomia e capacità delle agenzie, l'esistenza di una burocrazia debole, esposta alle pressioni politiche e dei gruppi sociali e con uno scarso senso di appartenenza a uno stato che non rispetta i propri impegni.

La conseguenza diretta sarà l'aumento e la prosperità dell'evasione fiscale in questo paese.

Cordiali saluti.

Il Coordinamento Nazionale  
FLP FINANZE  
Vincenzo Patricelli  
Roberto Sperandini