



Senato della Repubblica
VI Commissione Finanze e tesoro

Audizione dell'organizzazione Sindacale RdB-CUB P.I.



L'evasione fiscale in Italia ha raggiunto livelli tali da mettere a rischio la tenuta del sistema tributario che la Costituzione fonda sui principi di solidarietà mediante progressività. Il fenomeno crea iniquità sociale, come dimostrano i dati sull'andamento del gettito sostenuto dai contribuenti a reddito fisso assai più che dagli altri. Vengono così penalizzati i lavoratori salariati ma vengono penalizzate anche le aziende oneste che operando in un regime di correttezza tributaria soffrono la concorrenza sleale e immorale degli evasori.

Tutti i Governi hanno proposto le loro ricette per curare la malattia evasione. Quasi mai si è trattato di ricette coerenti e strutturali e anche gli interventi normativi degli ultimi anni sono andati spesso in direzioni opposte fra loro. È rimasto invece condiviso il sistema organizzativo della "macchina fiscale", con le quattro Agenzie Fiscali, a cui si dovrebbe aggiungere a breve quella dei Giochi, che stipulano una Convenzione con il Ministero dell'Economia e Finanze (nel caso dell'Agenzia del Demanio si tratta di un contratto di servizio) e il sistema informatico e di riscossione affidato a società di diritto privato a capitale pubblico. Oggi non mancano processi riorganizzativi interni alle Agenzie.

Quella che è mancata nella ricerca dell'assetto organizzativo ideale, è l'idea di considerare i lavoratori quali protagonisti dell'attività che la macchina fiscale svolge, e ritenere il fattore umano molto più importante della scelta di organizzarsi su uffici locali o provinciali, in direzioni regionali o interregionali, unici o divisi per competenze. Gli stessi interventi normativi delle ultime legislature, che abbiamo appena ricordato essere stati contrastanti, non hanno affatto mancato di



continuità quando si è trattato di effettuare tagli al salario dei lavoratori malgrado l'assegnazione agli stessi di obiettivi sempre più "sfidanti".

In questi anni le esigenze di contenimento della spesa pubblica hanno suggerito al legislatore vere e proprie cure da cavallo. I dipendenti pubblici hanno smesso di essere considerati un fattore di sviluppo dello Stato passando dalla potenziale condizione di risorsa da valorizzare a quella assai meno invidiabile di costo da ridurre. Lo provano senza ombra di dubbio le dinamiche salariali articolate con i contratti nazionali, che dal 1993 ad oggi hanno consentito, secondo stime pubbliche e non contestate, una crescita media dei salari tabellari inferiore al 4%. E se consideriamo che dentro le medie si annidano profonde disparità, possiamo avere un'idea di quale sia stata la crescita salariale dei milioni di lavoratori pubblici che non hanno qualifica dirigenziale.

Gli interventi nel comparto della fiscalità non hanno fatto eccezione. Dapprima sono stati imposti tetti di spesa, talmente rigidi da non averne previsto nemmeno la rimodulazione con l'inflazione; poi è arrivata la stagione degli interventi su base percentuale. Ultimo, in ordine di tempo, il decreto legge n. 112/08, convertito nella legge n. 133/08 che ha aperto una voragine nell'assetto retributivo dei lavoratori pubblici e quindi anche degli oltre 60mila lavoratori del comparto Agenzie Fiscali. Una voragine che sta avendo esiti pesanti sulle economie domestiche di milioni di famiglie. Il comma 2 dell'art. 67 del decreto legge 112/08 ha disapplicato per il 2009 la fonte di finanziamento principale dei fondi per il personale (legge n. 350 del 2003, art. 3, comma 165). Nonostante il testuale riferimento al 2009, lo Stato ha destinato, a tale titolo, 320 milioni di euro al miglioramento dei saldi di finanza



pubblica già nel 2008, come si evince chiaramente dalla relazione tecnica che ha accompagnato il d.l. 112/08.

In formale coerenza con la normativa citata, la Convenzione ha riproposto la disapplicazione del meccanismo per il 2009. Il risultato è che all'originaria disapplicazione per un anno, già nefasta per il reddito dei lavoratori, si è sommata con effetto moltiplicatore la disapplicazione dal 01/01/2009 delle leggi speciali e ciò ha finito per superare - forse - le stesse intenzioni del legislatore e comunque i dettami della norma. Sono stati imposti ai fondi aziendali tagli di risorse per circa 800 milioni di euro, talmente ingenti da vanificare anche il parziale ed eventuale reintegro di cui all'art. 7-ter, comma 15, del decreto legge n. 5 del 10 febbraio 2009, convertito con modificazioni dalla legge 9 aprile 2009, n. 33 e al DPCM del 2 luglio 2009. Ciò che la più recente normativa metterebbe in moto è un sistema del tutto privo di tenuta strutturale, incapace di garantire risorse stabili e certe nel loro ammontare, tutto legato a risparmi e proventi da attività non istituzionali delle singole amministrazioni. Si tratta di un sistema che in via sperimentale potrebbe affiancare con scopi surrogatori - ma mai sostituire - il vecchio regime basato sul gettito da leggi speciali.

Tra l'altro, il primo CCNL Agenzie Fiscali ha posto a carico dei fondi aziendali destinati a remunerare la produttività dei lavoratori importanti istituti, quali i turni e le progressioni economiche, ed è quindi evidente l'importanza di mantenere un equilibrio fra quote variabili e quote stabili dei fondi, se non si vuole rischiare l'inapplicabilità della maggior parte degli istituti contrattuali e mandare in tilt l'intera organizzazione del lavoro. A tal proposito è a nostro avviso necessario



rivedere il sistema delle Convenzioni, che attraverso una fase di vero confronto con le Organizzazioni Sindacali, attualmente mancante, dovrà garantire il livello economico finanziario dei fondi per il personale sancito nei contratti nazionali e integrativi.

Nel leggere gli interventi dei Direttori degli Enti della fiscalità, sentiti nelle settimane precedenti da questa stessa Commissione, non abbiamo trovato alcun cenno a tale problema, che pure rischia di essere causa di una conflittualità diffusa, e quel che forse è peggio di una condizione di malcontento e demotivazione dei lavoratori che mal si concilia con le previsioni di “fidelizzazione” di cui qualcuno dei Direttori ha parlato in questa sede.

Ma i problemi non sono solo di natura economica. All'Agenzia delle Entrate va dato atto di aver individuato per tempo i rischi legati al blocco del *turn over* e di aver avviato già agli inizi del decennio una politica efficace di nuove assunzioni. Tuttavia si ostina a praticarla facendo ricorso a procedure cervelotiche e costose come il tirocinio teorico-pratico. Si tratta di uno strumento che al più potrebbe essere riservato alla selezione di poche e specifiche professionalità ma non certo alla ricerca di funzionari amministrativi le cui conoscenze e capacità possono essere evinte, nella fase della selezione, in modo assai più snello ed economico. In migliaia sono costretti ad avventurarsi in un percorso selettivo che impone rinunce e non dà certezze nemmeno dopo il superamento di prove di estrema difficoltà. In migliaia vengono esclusi da un'Agenzia per essere poi ripescati da un'altra. Ciò è accaduto in passato a migliaia di idonei non assunti "ripescati" dall'Agenzia delle Dogane e ci auguriamo che possa accadere ancora in futuro per i nuovi idonei. Ma



il ripescaggio non può essere la soluzione del problema, che è invece connessa, secondo noi, al superamento del tirocinio come strumento di selezione.

La vicenda dell'assunzione degli idonei ai concorsi dell'Agenzia delle Entrate ha assunto contorni grotteschi. La legge finanziaria 2008 ha dato copertura economica alle assunzioni dando anche all'Agenzia delle Dogane, in forte carenza di personale, la possibilità di attingere a quelle graduatorie, oltre alle proprie. L'aspirazione di migliaia di giovani a un impiego nella Pubblica Amministrazione sembrava così soddisfatta, mentre in realtà era solo iniziata un'altra tappa del loro personale cammino reso faticoso dai continui interventi del legislatore sulla materia. Tali interventi hanno fatto apparire la meta di quel cammino ora vicina, ora irraggiungibile.

Ad oggi il legittimo interesse a un posto di lavoro stabile sembra minacciato dall'articolo 17 del decreto legge n. 78/09 per effetto del quale l'Agenzia delle Dogane ha bloccato l'iter di assunzioni che riguardava gli idonei di precedenti concorsi banditi alle Entrate e le stabilizzazioni di propri CFL.

Altrove ci sono problemi di eccessiva staticità: nell'Agenzia del Territorio da oltre un decennio sono bloccate le assunzioni e la mobilità interna e ciò crea forte criticità gestionale a causa degli effetti del blocco del *turn over*.

Non si può affrontare la questione del tirocinio e del lavoro a termine senza fare cenno al diritto alla carriera dei lavoratori di lungo corso del comparto Agenzie Fiscali. Grazie a una prima applicazione del contratto collettivo di comparto, tale



diritto ha trovato applicazione con uno scatto retributivo - uno solo in tutti questi anni - mentre si attende ancora il varo della prima procedura concorsuale per il passaggio d'area giuridica. Il ridimensionamento delle piante organiche ha reso tutto più difficile e il taglio dei fondi aziendali ha peggiorato la situazione al punto che oggi la legittima aspirazione di migliaia di lavoratori del Fisco non è più ridimensionata ma del tutto cancellata.

Chiediamo pertanto alla Commissione di operare in sede di conversione del decreto affinché vengano rimosse le previsioni normative che sono state causa delle situazioni suesposte e di farsi promotrice di iniziative legislative affinché non si ripetano in futuro, prevedendo:

1. stabilità per le risorse economiche;
2. assunzione obbligatoria degli idonei prima di avviare nuove procedure concorsuali;
3. limitazioni al ricorso a procedure di tirocinio;
4. modifiche al sistema convenzionale, idonee a garantire che le Organizzazioni Sindacali abbiano una stabile occasione di confronto con l'autorità politica competente per materia.

Se questo è il quadro, la cornice non è migliore. Una simile politica salariale e di gestione del personale si inserisce nel solco della politica dei redditi e di “privatizzazione” del lavoro pubblico avviate entrambe agli inizi degli anni '90. La prima - la politica dei redditi - nel limitare aumenti stipendiali e vincoli pubblicistici, riservava alla contrattazione integrativa la distribuzione di quote di



produttività e all'autonomia degli enti la politica sul personale. In realtà non hanno tardato a manifestarsi le peculiari contraddizioni di tali processi, che si scontravano con esigenze di programmazione della spesa pubblica che di fatto azzeravano l'autonomia gestionale degli enti e che troppo spesso sono state usate, una volta tenuti bassi gli aumenti stipendiali nei contratti nazionali, come pretesto per limitare proprio quella distribuzione di risorse nei contratti integrativi che avrebbe dovuto garantire la tenuta del potere d'acquisto del reddito dei pubblici dipendenti.

Basti ricordare i citati interventi normativi che hanno inciso a posteriori sul salario e sui diritti già maturati, per capire come la dignità di migliaia di lavoratori sia stata offesa. E se questi lavoratori hanno il compito di far funzionare la "macchina fiscale" queste norme e gli effetti che esse producono non possono non essere al centro di qualsiasi dibattito sul funzionamento dell'apparato fiscale.

Fa parte della cornice anche l'impianto di attuazione della legge-delega n. 15/2009, che prevede alcuni istituti che potrebbero comunque vanificare anche lo sforzo di ridare linfa ai salari aziendali. Ci riferiamo in particolare al meccanismo della "improduttività per legge" in base al quale necessariamente ogni anno dovrebbe essere individuata una platea di lavoratori (il 25% di ogni amministrazione) a cui non destinare risorse accessorie. Ciò anche nel caso in cui essi rispettino e superino gli standard di produttività loro assegnati dai dirigenti. Caso quest'ultimo tutt'altro che infrequente nel comparto delle Agenzie Fiscali in cui operano già stringenti e "occhiuti" strumenti di rilevazione della produttività individuale, di misurazione dei tempi di erogazione dei servizi, di *customer satisfaction*.



Circa il fenomeno dell'evasione fiscale, riteniamo senz'altro che vi sia un aspetto culturale su cui intervenire, ma che troppo spesso l'argomento culturale finisce per essere l'alibi per un allentamento delle azioni di contrasto. Per ragioni storiche, economiche o più semplicemente di opportunismo politico, riteniamo che non ci sia quasi mai stata la volontà di condurre una seria azione di contrasto all'evasione, fatta innanzitutto di norme stringenti e di pene severe. Le sanzioni ridotte ad accertamento iniziato, la non tracciabilità dei pagamenti, gli stessi studi di settore che rappresentano un negoziato di tipo privatistico nella quantificazione della base imponibile e del gettito da lavoro autonomo, rendono a molti accettabile il rischio di evadere e complessivamente iniquo il sistema fiscale.

Siamo ben coscienti della delicatezza del problema, e lo eravamo anche quando la crisi non c'era mentre c'era l'evasione fiscale. Uno Stato che voglia avere le carte in regola sotto il profilo etico-politico non può addossare il fardello del prelievo fiscale sulle spalle dei "soliti" lavoratori a reddito fisso, mentre negozia il livello della pressione fiscale con l'area del lavoro autonomo e dell'impresa d'ogni dimensione. Il principio ispiratore del nostro sistema fiscale dovrebbe essere la progressività della tassazione sui redditi. Dovrebbe. Infatti, se non ci si ferma all'apparente progressività delle aliquote IRPEF, ma si analizza l'effetto che l'aumento nominale del reddito provoca sulle detrazioni (figli a carico e lavoro dipendente), la progressività è ben lungi dall'essere realizzata.

Il *fiscal drag*, ovvero l'effetto perverso che l'aumento nominale del reddito ha sulla tassazione, impedisce infatti un reale recupero di potere d'acquisto di retribuzioni già ridotte all'osso da una politica dei redditi totalmente insufficiente.



Una politica dei redditi che prevede “aumenti” contrattuali strettamente legati alla fascia economica, senza che la progressività della tassazione ammortizzi il disequilibrio, comporta per forza di cose un allargamento fuori controllo della forbice retributiva. La tendenza, accentuata dalle ultime manovre per “ottimizzare” il lavoro pubblico, a un salario di produttività fortemente diversificato amplifica esponenzialmente tale disequilibrio.

Ecco una delle spiegazioni dell’impoverimento del ceto medio, oggetto di ricerche degli istituti di statistica e di qualche estemporaneo servizio giornalistico, ma non dell’azione politica di chi ha il potere e l’occasione di intervenire per evitare effetti ancora più drammatici di quelli che già colpiscono il potere d’acquisto dei lavoratori dipendenti a reddito medio-basso. Se in una tale situazione, e in piena crisi di domanda, si prevedono tagli ai salari, come quelli che stanno colpendo i lavoratori pubblici, l’effetto di tali manovre non potrà avere nulla di anticiclico e finirà per amplificare la crisi in atto.

La nostra Organizzazione Sindacale ha più volte sollecitato un confronto a più voci sull’argomento Fisco proponendo di estendere l’approccio pattizio a tutte le categorie di contribuenti, a reddito fisso e non, avendo rilevato l’opposta tendenza dei Governi a riconoscere come interlocutori privilegiati le categorie degli imprenditori, dei commercianti, degli artigiani e dei liberi professionisti.

Il coinvolgimento di tutti sarebbe un primo ed importante stimolo verso il superamento di pregiudizi e luoghi comuni e la creazione di un contesto culturale



diverso da quello attuale in cui inserire un nuovo patto sociale che ridia equità al sistema fiscale del nostro Paese.

Circa, infine, l'assetto organizzativo degli organismi della fiscalità, oltre alla necessità di rivedere il sistema convenzionale di cui abbiamo già detto, pensiamo che qualsiasi scambio fra detti organismi, sia finanziario che informativo, non possa essere considerato utile al fine del recupero di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa.

Né possono essere considerati utili a quello scopo le duplicazioni di ruoli e di incarichi, le difficoltà di gestione delle banche dati e la mancanza di trasparenza nella gestione del personale delle società private a cui abbiamo assistito in questi anni. Per questo nutriamo forti perplessità sulla scelta di affidare riscossioni e sistemi informatici a società private a capitale pubblico. E nutriamo forti perplessità sulla necessità di ristrutturare l'assetto degli uffici fiscali al solo scopo di allineare la competenza territoriale o il modello organizzativo a quello di altri attori. Riteniamo che il buon funzionamento dell'apparato fiscale dipenda da due leve: norme tributarie e lavoratori. Tutto il resto, incluso l'assetto organizzativo, non ha sufficiente forza per determinare il successo della missione istituzionale affidata all'amministrazione fiscale.

Certo, sarebbero utili parole chiare e scelte trasparenti sul futuro delle Agenzie. In questo senso noi auspichiamo la tenuta di tutte le funzioni storicamente assegnate a questa amministrazione. Il decentramento delle funzioni catastali detenute dall'Agenzia del Territorio, ad esempio, non può essere giustificato dalla necessità



di un dialogo costante fra enti che si scambiano informazioni. Esso nasconde l'insidia dello sbriciolamento di funzioni di sorveglianza del territorio e del suo patrimonio immobiliare con un aumento esorbitante di costi e perdita di professionalità. Dietro l'angolo, appena oltre la svolta del federalismo fiscale, c'è un sistema catastale che Carlo Cattaneo avrebbe definito dei cento campanili, fatto di tante braccia e poco cervello. Sarebbe opportuno, invece, rafforzare il ruolo di controllo dell' Agenzia del Territorio che nella realtà dei fatti risulta essere troppo subordinato all'intervento dei Comuni o a revisioni normative mai attuate. Occorre un intervento normativo per fare dell' Agenzia del Territorio un'agenzia fiscale che possa intervenire liberamente, non solo per stanare le denunce di accatastamento e variazione delle unità immobiliari mai effettuate, ma anche per migliorare il classamento della propria banca dati intervenendo sulle zone di territorio che negli ultimi anni hanno avuto maggiori trasformazioni. Essere liberi di operare permetterebbe all' Agenzia un intervento più snello e mirato ad accertare situazioni anomale mai dichiarate invece di perdere tempo con verifiche e collaudi di atti presentati da chi si è già, diligentemente, attivato per tenere aggiornato il Catasto.

La riorganizzazione oggi in atto all' Agenzia delle Entrate ci chiama a valutare quali conseguenze essa avrà sul futuro dei lavoratori. La difesa della professionalità e del salario, insieme con la garanzia che la riorganizzazione non comporti l'abbandono del territorio, il depotenziamento dei servizi ai cittadini e non determini la paralisi o il rallentamento dell'azione di contrasto all'evasione; queste sono state le richieste avanzate all'amministrazione nel rispetto dei ruoli e dei compiti che la dialettica istituzionale ci affida.



Il comparto attende poi la definizione del ruolo dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato che viene vista come uno dei settori più promettenti per quanto riguarda il gettito tributario e paratributario ma che merita una più chiara definizione istituzionale anche nel rispetto delle attese dei lavoratori ex Monopoli.

Concludiamo ringraziando tutti i membri della VI Commissione Finanze e tesoro del Senato per l'invito rivolto alla nostra Organizzazione Sindacale ad esporre il proprio punto di vista sul delicato tema dell'azione fiscale nel nostro Paese. Lo riteniamo un segno di attenzione nei confronti dei lavoratori che rappresentiamo. Auspichiamo che la stessa attenzione possa produrre un più costante e proficuo scambio di vedute per il bene dei lavoratori e per il bene del Paese che a quei lavoratori affida il compito di reperire le risorse per il suo buon funzionamento.

Roma, 23 luglio 2009

p/RdB-CUB Pubblico Impiego
Settore Agenzie Fiscali

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Piero Fabiani', written over the typed name 'Settore Agenzie Fiscali'.