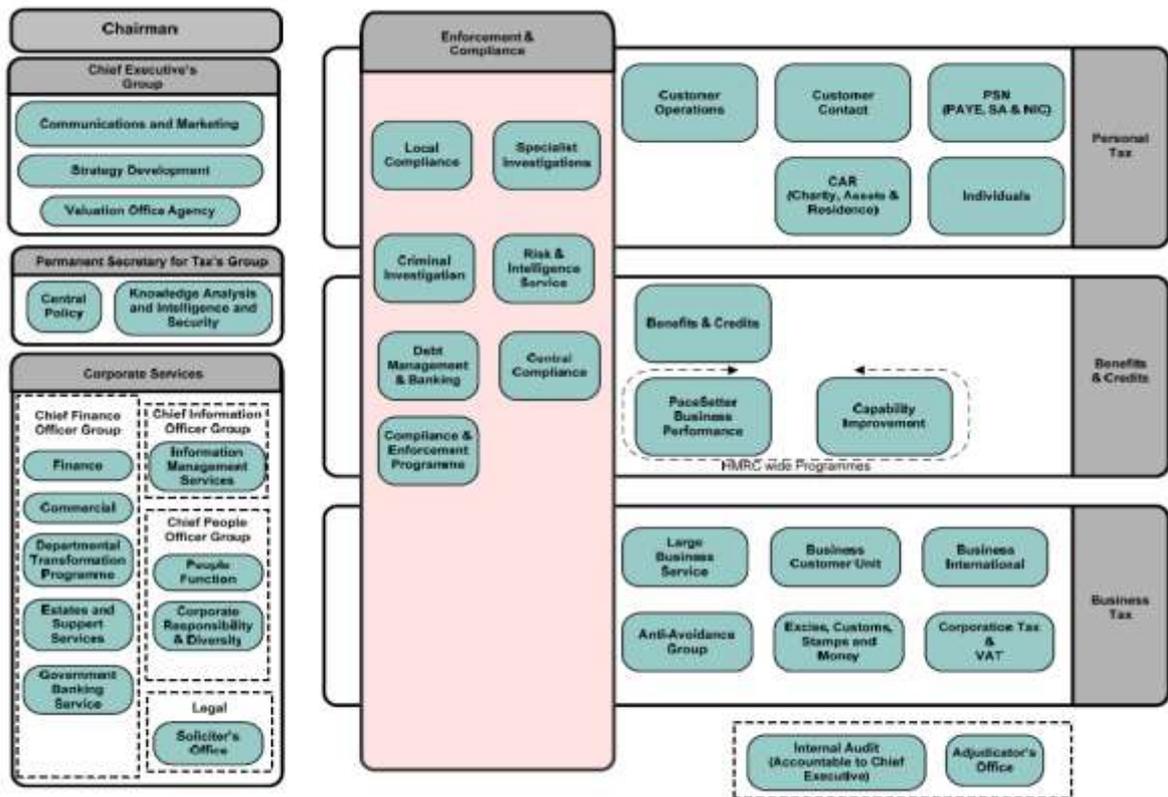


La fusione di strutture nelle agenzie fiscali- Esperienze estere a confronto

Dietro il concetto di unificazione ci sono tanti modi di realizzarla e le esperienze effettuate da alcune amministrazioni fiscali in Europa lo dimostrano. Dal rapporto comparativo dell'OECD sulle amministrazioni fiscali nei paesi OECD e non -CIS 2010¹ emerge che ben 22 amministrazioni fiscali su 34 (siano esse agenzie fiscali o dipartimenti alle dirette dipendenze del Ministero delle Finanze) hanno effettuato operazioni di “*merging*” delle entrate fiscali con le dogane/accise o incorporando altre funzioni dell'amministrazione finanziaria. Le amministrazioni fiscali inglese (HM Revenue & Customs) e francese DGFIP (Direction Generala des Finances Publiques) hanno posto in questi ultimi anni massima attenzione alle fasi essenziali attraverso le quali si perfeziona un'acquisizione: selezione dell'obiettivo, pianificazione, sperimentazione, esecuzione dell'integrazione, avvalendosi di professionalità specifiche per far fronte a processi complessi e articolati e, soprattutto, capaci di coinvolgere attivamente tutte le strutture interessate e comunicando gli obiettivi intermedi e finali con grande chiarezza e precisione. Ciò per evitare un rischio elevato di insuccesso per sistemi e modalità operative.

INGHILTERRA Il Regno Unito dal 18 aprile 2005 ha unificato il Dipartimento delle entrate (Inland Revenue) con il Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette (Customs & Excise), creando un'unica struttura fiscale *Her Majesty's Revenue and Customs* (HMRC) www.hmrc.gov.uk con uno staff di 100.000 unità (Inland Revenue 75.000 e Customs & Excise 25.000). Nel 2010 le unità ammontano a 77.758.

¹ Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries – *Comparative Information Series* (2010) – Table 1
pag.20



00).

Gli obiettivi della fusione, che è stata preceduta da uno studio svolto tra il 2003 e il 2004, sono stati quelli di razionalizzare l'organizzazione, unificare i servizi e contemporaneamente personalizzarli per tipologia di utenti (imprese e persone fisiche), massimizzando le entrate. Il nuovo modello organizzativo è stato realizzato in circa tre mesi dall'entrata in vigore della fusione. L'attività è stata portata avanti da un Direttore Generale proveniente dal settore privato (una scelta analoga è stata fatta anche da altri paesi, ad esempio la Danimarca) coadiuvato da consulenti esterni e da un *merger* team composto da funzionari delle entrate e delle dogane.

Dal 2005 a oggi è stata realizzata:

- la revisione della legislazione fiscale;
- la definizione dei ruoli e responsabilità all'interno dell'HMRC;
- l'unificazione dei servizi e la loro personalizzazione per tipologia di contribuente;
- l'unificazione del sistema di gestione delle risorse umane e di quello informatico (questa necessità è stata avvertita e affrontata per prima in quasi tutti i paesi che hanno realizzato l'integrazione).

Gli aspetti significativi dell'operazione possono essere così sintetizzati:

- è stato programmato un piano di chiusura progressiva di alcuni uffici e, allo stesso tempo, il potenziamento degli altri;
- riduzione di spesa per gli immobili;
- il personale in esubero che aveva dimostrato preoccupazione per la chiusura degli uffici, i trasferimenti e le prospettive di carriera, è stato riconvertito ad altri servizi

dell'HMRC, previa idonea formazione, oppure è stato trasferito presso altre strutture pubbliche;

- i sindacati e le organizzazioni imprenditoriali sono stati coinvolti nel dibattito preliminare sulle linee strategiche dell'unificazione.

Come aspetti problematici si segnalano queste situazioni:

- l'integrazione tra i funzionari delle entrate e quelli delle dogane non si è rivelata agevole, a causa del diverso background e bagaglio di conoscenze, ma tuttavia ad oggi a distanza di sette anni i risultati sono soddisfacenti;
- l'adeguamento del sistema informatico si è rivelato più lungo e difficile del previsto, tanto che nel 2007 il travaso dei file da un sistema all'altro ha comportato la perdita di 25.000.000 dichiarazioni sulle agevolazioni per i figli "*child benefits*". Il danno d'immagine per l'amministrazione è stato rilevante incrinando la fiducia dei contribuenti;
- l'informazione ai cittadini, alle imprese e agli organismi pubblici interessati alla riorganizzazione ha richiesto uno sforzo molto impegnativo.

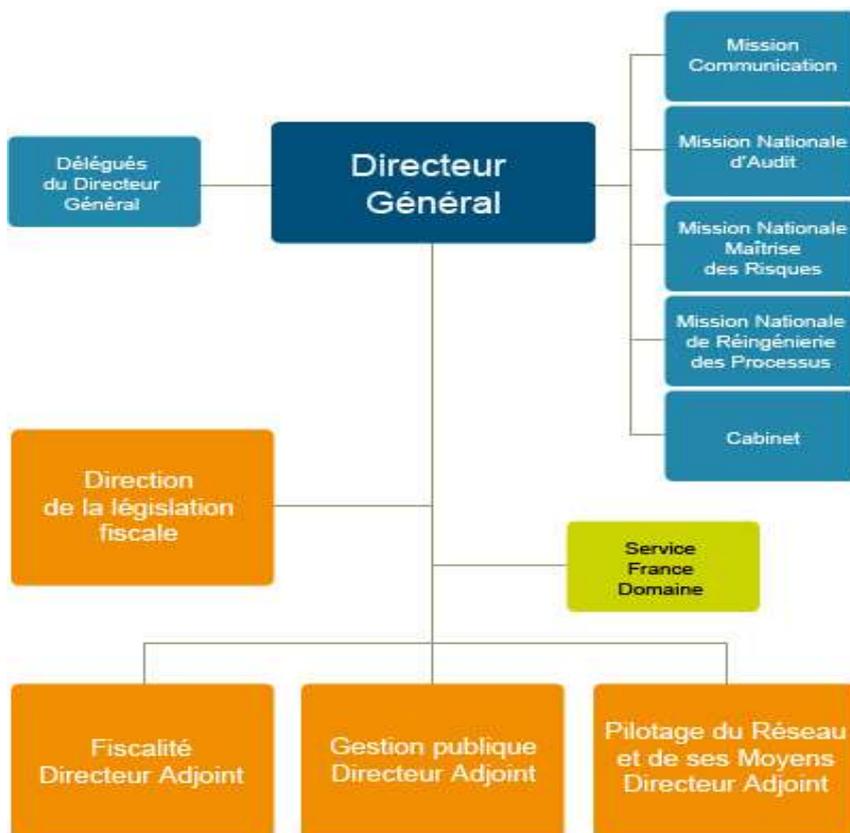
Le attività del catasto sono svolte dal Valuation Office Agency dell' HMRC <http://www.voa.gov.uk/corporate/index.html> che gestisce anche le imposte comunali sugli immobili (IMU) mentre le attività delle conservatorie dei registri immobiliari sono svolte da altra agenzia HM Land Registry <http://www.landregistry.gov.uk/> alle dipendenze del Dipartimento dello sviluppo economico. La Crown Property si occupa invece degli edifici demaniali.

FRANCIA: La Direzione Générale delle Finanze Pubbliche (DGFIP) <http://www.impots.gouv.fr/> nasce nell'aprile 2008 dalla fusione della Direzione Generale delle Imposte (DGI) e della Direzione Generale della Contabilità Pubblica (DGCP), i due più grandi dipartimenti del Ministero del Budget e dipende dal Ministero dell'Economia, delle Finanze e del Commercio estero.

Questa riforma voluta dal presidente francese Nicholas Sarkozy nel 2008, completata tra il 2010 e il 2011 (da effettuare solo l'unificazione del sistema informatico), è l'emblema della capacità dello Stato di modernizzare l'organizzazione statale francese. Questa riforma ha unificato nella stessa Direzione, a livello centrale e locale, più di 5.000 servizi territoriali e 125.000 dipendenti. Il personale in servizio nel 2010 ammonta a circa 119.000 unità di cui 68.548 si occupano di entrate fiscali e 50.859 di contabilità.

Il progetto di riforma iniziato nel 2008 ha visto la realizzazione di 3 fasi di sperimentazione e l'unificazione graduale dei servizi per funzione.

Organigramma DGFIP a livello centrale



Gli aspetti significativi dell'operazione possono essere così sintetizzati:

- migliorare il servizio all'utenza creando per il cittadino un interlocutore unico (si tenga presente che gli uffici di contabilità francesi – che sono stati unificati con quelli delle imposte - sono in qualche modo l'analogo dei vecchi uffici cassa del registro e dell'IVA in Italia);
- creazione di uno nuovo ufficio territoriale SIP, *Service des impôts des particuliers*, dedicato alle persone fisiche dove queste possono effettuare tutti gli adempimenti fiscali. Il SIE, *Service des Impôts des entreprises* è dedicato invece alle imprese, società, lavoratori autonomi;
- miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione.

Come aspetti problematici si segnalano queste situazioni:

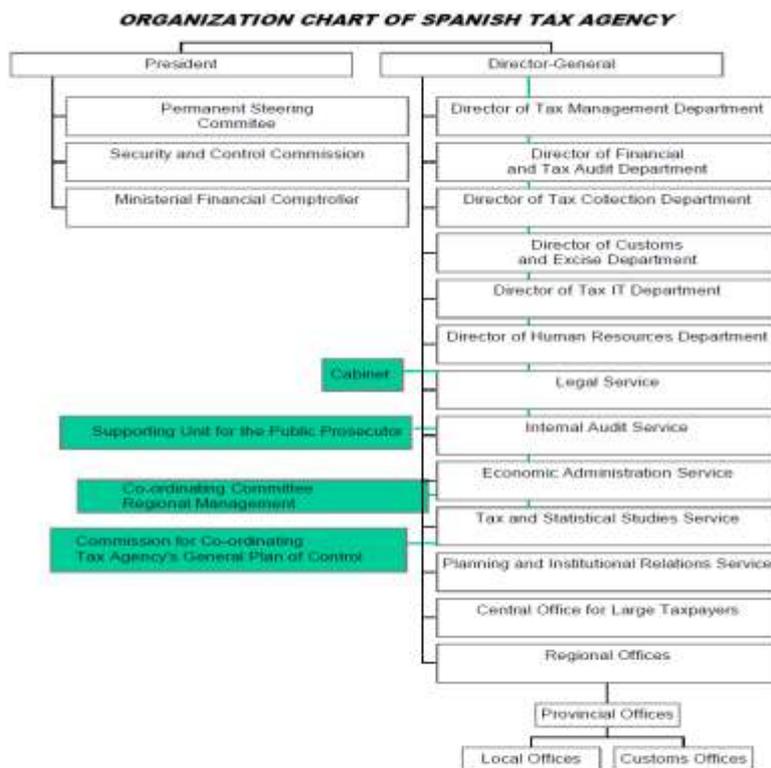
- l'integrazione tra i funzionari delle entrate con quelle della contabilità pubblica non si è rivelata agevole, a causa del diverso background e bagaglio di conoscenze e competenze. Ancora oggi l'integrazione crea qualche problema organizzativo a causa della duplicazione delle funzioni;
- l'adeguamento del sistema informatico si è rivelato ben più lungo e difficile del previsto, tanto che è stato rinviato al 2013;
- l'informazione ai cittadini, alle imprese e agli organismi pubblici interessati alla riorganizzazione ha richiesto uno sforzo molto impegnativo per l'amministrazione fiscale francese;
- la riforma di unificazione si sta rivelando costosa.

L'attività del catasto, demanio e della conservatoria dei registri immobiliari è gestita dal *Service France Domaine* della DGFIP. Questo servizio è il *core business* nell'ambito delle imposte locali.

In ogni Direzione provinciale c'è un ufficio territoriale dedicato che si occupa del catasto, pubblicità fondiaria, conservatoria CDIF *Centre des Impots fonctiers* (circa 30 unità x ciascun centro).

Le dogane sono invece gestite da altro Dipartimento *Direction Générale des douanes et droits indirects* (DGDDI) e dipende dal Ministero del Budget, dei conti pubblici e della riforma dello stato.

SPAGNA. L'Agenzia tributaria spagnola (A.E.A.T.) www.aeat.es nasce nel 1991 alle dipendenze del Ministero delle Finance e dell'amministrazione pubblica ma l'unificazione con le dogane è avvenuta nel 1992. L'*Agencia Tributaria* conta circa 27.000 unità (2010).



Gli aspetti significativi dell'operazione di unificazione entrate/dogane possono essere così sintetizzati:

- migliorare il servizio all'utenza;
- riduzione dei costi;
- condivisione delle informazioni;
- unica gestione informatica IT.

Come aspetti problematici si segnalano queste situazioni:

- l'integrazione tra i funzionari delle entrate con quelle delle dogane non si è rivelata agevole, a causa del diverso background e bagaglio di conoscenze e competenze;
- difficoltà nella distribuzione del personale e delle funzioni nelle aree geografiche;
- difficoltà per il controllo documentale delle pratiche doganali;
- l'attività doganale mantiene alcune caratteristiche difficilmente riconducibili all'aspetto fiscale, ma piuttosto attinenti all'ordine pubblico. E' per questo che ha comunque mantenuto separate le due funzioni.

L'attività del catasto e della conservatoria è svolta invece dalla Direzione Generale del Catasto <http://www.catastro.meh.es/> e dipende dal Ministero delle Finanze.