

**PROPOSTA DI RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE**  
**FINANZIARIA**

**Novembre 1998**

## QUADRO DI SINTESI

La riorganizzazione del Ministero delle finanze che dovrà essere attuata utilizzando i poteri conferiti al Governo dalla legge 15 marzo 1997, n.59 intende perseguire obiettivi di grande rilievo. Questo documento costituisce un primo abbozzo delle linee portanti del nuovo assetto, in base alle proposte elaborate all'interno del Ministero. L'ipotesi di una trasformazione delle strutture gestionali è presa in esame anche nella relazione del Fondo Monetario Internazionale ("*Italy Strengthening Tax Administration*" settembre 1998) che ha inviato una delegazione del Dipartimento europeo per le questioni fiscali in missione presso il Ministero. Delle considerazioni e dei suggerimenti avanzati in tale relazione – nel quadro del pieno appoggio che la missione ha manifestato per le proposte di riassetto – si tiene conto anche in questo documento.

Nei paragrafi successivi sono sviluppate le ragioni di fondo che muovono la proposta di ristrutturazione (vedi § 1), che viene inquadrata nel riordino generale dei Ministeri previsto dalla legge 59 (vedi § 2), per delineare poi i caratteri dell'autonomia da attribuire ai nuovi enti di gestione (vedi § 3) e tracciare i profili strutturali e funzionali rispettivamente del nuovo Ministero (vedi § 4) e delle future Agenzie (vedi § 5); un paragrafo conclusivo (vedi § 6) riguarda la gestione del cambiamento.

E' sembrato utile, però, premettere un quadro di sintesi delle considerazioni svolte che – oltre a costituire una traccia per agevolare la lettura dell'intero documento – faccia emergere in modo più marcato le principali conclusioni e la linea complessiva del processo di sviluppo che si intende innescare con il riordino delle strutture.

### Le linee fondamentali.

La ristrutturazione punta decisamente alla introduzione nel settore tributario di un modello di "*amministrazione per agenzie*" (già impiantato, del resto, con successo in numerosi paesi stranieri) basato:

- Sulla separazione dei compiti di elaborazione delle politiche fiscali, d'indirizzo, monitoraggio e vigilanza (attribuiti al Ministero) dalle responsabilità gestionali (demandate alle Agenzie);
- Sulla costituzione delle Agenzie attorno a *missioni* specifiche e compatte, dotandole del massimo possibile di autonomia organizzativa, gestionale e contabile per consentire una gestione *manageriale* improntata a criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza;
- Su un sistema di relazioni tra Ministero ed Agenzie diretto a raccordare in modo efficiente i poteri di direzione e di controllo e l'autonomia di gestione. Nella nettezza dei ruoli rispettivi, il

rapporto di collaborazione contraddittorio fra le parti si impianta in un processo di pianificazione strategica del cambiamento (che si traduce sul versante ministeriale nel documento di indirizzo), nella convenzione e nel sistema di controllo sui risultati;

- Su meccanismi capaci di definire la piena responsabilità del management nel conseguimento degli obiettivi (determinati su base concordata fra le parti) e orientati a verificare, grazie a un monitoraggio efficace, il raggiungimento dei risultati prefissati;
- Su un regime di finanziamenti che, collegato con modalità incentivanti ai risultati e all'effettivo andamento della gestione, contribuisca a sancire le responsabilità del management.

### Le motivazioni della proposta.

Le ragioni della riforma sono di alto profilo. Giacché si tratta, in primo luogo, di adeguare strutture e modelli operativi alle pressanti esigenze di maggiore efficienza e funzionalità richieste dallo sforzo di ammodernamento del sistema tributario posto in atto negli ultimi due anni, colmando ritardi e disfunzioni accumulati da lungo tempo.

La gestione di un sistema fiscale moderno richiede massicce dosi di managerialità ed efficaci strumenti di autonomia e responsabilizzazione per essere attrezzata a corrispondere in modo dinamico, nei rapporti con la collettività nazionale, alla complessità dei problemi che la delicatezza dei compiti impone. Ciò sarà possibile anche e soprattutto attraverso una valorizzazione del patrimonio di capacità professionale esistente a tutti i livelli dell'Amministrazione. Ed è stringente la necessità di intrecciare in un unico disegno riformatore le modifiche al sistema tributario e una razionale modernizzazione dell'impianto strutturale, in modo che i due versanti possano efficacemente interagire.

In effetti, pur nell'unitarietà del quadro generale del riordino assicurata dalla legge 59, l'amministrazione tributaria mantiene una sua specificità rispetto ai dicasteri di spesa, per la stessa natura di unico centro di provvista dei mezzi finanziari dello Stato: assicurare la piena funzionalità delle sue strutture, adeguandole alle sfide della società contemporanea, diviene perciò un problema cruciale, strutturale all'intera azione della pubblica amministrazione.

Un altro fattore di spinta decisivo e determinato dalla centralità della questione fiscale nello sviluppo dei rapporti con il sistema delle autonomie e con l'Unione europea. Lo scenario di *federalismo fiscale* impone la costruzione di strutture di gestione largamente autonome, flessibili, capaci di attuare in modo efficace gli impulsi provenienti da fonti diversificate. In tale prospettiva solo il passaggio ad una "*amministrazione per agenzie*" potrà garantire nel settore le condizioni reali per raccordare la piena affidabilità ed efficienza della gestione, la completa apertura ad *input* differenziati con la necessità di non sovraccaricare i cittadini di una congerie di rapporti con i diversi enti impositori. Del resto, su un piano più generale proprio il processo di integrazione europea e gli sviluppi dello Stato delle autonomie lasciano intravedere la possibilità di scelte future

che – in linea con i modelli praticati in altri Paesi – portino alla unificazione a medio termine del Ministero delle finanze con quello del bilancio e del tesoro. Scelte che risulteranno praticabili solo a condizione di avere realizzato, per il Ministero delle finanze, la separazione fra funzioni politiche e autonomia gestionale.

Un ulteriore profilo riguarda la lotta all'evasione: per conseguire risultati ottimali l'apparato pubblico deve competere, nella provvista di mezzi strumentali e di capacità professionali, con la controparte; deve inoltre disporre dell'autorevolezza che solo l'autonomia e la capacità professionale nell'esercizio di una pubblica funzione possono attribuire. Le strutture di gestione del sistema fiscale devono insomma poter “*stare sul mercato*” ed essere in grado, al tempo stesso, di adottare con grande autonomia moduli operativi efficaci ed imparziali.

Si deve sottolineare, in conclusione, la eccezionale ampiezza, radicalità e complessità degli interventi da realizzare in modo coordinato e rapido su tecnologie, processi, personale e strutture della macchina amministrativa per dare realizzazione alla riforma fiscale (si pensi solo al cosiddetto “fisco telematico”) e agli obiettivi di governo per il miglioramento del rendimento del sistema fiscale. Si tratta di una vera *emergenza di cambiamento* non affrontabile senza una diversa possibilità di strutturare le linee manageriali e le capacità operative della gestione.

#### L'inquadramento nella legge 59/97

Il modello che si propone risulta pienamente in linea con la legge 59, portando a compiuta maturazione l'attuazione di alcuni principi cardine della riforma.

Nei fatti, la proposta avanzata:

- Si riconnette alla riforma della Presidenza del Consiglio, attraverso la creazione di un Ministero delle finanze che sviluppa le capacità di elaborazione delle politiche fiscali e di monitoraggio degli andamenti tributari;
- Coinvolge tutte le strutture centrali e periferiche accorpandole per aree compatte e portando a compimento l'esperienza dei Dipartimenti, già operanti all'interno del Ministero dal 1992;
- Si conforma al trasferimento di competenze agli enti locali e alle necessità di coordinamento con altre amministrazioni per l'esercizio unificato di funzioni di interesse comune, predisponendo inoltre le condizioni strutturali per un salto di qualità nella collaborazione fra i diversi livelli di governo in campo fiscale;
- Adotta la forma (prevista dalla legge) dell'Agenzia per la costituzione degli enti pubblici di gestione;

- Affida in tale contesto alle Agenzie l'adeguamento degli uffici dislocati sul territorio, nella consapevolezza che l'autonomia gestionale sposta verso il decentramento l'asse del sistema;
- Ridefinisce il sistema di controllo dei risultati della gestione in modo coerente con i principi della legge 59;
- Si pone infine in un contesto che eviterà ogni lievitazione degli oneri a carico del bilancio dello Stato e qualsiasi appesantimento delle strutture burocratiche.

### I caratteri dell'autonomia di gestione.

I profili dell'autonomia possono essere distinti. Da un lato, infatti, essi riguardano la definizione di regole più flessibili nella gestione per assicurare al management migliori capacità operative nella realizzazione delle proprie scelte di tipo imprenditoriale. Dall'altro, l'autonomia della gestione garantisce da interferenze estranee al preciso sistema di relazioni che raccorda gli indispensabili poteri di coordinamento, indirizzo e controllo propri della responsabilità politica e gli spazi di indipendenza necessari all'assunzione delle responsabilità della gestione.

### L'autonomia nella gestione.

Sul primo versante, le Agenzie devono disporre di un'autonomia di tipo imprenditoriale e non solo puramente operativa. Sotto questo profilo, la forma giuridica preferibile sarebbe stata quella dell'ente pubblico economico, che non si adatta, però, alle funzioni espletate. Le Agenzie vengono perciò configurate come enti pubblici non economici (o, nel solo caso dell'Agenzia del demanio, come ente pubblico economico) con uno statuto giuridico che le doterà:

- Di una sufficiente **autonomia organizzativa**, intesa a consentire di modellare con flessibilità l'organizzazione degli uffici;
- Dell'**autonomia contabile e di bilancio**, caratterizzata, nel rispetto dei principi generali di contabilità pubblica, da un proprio bilancio, da un regolamento di contabilità autonomo e dall'assenza di controlli esterni di tipo preventivo e autorizzatorio;
- Dell'**autonomia gestionale** intesa nel senso della capacità di adottare le scelte strategiche di fondo e quelle operative nel quadro di un sistema orientato alla verifica dei risultati invece che alla verifica formale delle procedure e dei singoli atti di gestione;
- Del massimo possibile di autonomia nella gestione del personale, per l'impiego di risorse ad elevata qualificazione, per la definizione di processi di formazione, di percorsi di carriera e di un adeguato sistema di incentivi. Il personale delle Agenzie, con la fuoriuscita dal comparto dei ministeri, sarà assoggettato ad un apposito contratto di lavoro.

Decisivo è il problema del finanziamento alle Agenzie che, nella fase iniziale di impianto, dovrà necessariamente basarsi sui costi di esercizio delle funzioni fino ad ora espletate dalle strutture ministeriali, ma dovrà poi gradualmente evolvere verso forme che lo avvicinino ad una sorta di remunerazione per i servizi resi, collegando ai risultati della gestione una quota parte dei finanziamenti.

### I rapporti tra Ministero e Agenzie.

L'assetto di vertice che si ipotizza per tutte le Agenzie è snello e funzionale all'espletamento di compiti spiccatamente operativi, con limitati poteri di nomina da parte del Ministro, mentre la definizione dell'organizzazione interna (e la nomina dei dirigenti) è rimessa agli organi di gestione, secondo le norme del proprio statuto.

L'asse intorno al quale ruotano i rapporti fra Ministero e Agenzie è costituito dal *documento di indirizzo* e dalla *convenzione*, destinati a raccordare i poteri di vigilanza, indirizzo e controllo con l'autonomia di gestione. Il processo di pianificazione strategica si sviluppa, infatti, nella netta separazione dei ruoli e tuttavia nel quadro di un rapporto di collaborazione contraddittorio che porta da un lato alla definizione degli indirizzi generali del Ministero previo un riscontro preliminare della praticabilità e degli effetti sulla gestione delle scelte politiche; dall'altro, alla definizione concreta degli impegni concordati fra le parti. Sul versante delle Agenzie, d'altro canto, la pianificazione delle scelte che è propria della missione imprenditoriale ad esse affidate si esplicherà in un quadro di riferimento ben definito dalla convenzione e a cui il documento di indirizzo darà prospettive di carattere generale e di portata pluriennale. Ciascuno di tali documenti ha una propria specificità, giacché il primo è atto di direzione e coordinamento del Ministero, ha portata generale, inquadra negli sviluppi della politica fiscale e in una prospettiva pluriennale gli impulsi da trasmettere a tutti i centri dell'amministrazione tributaria. La convenzione formalizza analiticamente per ciascuna agenzia le strategie per il miglioramento, le direttive sui criteri della gestione e i vincoli da rispettare, fissando gli obiettivi, le risorse disponibili, gli indicatori e i parametri su cui misurare – grazie ad un appropriato monitoraggio – l'andamento della gestione.

Nei raccordi fra Ministero e Agenzie è prevista una sede formale di consultazione, negoziazione e verifica, un tavolo cui partecipano i massimi vertici ministeriali e delle Agenzie con il compito di valutare preventivamente le linee del documento di indirizzo, di concordare i contenuti della convenzione che darà corpo agli impegni reciproci fra le parti, di verificare, con cadenza periodica, gli andamenti della gestione.

### Strutture e funzioni del nuovo Ministero

Il Ministero articolerà le sue strutture attorno alle seguenti principali funzioni, tutte a diretto supporto dell'attività del Ministero:

- Analisi, indagine e studio delle politiche fiscali e della loro attuazione applicativa, per l'acquisizione delle conoscenze necessarie alla definizione delle scelte interne e internazionali di politica tributaria;
- Predisposizione degli strumenti normativi e di indirizzo per l'attuazione delle scelte elaborate e cura dei rapporti interni ed internazionali per dar seguito a tali indirizzi;
- Pianificazione, coordinamento e controllo – nei rapporti con le Agenzie e con tutti gli enti o organi che partecipano ai procedimenti fiscali – attraverso la definizione degli indirizzi e degli obiettivi, la negoziazione delle convenzioni e il costante monitoraggio dei risultati di gestione;
- Comunicazione istituzionale con i contribuenti e con l'opinione pubblica, in particolare per quanto riguarda le modifiche della legislazione tributaria;
- Gestione del personale e delle risorse necessarie all'espletamento dei compiti del Ministero

Il dettaglio organizzativo delle strutture interne al nuovo Ministero, corrispondenti alle diverse funzioni, sarà compiutamente precisato con regolamento. In conformità con le indicazioni generali della Presidenza del Consiglio, non si prevede la figura del Segretario Generale.

Naturalmente il modello proposto comporta che le funzioni ministeriali di coordinamento riguardino tutti gli enti e gli organismi operanti nel settore. Moduli particolari saranno necessari per la (guardia di finanza, in ragione della sua natura di corpo militare operante alle dirette dipendenze del Ministro).

Ad ogni modo, fra le funzioni del nuovo Ministero quelle che presentano maggiori profili di novità attengono alla gestione delle relazioni con le Agenzie, sia nella fase di stipula della convenzione sia in quella di verifica dei risultati.

Controlli amministrativi da parte del Ministero sui processi gestionali sono incoerenti con il modello assunto, che limita la verifica al conseguimento dei risultati sulla base degli impegni concordati.

Deve essere inoltre garantita al Ministero la conoscenza dei fattori gestionali interni all'Agenzia (processi, organizzazione, uso delle risorse) per poter esercitare la propria azione di indirizzo e controllo. E' perciò previsto un sistema di *auditing* attraverso il quale siano assunte, in forma organizzata e sistematica, conoscenze atte a consentire una lettura di qualità appropriata delle *performances* delle Agenzie e tali, quindi, da rappresentare una riduzione delle *asimmetrie informative*, senza interferire nella gestione.

Si impone infine una terza funzione (oltre al controllo sui risultati e all'*auditing* conoscitivo) caratterizzata dalla vigilanza sull'operato delle Agenzie sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nella applicazione delle norme specificamente per ciò che riguarda i rapporti con i contribuenti.

Devono essere sottolineate da ultimo la delicatezza e la complessità dei compiti relativi al governo del Sistema informativo e più in generale delle scelte tecnologiche per le quali occorre garantire l'unitarietà delle strategie dell'interno sistema, che integra dunque i diversi sottosistemi del Ministero e delle Agenzie. Allo stato attuale – tanto più fino a quando i processi di informatizzazione in atto non saranno giunti ad una fase di compiuta maturazione – la scelta che sembra la più adeguata e praticabile è quella di utilizzare anche per le Agenzie i servizi informatici prestati dalla società concessionaria, affidandone la verifica, in funzione del coordinamento, alle strutture ministeriali con il compito di sviluppare innanzi tutto le proprie capacità di intervento nel dominio dell'innovazione tecnologica e di ampliare in prospettiva gli spazi di agibilità necessari per gli enti gestione.

#### Le singole Agenzie

1. **L'Agenzia delle entrate.** Alla Agenzia saranno affidati principalmente le gestione delle imposte dirette e dell'IVA, con la missione di elevare al massimo i livelli di adesione agli obblighi fiscali attraverso:
  - L'assistenza ai contribuenti nell'adempimento degli obblighi di legge, curando al tempo stesso che le risorse confluiscono all'Erario;
  - I controlli mirati ad accertare gli inadempimenti e a contrastare l'evasione.
2. **L'Agenzia delle dogane.** L'ipotesi di istituire un'apposita Agenzia delle dogane, invece di incorporare le competenze in quella delle entrate, sembra preferibile sia per evitare un sovraccarico eccessivo di problemi in un unico ente di gestione, sia per la specificità delle competenze in campo internazionale.

La missione dell'Agenzia riguarda la riscossione dei diritti doganali e l'applicazione della fiscalità interna agli scambi internazionali, la gestione della accise, nonché la conduzione di laboratori chimici delle dogane.

3. **L'Agenzia del territorio.** All'Agenzia saranno trasferite le competenze in materia di conservazione dei registri immobiliari, di servizi cartografici e le funzioni in materia di catasto, costituendo l'Agenzia al tempo stesso l'organismo tecnico previsto dal D. lgs. 112/98.

La missione di questa Agenzia – cui parteciperanno gli enti locali – si caratterizza per la gestione dei sistemi informatici (che andranno progressivamente unificati) attinenti all'anagrafe dei beni immobiliari, necessaria tanto per fini fiscali quanto per la certificazione dei diritti reali sui beni dislocati nell'intero territorio dello Stato.

4. *L'Agenzia del demanio*. La missione di questa Agenzia – che assumerà la forma dell'ente pubblico economico – riguarda la tenuta del sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio dello Stato, la gestione degli immobili con criteri imprenditoriali diretti a razionalizzare e valorizzare l'impegno, la vendita, l'acquisto e la gestione dei programmi di manutenzione ordinaria e straordinaria di tutti i beni necessari all'attività dello Stato, nonché le attività di valutazione estimativa compiute dagli uffici erariali, che potranno anche essere offerte sul mercato.

#### La gestione del processo di cambiamento

Il disegno generale che si è delineato opera su diversi livelli avvia un complesso processo di trasformazione che, in tappe successive, porterà alla emanazione del decreto legislativo, alla istituzione del nuovo Ministero e delle Agenzie per giungere fino alla piena operatività della riforma. Tale processo richiede di essere accompagnato da una attenta gestione dei passaggi cruciali che dovranno essere affrontati per progettare i modi e i tempi delle varie fasi del cambiamento, per seguirne l'impianto, per verificarne la rispondenza agli obiettivi prefissati. E' necessario, a tal fine, creare – come suggerisce la relazione del FMI – uno staff che operi a tempo pieno e con competenze multidisciplinari alle dirette dipendenze del Ministro per gestire i problemi della transizione durante le fasi del graduale radicamento delle innovazioni progettate.

Su un altro versante, occorre sottolineare che la valorizzazione delle risorse umane disponibili costituisce un fattore strategico di fondamentale rilievo, giacché il cambiamento dipende in larga misura dall'ampia condivisione delle linee di fondo e dalla effettiva capacità, da parte non solo della dirigenza ma di tutto il personale (tanto nel Ministero che nelle Agenzie), di utilizzare in modo appropriato strutture, strumenti e moduli operativi orientati da una nuova cultura professionale. Non a caso, la relazione si sofferma a più riprese sui problemi relativi al personale: l'inquadramento in un nuovo contratto e il sistema di incentivi si inseriscono in un contesto diretto a sviluppare anche su un fronte non strettamente economico una più adeguata valorizzazione della professionalità all'interno di tutta l'amministrazione tributaria.

## **1. Le motivazioni della riforma**

Le ragioni della riforma sono molteplici e di alto profilo. Si tratta, in primo luogo, di adeguare i modelli organizzativi dell'intera amministrazione tributaria alle pressanti esigenze di maggiore efficienza e funzionalità richieste dallo sforzo di ammodernamento del sistema fiscale. L'ampiezza e l'intensità dell'opera riformatrice sviluppata negli ultimi due anni, l'importanza dei risultati raggiunti e più ancora le attese che le innovazioni in via di realizzazione hanno innescato (in termini di efficacia delle politiche fiscali, ma anche di rapporti con i contribuenti) richiedono ora di adeguare strutture e moduli operativi, colmando ritardi e disfunzioni accumulati negli anni. E' indispensabile introdurre massicce dosi di managerialità, efficaci strumenti di autonomia e responsabilizzazione nell'attività gestionale, metodi adeguati per garantire lo sviluppo della professionalità e il coinvolgimento delle capacità operative di tutto il personale. Occorre insomma valorizzare il ruolo del management pubblico e, insieme, di tutti gli operatori del settore in un rinnovato rapporto con la collettività nazionale basato sull'efficienza. La trasparenza, l'imparzialità, l'autorevolezza e l'importanza delle funzioni svolte.

La gestione di un sistema fiscale moderno è necessariamente basata sull'impiego massiccio delle più avanzate tecnologie, di risorse umane ad alta qualificazione professionale, di flessibili ed efficaci strumenti operativi. Deve, insomma, essere attrezzata a corrispondere in modo dinamico, nei rapporti con la collettività nazionale, alla complessità dei problemi che la delicatezza dei compiti impone. Da questi impegni deriva la stringente necessità di intrecciare in un unico disegno riformatore le modifiche al sistema tributario e una razionale modernizzazione dell'impianto strutturale ed operativo, in modo che i due versanti possano efficacemente interagire. Sotto questo profilo, pur nell'unitarietà del quadro generale che la legge 59 assicura per il riordino delle strutture ministeriali, il Ministero delle finanze mantiene una sua specificità rispetto a tutti i dicasteri preposti alla spesa, determinata dalla natura di un unico organo di provvista di tutti i mezzi finanziari per l'attività dello Stato. Risulta per ciò stesso cruciale (e strutturale rispetto all'intera pubblica amministrazione) il problema di assicurare – come è accaduto del resto in altri Paesi – la piena funzionalità delle strutture di gestione, adeguandole alle sfide della società contemporanea.

Un altro fattore di spinta decisivo verso un riordino che rappresenti un effettivo salto di qualità è determinato dalla centralità della questione fiscale nello sviluppo dei rapporti con il sistema delle autonomie e con l'Unione europea. Lo scenario di federalismo fiscale impone la costruzione di strutture di gestione largamente autonome, flessibili, capaci di realizzare in modo efficace gli impulsi provenienti da fonti diversificate. In questo senso è del tutto naturale che l'attuale proposta si collochi nel contesto dei provvedimenti diretti da un lato a sviluppare lo Stato delle autonomie, dall'altro a sburocratizzare l'amministrazione centrale e a semplificare i rapporti con i cittadini: solo il passaggio ad una "amministrazione per agenzie" potrà garantire nel settore fiscale le condizioni reali per raccordare la piena affidabilità ed efficienza della gestione, la sua apertura ad input differenziati con la necessità di non sovraccaricare i cittadini di una congerie di rapporti con i diversi enti impositori. L'amministrazione statale si è già avviata per questa strada attraverso i

sistemi di pagamento unificato e l'istituzione degli uffici delle imposte. Proprio il varo di queste esperienze – e la necessità di trasferirle in futuro all'interno del federalismo fiscale – confermando l'ineludibile esigenza di dotare centri autonomi, deputati a missioni nettamente definite, di tutti gli strumenti diretti a rendere flessibile, efficiente ed efficace il management pubblico, per fronteggiare in modo economico e funzionale gli obiettivi prefissati.

Un ultimo aspetto che si intende richiamare riguarda la lotta all'evasione e il miglioramento, per questa strada, dell'equità fiscale. Per conseguire risultati ottimali l'apparato pubblico preposto all'accertamento deve competere, per provvista di mezzi strumentali e di capacità professionali, con la controparte: deve inoltre disporre dell'autorevolezza che solo l'autonomia e la capacità professionale nell'esercizio di una pubblica funzione possono attribuire. Le strutture di gestione del sistema fiscale devono insomma poter “*stare sul mercato*” per la provvista degli strumenti necessari all'esercizio delle proprie funzioni, per il reperimento, la formazione e la gestione delle risorse umane, per la flessibilità e la tempestività delle scelte strategiche. Anche per questo aspetto – come si vede – il discorso rimanda alla razionalità di scelte di riordino che separino le attività gestionali per aggregarle in modo funzionale in centri dotati del massimo di autonomia, pienamente responsabili dei risultati della gestione.

## **2. L'inquadramento nella legge 59/97**

Il disegno organizzativo proposto comporta la costituzione di una struttura ministeriale agile e snella, cui affidare esclusivamente i compiti di elaborazione delle politiche fiscali e quelli di indirizzo, di monitoraggio e di controllo dell'attività gestionale. Quest'ultima è interamente demandata ad Agenzie costituite intorno alle funzioni oggi espletate dalle strutture del Ministero (che vengono contestualmente soppresse) in modo da far emergere con chiarezza le rispettive, specifiche "missioni", aggregando cioè – secondo quanto prescrive la legge 59 – per funzioni omogenee e con grande coerenza i compiti istituzionali a ciascuna di esse affidati. Per il perseguimento di tali compiti, le Agenzie dovranno essere dotate del massimo possibile di autonomia organizzativa, gestionale (ivi inclusa la gestione del personale) e contabile, cui corrisponderà la piena responsabilità dei risultati conseguiti. I meccanismi che presidiano il funzionamento del modello proposto – secondo schemi operanti in numerose esperienze straniere – fanno capo al Ministero e al Ministro.

Questo modello, la cui descrizione sarà approfondita nei paragrafi successivi, risulta pienamente in linea con la legge 59, portando a compiuta maturazione l'attuazione di alcuni principi cardine della riforma. Ovviamente esso è destinato ad inserirsi nel quadro dei decreti delegati che il Governo emanerà in base alle norme di legge. Ma si vuole sottolineare sin d'ora la coerenza con l'impostazione di carattere generale fornita per il riordino dei ministeri dalla Presidenza del Consiglio, nel rispetto delle indicazioni di metodo contenute nella risoluzione del luglio scorso della Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati.

La proposta avanzata si riconnette strettamente, in primo luogo, alla riforma della presidenza del Consiglio nella parte in cui, sviluppando in modo adeguato le funzioni del nuovo Ministero di analisi e di elaborazione delle politiche fiscali e di monitoraggio degli andamenti tributari, dota non solo il Ministro ma la Presidenza e l'intero Governo di uno strumento specialistico strategico ed essenziale per la propria azione.

Il riordino coinvolge tutte le strutture centrali e periferiche del Ministero, accorpando le funzioni per aree compatte e dotandole di tutti i mezzi, necessari ad una autonoma gestione. Viene portato a compimento il principio di netta separazione fra funzioni di indirizzo e controllo e quelle gestionali. L'accorpamento è effettuato non solo sopprimendo integralmente strutture ministeriali cui la riforma del 1992 (istituiva dei dipartimenti) aveva lasciato residue competenze "trasversali", ma in una logica di grande semplificazione attorno alle funzioni-cardine dell'amministrazione tributaria. Esso si conforma al trasferimento agli enti locali delle competenze in materia di catasto, incardinando nell'Agenzia del territorio le residue funzioni statali e l'organismo tecnico previsto dal D. lgs. 112. Al tempo stesso, la medesima Agenzia unificherà le funzioni (di interesse anche di altra amministrazione) di anagrafe e certificazione della proprietà immobiliare, mentre l'Agenzia del demanio e del patrimonio dello Stato svilupperà, con criteri manageriali e per tutte le amministrazioni statali, i compiti di gestione del patrimonio immobiliare. L'istituzione dei dipartimenti all'interno del ministero – che, come si è detto, è già stata realizzata per le finanze in base alla legge 29 ottobre 1991, n. 358 – favorisce il riordino attuale portando ad uno stato di più

avanzata maturazione il ridisegno funzionale delle strutture centrali e periferiche: le nuove Agenzie possono agevolmente essere strutturate in modo da raggruppare al loro interno – così come indicato nelle linee-guida tracciate dalla Presidenza del Consiglio – le risorse e il personale necessari all’adeguamento dei propri compiti istituzionali.

Il ricorso alle Agenzie è esplicitamente previsto dalla legge 59 (secondo le modifiche introdotte dalla legge 127) ed andrà attuato in conformità con le indicazioni che emergono dalla risoluzione parlamentare del 17 luglio scorso utilizzando cioè in modo appropriato il ricorso a fonti normative diversificate. Lo strumento del decreto legislativo fisserà solo i principi-cardine e le regole fondamentali dei meccanismi destinati a governare il sistema, demandando ai regolamenti di organizzazione la definizione della struttura interna del Ministero e all’autonomia organizzativa degli enti neoistituiti l’articolazione dei propri gangli centrali e periferici. E’ proprio a livello di articolazione sul territorio degli enti di gestione (in particolare per quel che riguarda l’Agenzia delle entrate) che si attendono proficui risultati. Giacché da un lato l’autonomia gestionale sposta di per sé l’asse del sistema, avvicinandolo alla realtà dei centri operativi dislocati sul territorio; dall’altro la flessibilità delle scelte operative conseguenti all’autonomia può garantire un efficace e tempestivo adeguamento alle esigenze locali e insieme lo sviluppo di una efficiente capacità di rispondere tanto alle normali attività d’istituto quanto a compiti straordinari e temporanei che appare perfettamente in linea con gli obiettivi della legge. Fermo restando che risulterà potenziato – e anzi sarà pienamente inglobato nello sviluppo della capacità manageriale delle nuove Agenzie – l’orientamento ad una sostanziale semplificazione dei rapporti con i cittadini e con i contribuenti che è il cardine di una efficace politica fiscale.

Un altro profilo di coerenza con la riforma generale riguarda la ridefinizione del sistema di controllo dei risultati della gestione. Nella proposta che si avanza il rapporto fra Ministero e Agenzie trova meccanismi adeguati a sostituire gli attuali poteri di direzione e vigilanza del Ministro – assai ampi, ma generici, burocratici e spesso inefficaci per l’incapacità di rendere effettiva la *catena delle responsabilità* – con strumenti specifici e più efficaci. Il documento di indirizzo e la convenzione costituiscono i due momenti più significativi di un processo di pianificazione strategica del cambiamento che vede impegnate, nei rispettivi ruoli, le due parti. Il documento incorpora le direttive generali del Ministro nell’esercizio dei suoi poteri di indirizzo; la convenzione sancisce, nell’accordo fra le parti e impegnando perciò la responsabilità delle Agenzie, gli obiettivi concreti e analitici della gestione. E’ da essa che emergono la definizione delle responsabilità della direzione delle Agenzie nel raggiungimento dei risultati, la fissazione dei vincoli imposti all’autonomia nelle scelte di gestione nonché di quelle collegate con criteri con criteri incentivanti al perseguimento degli obiettivi fissati. Al tempo stesso, la convenzione costituisce il parametro per una puntuale azione di controllo e di monitoraggio sui risultati della gestione a cui le strutture del Ministero dovranno essere adeguatamente attrezzate. Il sistema di incentivi si affianca alla responsabilità puntuale verificabile del management, a sua volta dotato di efficaci strumenti per corresponsabilizzare tutto il personale al raggiungimento dei risultati.

L’attuazione del riordino si pone infine in un contesto che eviterà – nonostante la sua complessità e l’ampiezza dovuta anche alla quantità del personale interessato – ogni lievitazione degli oneri a

carico del bilancio dello Stato e qualsiasi appesantimento delle strutture burocratiche. Nella prima attuazione le Agenzie opereranno utilizzando il personale ministeriale (ad esclusione di quello, in numero limitato, necessario al funzionamento del nuovo Ministero) e i finanziamenti messi a disposizione in base ai fondi oggi utilizzati dal dicastero. L'entità dei finanziamenti per gli esercizi successivi sarà commisurata all'andamento del gettito e nel bilancio delle Agenzie troveranno spazio tutte le spese (incluse quelle per il personale) necessarie per fronteggiare gli oneri di gestione.

### **3. I caratteri dell'autonomia di gestione**

Come rileva anche la relazione del Fondo monetario internazionale, i profili dell'autonomia riguardano due versanti che possono essere distinti, la definizione di regole più flessibili nella gestione per assicurare al management migliori capacità operative e maggiore disponibilità degli strumenti necessari all'attuazione delle proprie scelte di tipo imprenditoriale, l'autonomia della gestione da interferenze esterne che determinano, fra l'altro, un grave indebolimento della "catena delle responsabilità" nel raggiungimento dei risultati.

La proposta che si avanza riguarda entrambi i versanti. Lo statuto di autonomia delle Agenzie attribuita agli organi direttivi di tali enti pubblici sufficienti poteri in materia di organizzazione interna, allocazione delle risorse finanziarie disponibili, provvista delle risorse strumentali, governo e utilizzo del personale. In aderenza con la responsabilità di tipo imprenditoriale ad esse affidate, alle Agenzie spetterà di valutare e individuare le migliori opzioni nelle scelte strategiche della gestione.

Sul secondo fronte, i rapporti fra Ministero ed Agenzie vengono strutturati – ispirandosi allo schema noto alla letteratura specialistica anglo-sassone come modello "*principal-agent*" – in modo tale che:

- Accentuare la netta separazione delle funzioni e delle conseguenti responsabilità;
- Garantire gli indispensabili poteri generali di indirizzo e di coordinamento e, insieme, gli specifici spazi di indipendenza necessari all'assunzione delle responsabilità della gestione;
- Formalizzazione – in una relazione di collaborazione/contraddittorio che è propria della stipula di un accordo tra le parti – gli **obiettivi** specifici che la gestione deve perseguire, i **vincoli** (con i relativi costi) imposti per motivi di carattere generale ad una conduzione pienamente manageriale ispirata a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, i **parametri per i controlli di gestione** e gli specifici indicatori in base ai quali monitorare l'andamento e verificare i risultati, i **finanziamenti** infine corrisposti dal Ministero che si configurano, in una certa misura, come controprestazione dei servizi resi dalle Agenzie.

#### **3.1 L'autonomia nella gestione**

La forma giuridica che assumeranno le Agenzie e quella dell'ente pubblico non economico o – nel solo caso dell'Agenzia del demanio che si configura in modo tale da consentirlo – quella di ente pubblico economico. Lo statuto giuridico dell'autonomia di quest'ultima categoria di enti è sicuramente più ampio, e corrisponderebbe meglio alle responsabilità di tipo imprenditoriale che la missione delle Agenzie comporta. Ma – ad eccezione del demanio – non si adatta per la natura

stessa delle funzioni ad elevato contenuto autoritario esercitate dalle altre Agenzie, ai loro caratteri, risultando impossibile qualificarle – come richiedono il codice civile e la giurisprudenza – in base all'esercizio in via esclusiva o prevalente di una attività economica di produzione o di scambio di beni e di servizi.

Ad ogni modo, il modello perseguito impone di realizzare **per tutte le Agenzie**, anche attraverso apposite disposizioni di rango legislativo:

- una sufficiente **autonomia organizzativa**, al fine di garantire la flessibilità, la tempestività e la trasparenza di scelte manageriali nella conduzione dei centri operativi (inclusi quelli periferici). La definizione delle disposizioni statutarie a livello legislativo dovrà dunque limitarsi agli assetti di vertice e a pochi principi di carattere generalissimo, lasciando alle disposizioni interne il compito di modellare con la necessaria flessibilità l'organizzazione degli uffici. Se necessario, eventuali esigenze pubbliche diverse dalle logiche aziendali troveranno spazio nelle direttive del Ministro e nella convenzione che ne evidenzierà anche i costi rispetto ad una gestione ispirata a criteri manageriali;
- L'autonomia contabile e di bilancio, caratterizzata dalla formazione di un proprio bilancio a cui affluiscono i finanziamenti tratti dal trasferimento unitario a carico del bilancio dello Stato e che sarà redatto secondo le norme generali della contabilità degli enti pubblici, ma accompagnandolo con un documento che lo raccordi ai criteri della contabilità aziendale; da un regolamento specifico di contabilità approvato dagli organi dell'Agenzia, che garantisca flessibilità e tempestività nella gestione degli investimenti programmati; dall'assenza di controlli esterni di tipo preventivo e autorizzatorio sulle scelte di allocazione delle risorse e sulla gestione delle spese;
- L'**autonomia gestionale** intesa in primo luogo nel senso della capacità di adottare, nel quadro degli indirizzi e dei vincoli imposti dalla convenzione, le scelte operative e gli atti necessari alla provvista delle risorse strumentali senza interferenze esterne e con un sistema orientato alla verifica dei risultati invece che alla verifica formale delle procedure e dei singoli atti di gestione. Ma tale autonomia riguarda anche, in aderenza con i profili di imprenditorialità e managerialità delle Agenzie, l'attribuzione di un significativo grado di responsabilità rispetto alle scelte strategiche più adeguate per il perseguimento delle finalità collegate alle missioni.
- Il massimo possibile di **autonomia nella gestione del personale**, sia nel reperimento di risorse ad elevata qualificazione professionale, sia nella definizione di processi di formazione e percorsi di carriera incentrati sulla valutazione dell'impegno e della capacità dimostrati, sia infine attraverso un adeguato sistema di incentivi che corresponsabilizzi il personale alla realizzazione dei risultati.

Per quest'ultimo profilo, che appare strategicamente di grande rilievo, il personale di tutte le Agenzie, con la fuoriuscita dal comparto dei ministeri, sarà assoggettato ad un apposito contratto per il quale sarà indispensabile utilizzare tutte le opportunità che offre l'attuale regolamentazione

del pubblico impiego. Essenziale è in primo luogo che le direttive per la stipula del nuovo contratto provengano direttamente – in modo unitario – dalle Agenzie, che dovranno anche ratificare i risultati delle trattative. Le deliberazioni sulle dotazioni organiche e l'approvazione del regolamento del personale e degli uffici sono demandate agli organi di vertice dei singoli enti di gestione, mentre saranno previste – sul modello, per esempio, di quanto già stabilito per altro ente dalla legge n.88 del 1989 – disposizioni specifiche per assicurare nella attribuzione di tutti gli incarichi dirigenziali scelte basate sulla valutazione dei meriti professionali e delle specifiche attitudini a ricoprire l'incarico, nonché un sistema di indennità dirette a remunerare l'espletamento di funzioni ad elevata qualificazione, ad affrontare i disagi della eventuale mobilità richiesta al personale per esigenze di gestione, ad incentivare la produttività cointeressando tutti gli addetti al raggiungimento dei risultati.

Alla contrattazione sindacale, inclusa quella integrativa aziendale, è rimessa la concreta definizione degli istituti previsti dalle norme di carattere generale e da quelle dettate specificamente per le Agenzie al fine di assicurare strumenti più flessibili ed efficaci (anche sotto il profilo della motivazione professionale) per il governo del personale. Naturalmente – è bene sottolinearlo – l'efficacia degli strumenti messi in campo per questo versante (come per altri) dipenderà in gran parte anche dalla capacità di utilizzarli in modo corretto e appropriato da parte del *management* ed occorrerà una particolare attenzione, soprattutto nella fase di impianto delle nuove Agenzie, per sviluppare tecniche e pratiche di governo del personale integrate e funzionali, al centro come nella periferia, rispetto alle strategie della gestione. Il passaggio ad un sistema *di amministrazione per Agenzie* si presenta cioè come una sfida diretta a valorizzare le capacità professionali di cui l'amministrazione fiscale è dotata, non solo a livello di dirigenza ma per il complesso del personale impiegato nelle linee operative.

D'altro canto – e anche questo va sottolineato – i principi cardine dell'autonomia comportano di per sé che le decisioni della dirigenza nella gestione del personale – come in quelle relative alla provvista di ogni altra risorsa strumentale – siano frutto di libere scelte orientate da criteri di efficienza e di economicità, ma trovino la copertura degli oneri relativi esclusivamente nelle risorse del proprio bilancio.

Decisivo appare allora il problema del finanziamento alle Agenzie che, nella fase iniziale di impianto, dovrà necessariamente basarsi sui costi di esercizio delle funzioni fino ad ora espletate dalle strutture ministeriali, ma dovrà poi gradualmente evolvere verso forme che lo avvicinino quanto più possibile ad una sorta di remunerazione per i servizi resi, evidenziando in modo analitico i fattori di costo delle diverse prestazioni (inclusi quelli inerenti agli indirizzi sui criteri della gestione, qualora non siano pienamente coerenti con le scelte manageriali) e collegando ai risultati della gestione una quota parte dei finanziamenti, che il *management* potrà destinare a spese per il personale.

### **3.1 I rapporti fra Ministero e Agenzie**

La coesione che deve necessariamente legare – soprattutto nella fase iniziale che richiede una comune tensione al cambiamento – gli organi di direzione degli enti di gestione ai responsabili delle politiche fiscali impone che la scelta del vertice delle Agenzie risalga al Ministro con i criteri oggi codificati nella normativa sulla dirigenza dello Stato. D’altro canto, però, è di grande importanza evitare il rischio di uno svuotamento dell’autonomia attraverso poteri di nomina della dirigenza troppo ampi e poco coerenti con i margini di libertà nella scelta dei propri più diretti collaboratori che il *management* deve conservare.

La configurazione delle Agenzie impone, d’altro canto, di concentrare il più possibile in un vertice monocratico le responsabilità della gestione, salvo l’articolazione interna che ciascuna di esse si darà. Per tutti questi motivi si ipotizza un assetto delle diverse Agenzie snello e funzionale rispetto alle necessità operative: un direttore generale, uno o due (nel caso delle Agenzie di maggiori dimensioni) vicedirettori, un consiglio di amministrazione cui siano demandati esclusivamente i compiti di approvazione, su proposta del direttore generale, degli Statuti, degli atti normativi e delle scelte strategiche di fondamentale rilievo. Nel caso dell’Agenzia del territorio nella struttura di vertice troverà spazio anche un’adeguata rappresentanza degli enti locali. Per il resto, la definizione dell’organizzazione interna ( e la nomina dei dirigenti) e rimessa agli organi di gestione, secondo le norme del proprio statuto.

L’asse intorno al quale ruotano i rapporti fra Ministero e Agenzie e costituito da un processo di pianificazione e controllo strategico destinato a raccordare i poteri ministeriali all’autonomia di gestione e che trova i suoi momenti cruciali – dal punto di vista del Ministero – nel documento di indirizzo e nella convenzione. Ciascuno di tali documenti ha un proprio spazio e una propria specificità, giacché il primo è atto di direzione del Ministro, ha una portata di carattere generale, inquadrata a grandi linee in una prospettiva pluriennale gli impulsi da trasmettere alla gestione come conseguenza degli sviluppi della politica fiscale. La convenzione, concordata fra le parti, da specifica attuazione per ciascuna Agenzia al documento di indirizzo attraverso la formalizzazione analitica, anno per anno, delle strategie per il miglioramento, delle direttive sui criteri della gestione e dei vincoli da rispettare, degli obiettivi da perseguire, delle risorse disponibili, degli indicatori e dei parametri su cui misurare l’andamento della gestione e attivare le funzioni di monitoraggio e di controllo dei risultati.

Sul versante delle Agenzie, il documento di indirizzo costituisce, perciò, solo il quadro di riferimento in cui inserire le proprie scelte di pianificazione strategica, mentre gli impegni concreti e puntuali deriveranno dalla convenzione. Nel rispetto dei ruoli, la pianificazione strategica del cambiamento è frutto della reciproca interazione e della collaborazione/contraddittorio fra le parti. E’ prevista perciò una sede formale di collaborazione, negoziazione e verifica in contraddittorio fra le parti, cui partecipano (in una composizione variabile, poiché in alcuni casi riunirà i rappresentanti di tutti gli enti di gestione, in altri solo quelli dell’Agenzia interessata) i massimi vertici ministeriali e quelli di ciascuna Agenzia.

Un primo compito di questo “*Tavolo negoziale e di verifica*” riguarderà la messa a fuoco di ipotesi, la verifica preventiva dei possibili contenuti e, in genere, la consultazione e il confronto sulle linee del documento di indirizzo prima della sua emanazione da parte del Ministro. Emanato tale documento nel *tavolo* saranno concordati i contenuti della convenzione che – secondo quanto già specificato – daranno annualmente corpo agli impegni reciproci fra le parti. Un’ultima competenza riguarderà la verifica, con cadenza periodica, degli andamenti della gestione, nonché la messa a punto di eventuali modifiche in corso d’anno qualora fosse necessario aggiornare per cause impreviste le parti essenziali della convenzione.

In ciascuno degli elementi essenziali del rapporto sono presenti *aspetti di criticità* che vanno attentamente affrontati nella fase di impianto della riforma:

- Gli obiettivi di cambiamento fissati per l’attuazione degli sviluppi della politica fiscale o per l’adeguamento dei criteri di gestione devono essere correlati alle dimensioni degli investimenti necessari, secondo una valutazione concordata, in modo da fronteggiare gli oneri con il bilancio dell’Agenzia;
- La definizione del livello qualitativo e quantitativo delle diverse prestazioni richieste comporta, così come la verifica dei risultati raggiunti, la fissazione di un sistema di misurazione degli *output* e di appositi indicatori che vanno concordati fra le parti a partire dai livelli impliciti nel grado iniziale (a tecnologia data) di efficienza e di economicità dei singoli tipi di prestazione. Allo stesso modo va concordata la pianificazione strategica dei cambiamenti evidenziando il rapporto fra investimenti necessari, costi e risultati attesi e correlandoli, come già detto, alle disponibilità di bilancio;
- Il sistema di monitoraggio e di controllo deve fronteggiare il rischio di “*asimmetrie informative*” insito nel modello proposto, che può portare alla “*cattura*” del committente ad opera del gestore con risultati inefficienti nella definizione dei livelli delle prestazioni, degli obiettivi di miglioramenti e degli oneri necessari per realizzarli. Per contrastare tale pericolo sono necessarie metodologie concordate per la raccolta e la standardizzazione dei dati che devono essere resi disponibili per il Ministero attraverso un adeguato sistema informativo e procedure di *audit* conoscitivo (intendendo per tali procedure di acquisizione di informazioni, distinte dai controlli sui risultati e da quelli interni alle Agenzie e strutturate in modo da non lederne, pur riguardando i metodi di gestione, l’autonomia);
- La definizione degli effetti che derivano dal raggiungimento o meno dei risultati prefissati deve riguardare la possibilità di applicare incentivi finanziari sancendo concretamente la responsabilità del management in un quadro previamente concordato che offra sufficienti certezze sulle conseguenze degli andamenti della gestione;
- Ferme le norme generali che vincolano anche gli enti di gestione nelle modalità di esercizio delle pubbliche funzioni ad essi affidate (previste in modo particolare nello *Statuto del contribuente* all’esame delle Camere), al Ministero spetterà adottare forme di vigilanza sulle modalità generali di gestione a presidio dell’imparzialità, della trasparenza e della correttezza nei rapporti con i contribuenti. Occorre infatti evitare qualsiasi rischio che la tensione propria delle Agenzie a realizzare i risultati indebolisca di fatto tali garanzie. Di per sé. La *tax compliance* e un corretto rapporto con i contribuenti nella loro veste di utenti finali rientrano già nello scenario di una gestione della fiscalità orientata a criteri di efficienza e di economicità. Già

nei controlli interni a ciascuna Agenzia saranno perciò attivi meccanismi appropriati. Sembra però opportuno, in un campo tanto delicato e in aree particolarmente sensibili, attribuire al centro responsabile delle politiche fiscali compiti di vigilanza esterna alla gestione a salvaguardia di interessi di carattere generale che riguardano l'imparzialità e il corretto esercizio delle funzioni attinenti alla fiscalità.

#### **4. Strutture e funzioni del nuovo Ministero**

Una volta operata la separazione delle competenze gestionali, il ministero dovrà articolare le sue strutture attorno alle seguenti principali funzioni, tutte a diretto supporto dell'attività del Ministro (e dunque operanti esclusivamente a livello centrale) e aggregate secondo una logica di piena attuazione del principio di cui alla lett. o) del primo comma dell'art. 12 della legge 59 (diversificazione delle strutture di *staff* e di *line*):

- Analisi, indagine e studio delle politiche fiscali e della loro attuazione applicativa, sviluppando – secondo quanto richiesto anche dalla recente relazione del FMI – le capacità di conoscenza e di valutazione dell'apparato ministeriale per la definizione delle scelte interne e internazionali di politica tributaria;
- Predisposizione degli strumenti normativi e di indirizzo per l'attuazione delle scelte elaborate e cura dei rapporti interni ed internazionali per dar seguito a tali indirizzi;
- Pianificazione, coordinamento e controllo – nei rapporti con le Agenzie e con tutti gli enti o organi che gestiscono i procedimenti fiscali – attraverso una specifica attività diretta alla definizione degli indirizzi e degli obiettivi, al coordinamento, alla stipula delle convenzioni e al costante monitoraggio dei risultati;
- Comunicazione istituzionale con i contribuenti e con l'opinione pubblica, in particolare per quanto riguarda le modifiche della legislazione tributaria;
- Gestione del personale e delle risorse necessarie all'espletamento dei compiti del Ministero.

Il dettaglio organizzativo delle strutture interne al nuovo Ministero, corrispondenti alle diverse funzioni, sarà compiutamente precisato con il regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 13 della legge 59. Ma è importante fin d'ora precisare che occorrerà assicurare la massima compattezza alle strutture – possibile anche per le limitate dimensioni che assumono – e insieme una grande capacità di integrazione funzionale, in particolare per ciò che riguarda i rapporti fra le due branche principali dell'azione ministeriale, quella delle politiche fiscali e quella relativa ai rapporti con gli enti di gestione, destinate ad interagire continuamente in uno stretto rapporto circolare. In conformità con le indicazioni della Presidenza del Consiglio, non si prevede la figura del Segretario generale.

Le professionalità richieste per l'espletamento dei compiti attribuiti al Ministero sono di alto profilo ed occorrerà utilizzare tutte le opportunità offerte dalle riforme del pubblico impiego e dalla contrattazione collettiva (inclusa quella decentrata) per fronteggiare le esigenze di adeguati meccanismi di selezione, formazione, trattamento retributivo e gestionale del personale.

La struttura portante del Ministero sarà di tipo dipartimentale (*il Dipartimento delle politiche fiscali*) e svolgerà, su basi completamente nuove e collocandosi al centro dell'attività del nuovo Ministero, funzioni oggi disperse fra più strutture, incluse in alcuni casi quelle svolte da esperti chiamati a supportare direttamente l'azione del Ministro. Si risponde così, fra l'altro, ad una pressante esigenza sottolineata anche dalla delegazione del FMI, di sviluppare e razionalizzare questi profili dell'attività ministeriale su basi che assicurino l'organico e stabile inserimento di competenze elevate e diversificate in molteplici settori per consentire il sistematico sviluppo delle

conoscenze e, al tempo stesso, l'integrazione di professionalità necessarie alla implementazione delle politiche fiscali. Ed è proprio secondo questa logica che occorrerà strutturare le Direzioni centrali interne al Dipartimento come branche specializzate, ma fortemente interconnesse per fare in modo, ad esempio, che i profili legislativi e quelli economici di un dato problema possano emergere compiutamente. La struttura deputata all'informazione svolgerà – in parallelo con l'opera di comunicazione e di assistenza delle Agenzie – un compito che va fortemente sviluppato, assicurando la più completa, diffusa e chiara divulgazione generale delle notizie sugli sviluppi delle politiche e delle normative fiscali con un servizio pubblico diretto al cittadino nella sua veste di utente e non di semplice oggetto del prelievo fiscale.

Lo sviluppo funzionale dei rapporti con gli enti di gestione rappresenta un altro cardine essenziale per il funzionamento del modello che si propone, facendo capo a tale settore tutte le relazioni con le Agenzie e con gli altri enti che si raccordano al Ministero. L'esercizio di queste funzioni sarà particolarmente delicato nella fase di maturazione del complesso processo di cambiamento avviato dalla riforma. A regime, insieme alle funzioni di negoziazione delle convenzioni con le Agenzie e a quelle di monitoraggio sull'attività degli enti di gestione, risulterà cruciale disporre di incisive capacità di coordinamento che dovranno riguardare necessariamente tutti gli enti e gli organismi operanti in campo fiscale. Moduli particolari saranno necessari per la *Guardia di finanza*, in ragione della sua natura di corpo militare operante alle dirette dipendenze del Ministro.

Nei rapporti con le Agenzie qualche considerazione aggiuntiva merita il sistema dei controlli.

La verifica dei risultati rappresenta il cuore del sistema e deve essere mirata alla valutazione corretta e tempestiva degli scostamenti rispetto agli obiettivi. Si tratta dunque di definire il sistema informativo di “governo strategico” in grado di consentire una piena valutazione degli andamenti fondamentali con un monitoraggio efficace. La costruzione di un apparato informativo tempestivo e sistematico rappresenta una criticità anche ai fini del corretto funzionamento del sistema incentivante, giacché è indispensabile che i processi di consuntivazione non si sviluppino in modo frammentario e non cadano fuori tempo.

Controlli amministrativi da parte del Ministero sui processi sono incoerenti con il modello assunto, che limita la verifica “*dall'esterno*” al conseguimento dei risultati sulla base degli impegni assunti. Deve però essere garantita al Ministero una conoscenza anche dei fattori gestionali interni all'Agenzia (processi, organizzazione, uso delle risorse) sufficiente per poter esercitare le funzioni di indirizzo e controllo e per negoziare livelli di obiettivi ambiziosi e al tempo stesso realistici. E' perciò necessario un sistema di *auditing* attraverso il quale siano assunte, in forma organizzata e sistematica, conoscenze atte a consentire una lettura di qualità appropriata delle *performance* delle Agenzie e tali, quindi da rappresentare una riduzione delle *asimmetrie informative*.

Si impone infine, per quanto già detto in precedenza, una terza funzione (oltre al controllo sui risultati e all'*auditing* conoscitivo) caratterizzata dalla vigilanza sull'operato delle Agenzie sotto il profilo della trasparenza dell'imparzialità e della correttezza nella applicazione delle norme specificatamente per ciò che riguarda i rapporti con i contribuenti.

E' su queste basi che occorrerà ripensare il riordino delle strutture ministeriali deputate al controllo e alle vigilanza. La riallocazione delle funzioni del Secit e del Sinco non comporterà peraltro la dispersione di qualificate risorse professionali e di affinate metodologie, ma il loro proficuo inserimento nella nuova logica del sistema di controllo, al cui impianto e sviluppo progressivo potranno utilmente contribuire, grazie anche alle tecniche operative oggi utilizzate, già orientate, in parte, nella direzione voluta dal nuovo modello.

Devono essere sottolineate da ultimo la delicatezza e la complessità dei compiti relativi al governo del Sistema informativo e più in generale delle scelte tecnologiche. Il problema non riguarda soltanto l'ovvio radicamento della tecnologia nell'espletamento delle funzioni ministeriali, il cui esercizio è impensabile senza una massiccia integrazione dei supporti informatici. Si integra dunque anche i diversi sottosistemi affidati alle Agenzie di gestione, destinati a loro volta ad inserirsi profondamente a livello centrale e periferico nei processi operativi.

Già oggi le tecnologie giocano un ruolo di assoluto rilievo, che tende ad accrescersi in presenza di progetti diretti alla semplificazione dei rapporti con il contribuente e ad una maggiore efficienza delle procedure di accertamento e di riscossione. Allo stato attuale il punto di equilibrio del sistema è rappresentato dalla Sogei, società concessionaria dei servizi informatici e detentrica di un know how nel campo della fiscalità statale che la pone al centro di tutti i processi di sviluppo tecnologico che riguardano il settore. La relazione del FMI – e il rapporto della Commissione De Julio (del dicembre 1997) su cui questa si basa --raccomandano una stretta integrazione fra i sistemi informativi delle diverse branche operative (inclusa la Guardia di finanza), il miglioramento delle capacità di “governo strategico” delle tecnologie e del loro inserimento nei processi produttivi, un maggiore coinvolgimento degli utilizzatori dei sistemi nella definizione delle scelte strategiche. Viene anche ribadito la necessità di misurare per il miglioramento della qualità e l'abbattimento dei costi dei servizi informatici.

La necessità di sviluppare una architettura unitaria dell'intero sistema informativo del settore tributario, condiviso dal Ministero e dalle Agenzie, impone di tenere concentrato – tanto più fino a quando i processi di informatizzazione non saranno giunti ad una fase di compiuta maturazione – il governo delle risorse tecnologiche, avvalendosi in modo massiccio e unitario degli apporti di strutture esterne specializzate. Ciò non toglie che occorre contemporaneamente stimolare (all'interno del Ministero così come negli enti di gestione) un processo evolutivo di graduale spostamento dell'asse del governo strategico del sistema fino a trovare un equilibrio che ne garantisca un più pieno inserimento nelle scelte gestionali, pur con il vincolo della necessaria integrazione unitaria del sistema. La scelta che al momento iniziale sembra la più adeguata e praticabile è quella di utilizzare anche per le Agenzie i servizi informatici prestati dalla società concessionaria affidandone la verifica, in funzione del coordinamento, alle strutture ministeriale con il compito di sviluppare innanzi tutto le proprie capacità di intervento nel dominio dell'innovazione tecnologica e di ampliare in prospettiva gli spazi di agibilità necessari per gli enti di gestione.

## **5. Le singole Agenzie**

All'Agenzia saranno affidati principalmente la gestione delle imposte dirette e dell'IVA, con la missione di elevare al massimo i livelli di adesione agli obblighi fiscali attraverso:

- l'assistenza ai contribuenti nell'adeguamento degli obblighi di legge, curando al tempo stesso che le risorse confluiscono all'Erario;
- i controlli mirati ad accertare gli inadempimenti e a contrastare l'evasione.

Nel perseguimento di tali compiti, l'ente di gestione deve realizzare obiettivi di incremento del tasso di adesione spontanea, di sviluppo di una cultura aziendale diretta a porre il cittadino – nella sua veste di utente finale dei servizi resi – al centro della propria azione, di miglioramento del modello di lotta all'evasione.

Più specificatamente, i processi principali che fanno capo al nuovo ente riguardano in primo luogo, la ricezione delle dichiarazioni, la liquidazione e il controllo delle imposte dirette e dell'IVA. Si tratta, per questa parte, di un processo che è già quasi interamente automatico e molto semplificato a seguito dell'introduzione del fisco telematico, ma che va ulteriormente esteso fino ad offrire al contribuente un accesso diretto al sistema. L'interazione telematica con il contribuente consentirà non solo di ridurre l'impiego di risorse di personale nelle attività relative, impiegandolo utilmente in altre funzioni, ma di accelerare e semplificare le fasi ulteriori e la disponibilità dei dati.

L'accertamento delle imposte dirette e dell'IVA rappresenta il cuore dei processi aziendali, imponendo di controllare la correttezza del comportamento dei contribuenti, per recuperare il gettito evaso e scoraggiare atteggiamenti elusivi degli obblighi imposti dalle norme. L'accertamento offre oggi, ad una gestione improntata a criteri manageriali, sensibili opportunità di miglioramento attraverso una riorganizzazione del flusso procedurale, una politica del personale più incentivante e l'introduzione di nuove modalità operative più sensibili ai mutamenti delle condizioni socio-economiche del paese. L'efficacia del processo dipende dalla professionalità delle risorse umane impiegate, dagli strumenti statistici, dalle metodologie di investigazione e dalle informazioni messe a loro disposizione. E' evidente che tali esigenze possono trovare spazio adeguato solo in un'autonoma pianificazione aziendale che verifichi – alla luce di criteri di efficienza, efficacia ed economicità -- scelte di investimento, oneri di gestione e risultati attesi.

Una gestione manageriale sarà per sua natura portata ad assecondare le spinte ad una riorganizzazione interna più funzionale, orientata a considerare le categorie dei contribuenti oltre che la tipologia dei tributi, razionale nell'utilizzo delle risorse dislocate nei centri che operano sul territorio (e dunque disposta alla compiuta realizzazione degli uffici unici) favorevole ad ogni possibile semplificazione nei rapporti con i contribuenti che alleggerisca il peso della gestione ( e dunque, per esempio, all'unificazione delle dichiarazioni e dei pagamenti).

In ogni caso, le misure dirette a migliorare i rapporti con il contribuente formeranno oggetto di specifici indirizzi imposti all’Agenzia unitariamente alla gestione del sistema di informazione e di assistenza per il quale esistono notevoli margini di miglioramento. Del resto, anche quest’ultimo compito è in linea con una dinamica gestione manageriale: l’organizzazione di tale servizio rappresenta infatti un importante strumento per incoraggiare il contribuente a far fronte ai propri doveri con spontaneità e tempestività.

Nell’espletamento delle proprie missioni principali, questa Agenzia – che è la maggiore per l’importanza delle competenze e la quantità del personale impiegato – si troverà ad affrontare problemi di coordinamento, in particolare per quanto riguarda i raccordi con l’attività di verifica svolta dalla Guardia di finanza e dall’Agenzia delle dogane: Tali problemi – alla cui soluzione presiede il Ministero – andranno affrontati secondo moduli il più possibile coerenti con l’impianto generale proposto, che vuole una chiara definizione delle responsabilità nel perseguimento degli obiettivi fissati e nel raggiungimento dei risultati, e quindi l’affidamento il più possibile integrale e compatto dei procedimenti che rientrano nei processi produttivi. Occorrerà al riguardo una cura particolare – con procedure apposite nel caso della Guardia di finanza per la definizione dettagliata degli spazi operativi di ciascun ente che partecipi, per esempio, ai procedimenti di accertamento, nonché per la regolamentazione delle conseguenze derivanti dalla strumentalità dei comportamenti di un ente rispetto agli obiettivi fissati per un altro ente. Nel caso dei rapporti fra due Agenzie e possibile, per tali ipotesi, ricorrere anche ad accordi stipulati fra i due enti autonomi; tale possibilità è invece preclusa nel caso della Guardia di finanza, per la quale ogni rapporto dovrà necessariamente passare per il tramite del Ministero e del Ministro.

## **5.2 L'Agenzia delle dogane**

Una ipotesi considerata anche nella relazione del FMI e quella di un'Agenzia unitaria che accorpi tanto le attuali funzioni del Dipartimento delle entrate quanto quelle del Dipartimento delle dogane. Tale ipotesi risolverebbe alla radice i problemi di eventuali sovrapposizioni di competenze, consentendo anche di rendere più fluidi i processi di cambiamento orientati alla semplificazione, alla integrazione funzionale intorno alla figura del contribuente piuttosto che per tipologia di tributo, alla unificazione dei servizi da rendere al cittadino-contribuente. Potrebbero essere inoltre realizzate non secondarie economie di scala.

Tuttavia, da un lato – come sottolinea con forza la stessa relazione del FMI – occorre una particolare cautela nel valutare i rischi del cambiamento evitando sovraccarichi non indispensabili che presentano pericoli elevati. Sotto questo profilo, i problemi che si concentrerebbero nella Agenzia delle entrate per la gestione di una massa considerevole di personale, di procedure allo stato non uniformi, di obiettivi e missioni la cui coerenza non è assoluta, risultano – tanto più in una fase di impianto di per sé già molto delicata – eccessivi rispetto ai risultati. D'altro canto, nel mettere la separazione un ruolo di grande rilievo ai risultati. D'altro canto, nel mantenere la separazione un ruolo di grande rilievo gioca anche la specificità delle competenze attorno alle quali è possibile aggregare l'Agenzia delle dogane e la circostanza che tra tali competenze spiccano quelle che raccordano direttamente l'Agenzia all'Unione europea e al contesto internazionale.

La missione specifica dell'agenzia delle dogane riguarda la riscossione dei diritti doganali e l'applicazione della fiscalità interna negli scambi internazionali, la gestione delle accise, nonché la conduzione dei laboratori chimici delle dogane.

La liberalizzazione degli scambi comunitari, con la soppressione dei controlli alle frontiere, ha inoltre determinato la necessità di un coordinamento fra i Paesi europei per la verifica dell'IVA sulle merci scambiate nell'ambito del mercato comune, che si sviluppa attraverso una attività di report diretto agli organi comunitari. Anche tale attività passerà alle competenze della futura Agenzia. La verifica che ne consegue sulle dichiarazioni delle imprese può portare all'accertamento di irregolarità, con la trasmissione del relativo verbale agli uffici delle entrate competenti per la gestione dell'IVA. Lo stesso accade, del resto, per le infrazioni riscontrate dalla Guardia di finanza nell'esercizio della propria attività di istituto.

Anche nella gestione dei diritti doganali in applicazione del codice doganale comunitario e delle imposte sulla produzione e sui consumi rilevanti sono i profili di raccordo internazionale, accentuati dai processi di armonizzazione delle accise in atto in ambito comunitario.

Una specifica riflessione merita infine la gestione dei laboratori doganali che effettuano analisi di routine e quelle richieste con immediatezza dagli uffici doganali, potendo anche, su richiesta e previo pagamento del relativo servizio, rilasciare certificati di qualità sulle caratteristiche dei prodotti sottoposti ad analisi. Mentre è possibile ipotizzare la progressiva unificazione con altri

laboratori pubblici esistenti sul territorio, spetterà alle scelte manageriali della futura Agenzia la graduale definizione delle dimensioni più efficienti dei propri laboratori di analisi, optando fra le possibili alternative che vanno, nei diversi casi, dal ricorso all'outsourcing alla estensione al mercato dei servizi offerti.

### 5.3 L'agenzia del territorio

A tale ente saranno trasferite le competenze attualmente esercitate da una direzione centrale in materia di conservazione dei registri immobiliari, di servizi geotopocartografici e le funzioni in materia di catasto, costituendo al tempo stesso l'organismo tecnico previsto dall'art. 67 del D. lgs. 112 del 1998.

Le ragioni per le quali le funzioni dell'attuale dipartimento del territorio vengono ripartite fra due distinte agenzie riguardano da un lato la necessità di adeguarsi al trasferimento di competenze agli enti locali, dando spazio nell'ente di gestione ai loro rappresentanti, dall'altro l'opportunità di accorpate le funzioni secondo criteri di maggiore omogeneità, con missioni cioè meglio caratterizzate per entrambe le Agenzie interessate che offrono la possibilità di sviluppi più dinamici.

La missione di questa Agenzia può così caratterizzarsi per i compiti di gestione e sviluppo dei servizi attinenti all'anagrafe dei beni immobiliari dislocati nell'intero territorio nazionale, necessaria tanto ai fini dell'imposizione fiscale quanto ai fini di certificazione della proprietà e degli Altri diritti reali (con una crescente integrazione dei profili diretta a semplificare e rendere più efficaci i servizi disponibili per gli utenti finali e soprattutto per la generalità dei cittadini). Lo sviluppo del sistema informativo attraverso l'acquisizione delle cartografie apre la strada alla possibilità di impianto, in modo integrato e pienamente coordinato grazie anche alla partecipazione dei comuni, di un servizio a valenza generale che costituisca l'asse portante intorno a cui far ruotare altri sottosistemi (autonomi, ma coordinati) per una più compiuta conoscenza – e non solo a fini fiscali – del territorio.

Sul piano più strettamente fiscale, per la parte relativa alle imposte di registro sugli atti immobiliari e progettata la realizzazione di una rete telematica che abiliti i notai ad eseguire con un'unica operazione la voltura catastale, la richiesta di registrazione dell'atto (con autoliquidazione dell'imposta) e l'iscrizione in conservatoria. La realizzazione di tale progetto che è condizionata dalla creazione di un collegamento stabile fra i data base del catasto, del registro e delle conservatorie, comporterebbe anche la soluzione dei problemi di una possibile sovrapposizione di competenze fra l'Agenzia del territorio, cui sono trasferiti tutti i processi relativi agli atti immobiliari, e quella delle entrate competente per tutte le imposte di registro.

Quanto al catasto, nel settore sono attualmente in corso relevantissimi progetti di trasformazione- sui quali si può ancora una volta fare riferimento alle valutazioni positive espresse nella relazione del FMI – che richiedono di essere completati e governati con rapidità, in modo unitario e senza dispersioni. Si allude in particolare alla completa informatizzazione del catasto (con il recupero delle informazioni relative a periodi pregressi, tuttora disponibili solo su base cartacea), alla unificazione dei sistemi del catasto e delle conservatorie, alla revisione dei sistemi di classamento e di determinazione delle rendite immobiliari. D'altro canto, il trasferimento diretto di tutte le funzioni attinenti alla gestione del catasto determinerebbe in particolare nel caso dei comuni di minori dimensioni – problemi insuperabili, così come poco praticabili appaiono interventi di assistenza e di supplenza da parte dell'organismo tecnico che si disporrebbero “a macchia di

leopardo” sull’intero territorio nazionale se guidati unicamente dalle richieste delle singole amministrazioni. Basti ricordare che i tecnici attualmente disponibili per gli uffici ministeriali che si occupano del catasto – e dai quali dovrebbero essere tratte le risorse professionali da distribuire fra tutti gli enti locali – sono nel complesso 1200 a fronte degli oltre 8000 comuni italiani.

Ferma l’attribuzione delle competenze in materia di catasto voluta dalla legge (che consente già l’esercizio diretto da parte di tutti i comuni di significative funzioni di gestione e il graduale rilascio di funzioni ulteriori), la soluzione praticabile appare quella di stimolare l’affidamento a livello provinciale da parte dei comuni stessi – per il tramite degli organi di rappresentanza – della gestione tecnica all’Agenzia che vi provvederà attraverso gli uffici periferici attuando indirizzi e criteri operativi fissati dai comuni attraverso loro rappresentanze (a livello statale e provinciale) e assoggettandosi ai relativi controlli. Anche nei confronti dei comuni, insomma, l’ipotesi prospettata ricalca in qualche modo lo schema dei rapporti proposto a livello di amministrazione statale ed è maggiormente compatibile con la capacità di una gestione manageriale (ed autonoma) di rispondere ad impulsi provenienti da centri differenziati, integrandoli in una coerente strategia aziendale. Sarebbe inoltre possibile differenziare, per ciascun ambito territoriale, il livello di coinvolgimento delle strutture operative dei comuni in relazione alle loro effettive possibilità di investire risorse e professionalità nel processo di integrazione delle banche-dati comunali con quelle del catasto, sulla base di decisioni e programmi locali che vedranno direttamente coinvolti i comuni interessati. A partire da una fase iniziale, che vede necessariamente coinvolti i comuni interessati. A partire da una fase iniziale, che vede necessariamente la gestione tecnica della maggior parte delle attività connesse al sistema catastale affidate all’organismo unitario (almeno fino a quando quel sistema non si sia assestato sulle nuove basi volute dai progetti in corso di attuazione), è insomma possibile realizzare attraverso l’Agenzia graduali e successivi spostamenti dell’equilibrio esistente nell’espletamento delle attività di gestione, secondo una pianificazione concordata con gli enti locali e le loro rappresentanze.

#### 5.4 **L'agenzia del demanio e del patrimonio dello Stato**

A tale ente saranno trasferite le funzioni relative alla gestione degli immobili che rientrano nel demanio e nel patrimonio dello Stato, nonché le attività di valutazione estimativa compiute dagli uffici erariali.

Nella missione dell'Agenzia rientrano la tenuta di un efficace sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio statale, la gestione dei beni immobiliari con criteri di imprenditorialità diretti a razionalizzare e a valorizzare l'impiego dei beni stessi, la vendita dei beni immobili inclusi nei programmi di privatizzazione, la provvista, anche mediante l'acquisizione sul mercato, degli immobili necessari all'attività dello Stato e la gestione dei programmi di manutenzione ordinaria e straordinaria. Dovrebbero, insomma, far capo all'Agenzia tutte le attività che normalmente svolge un privato proprietario di immobili (incluse quelle di compra-vendita), tenendo conto ovviamente del regime peculiare proprio dei beni dello Stato. Ciò comporta la necessità di coordinare l'istituzione dell'Agenzia con le funzioni di altre amministrazioni dello Stato, e in particolare con quella dei lavori pubblici a cui spettano compiti in materia di pianificazione ed esecuzione di opere sugli edifici dello Stato che vanno meglio raccordate con il disegno di riordino che si prospetta.

Rispetto a tali funzioni, le competenze in materia di valutazioni estimative appaiono prevalentemente strumentali e tuttavia, come si dirà meglio poco oltre, possono inserirsi in modo appropriato fra i servizi offerti anche all'esterno, ad altre amministrazioni ed enti pubblici, ma anche direttamente sul mercato.

Le attività demandate all'Agenzia sono tutte connesse a servizi con un elevato contenuto economico; i limitati profili autoritativi legati all'area strettamente demaniale sarebbero attribuiti in virtù di concessioni regolate da apposite convenzioni. Ciò consente di prospettare l'istituzione dell'Agenzia come ente pubblico economico.

Fra le conseguenze non secondarie di tale scelta, l'introduzione di criteri di contabilità economica avrebbe ad effetto di evidenziare il costo effettivo degli immobili in uso governativo ed il finanziamento indiretto di enti ed associazioni che beneficiano di concessioni e locazioni a canoni estremamente ridotti (legge 390 del 1986), realizzando un'opera di trasparenza e di emersione della effettiva redditività del patrimonio gestito.

Su un altro fronte, infine, la trasformazione in ente pubblico economico consentirebbe di offrire sul mercato, in base alle regole che l'Agenzia stessa stabilirà, i servizi di valutazione estimale che oggi sono richiesti con frequenza ai tecnici degli uffici ministeriali (e che vengono autorizzati ad personam e in modo assai limitato). Tali prestazioni potrebbero cioè rientrare nell'attività ordinaria dell'ente pubblico economico allo stesso modo in cui vi rientrano i servizi remunerativi richiesti dall'amministrazione pubblica.

## **6. La gestione del cambiamento**

Il disegno generale che si è delineato opera su diversi livelli e avvia un complesso processo di trasformazione che, in tappe successive, porterà alla emanazione del decreto legislativo, alla istituzione del nuovo Ministero e delle Agenzie per giungere fino alla piena operatività della riforma. Tale processo richiede di essere accompagnato da una attenta gestione dei passaggi cruciali che dovranno essere affrontati per progettare i modi e i tempi delle varie fasi del cambiamento, per seguirne l'impianto, per verificarne la rispondenza agli obiettivi prefissati. E' necessario, a tal fine, creare - come suggerisce la relazione del FMI - uno staff che operi a tempo pieno e con competenze multidisciplinari alle dirette dipendenze del Ministro per gestire i problemi della transizione durante le fasi del graduale radicamento delle innovazioni progettate.

Su un altro versante, occorre sottolineare che la valorizzazione delle risorse umane disponibili costituisce un fattore strategico di fondamentale rilievo, giacché il cambiamento dipende in larga misura dall'ampia condivisione delle linee di fondo e dalla effettiva capacità, da parte non solo della dirigenza ma di tutto il personale (tanto nel Ministero che nelle Agenzie), di utilizzare in modo appropriato strutture, strumenti e moduli operativi orientati a una nuova cultura professionale.

In molti punti della relazione si è fatto riferimento al necessario livello di autonomia delle Agenzie nella gestione del personale, nell'utilizzazione di risorse ad elevata qualificazione, nella definizione dei processi di formazione, nella individuazione dei percorsi di carriera e di un adeguato sistema di incentivi. Da qui nasce la proposta di definire un apposito "contratto di lavoro" per le Agenzie che, superando l'inquadramento nel comparto ministeri, sancisca, anche sotto questo profilo, il superamento di un vecchio modello organizzativo incentrato su criteri di sostanziale uniformità e rigidità che nei fatti ha finora impedito l'investimento strategico nel fattore umano.

Se, come è evidente nell'intero progetto di riforma, si vogliono cogliere tutte le opportunità di innovazione introdotte con la recente legislazione - ed in particolare con la legge 59797 - tale innovazione dovrà riguardare in modo particolare l'aspetto decisivo su cui poggia l'intero impianto della riforma; la valorizzazione delle risorse umane.

Una riforma come quella che viene proposta, ponendosi l'obiettivo di adeguare le strutture e i modelli organizzativi alle innovazioni introdotte nel sistema tributario negli ultimi due anni, deve diventare, per avere successo. Un progetto "progetto condiviso", in primo luogo da parte degli operatori che lavoreranno nell'amministrazione finanziaria. Essi potranno trarre sicuri benefici, sia in termini di valorizzazione della loro professionalità, sia in termini economici, dal superamento di un assetto organizzativo in cui le inefficienze e le disfunzioni non sono soltanto un danno per il Paese ma rappresentano anche un elemento di frustrazione per le tante energie e competenze professionali che operano nell'amministrazione.

Pur nel rispetto del quadro delle compatibilità finanziarie, è possibile recuperare risorse, anche rilevanti, da poter destinare sia al miglioramento delle condizioni di lavoro attraverso la realizzazione degli investimenti necessari in strutture e mezzi, sia a miglioramenti economici, in

particolare per quei settori che più avranno contribuito al raggiungimento dei migliori risultati, così da eliminare sacche di inefficienza che non sono tanto il risultato di comportamenti individuali, quanto causate da ritardi ed inerzie strutturali.

L'affermazione del binomio autonomia-responsabilità se unito ad un forte impegno dell'intera struttura nell'azione di miglioramento, potrà consentire di realizzare il clima necessario per il raggiungimento di tali obiettivi.

Un ruolo importante spetterà, in tale quadro, alla impostazione di corrette relazioni sindacali dal cui sviluppo potranno nascere indicazioni e proposte utili, nell'ambito di ciascuna Agenzia, per dare concreta attuazione al progetto di riforma e, laddove necessario, per migliorarlo e adeguarlo.