



COMMISSIONE FINANZE E TESORO DEL SENATO

Atto Senato n. 2837

Disposizioni concernenti la riorganizzazione delle agenzie fiscali

Audizione del Direttore dell'Agencia delle entrate

Avv. Ernesto Maria Ruffini

Roma, 26 settembre 2017, ore 15,00

Aula della 6a Commissione

Palazzo Carpegna - Via degli Staderari, n. 4

Sommario

1. Premessa	3
2. L'evoluzione del modello organizzativo delle Agenzie fiscali	3
3. La filosofia di fondo del progetto di legge.	9
4. Il nodo del personale: efficienza e motivazione	13
5. Conclusioni.....	14

1. Premessa

Signor Presidente, onorevoli Senatrici e Senatori,

oggi più che mai il mio ringraziamento per l'occasione che mi viene fornita con questa audizione è ben lontano dall'essere una cortesia formale.

Il progetto di legge all'esame di questa Commissione, se approvato, rappresenterà un'importante riforma tributaria con rilevanti riflessi sugli equilibri della finanza pubblica e sul contrasto all'evasione fiscale.

Con la sua attuazione sarà possibile ripartire dall'originale impostazione del modello delle agenzie della fine degli anni Novanta e porla al passo con i tempi, rafforzando, da un lato, i poteri di indirizzo e controllo del Governo e del Ministero dell'Economia e delle Finanze e, dall'altro, restituendo quella flessibilità ed efficienza gestionale che corpi tecnici specializzati come le agenzie fiscali richiedono. Sarà possibile, in particolare, valorizzare la più importante risorsa delle agenzie, il loro vero capitale, quel personale che, oggi più che mai, necessita di forti motivazioni per adempiere il non facile compito di aiutare i contribuenti ad assolvere i propri obblighi e di obbligare a fare altrettanto quelli renitenti.

Per una esposizione esauriente, credo sia utile fornire preliminarmente un quadro complessivo delle questioni connesse all'organizzazione dell'Agenzia delle entrate, partendo dalla situazione esistente al tempo della relativa istituzione e percorrendo i momenti essenziali della storia delle agenzie fiscali. Nel prosieguo mi soffermerò su due punti del progetto di legge:

- la filosofia di fondo, improntata, come già accennato, al *trade off*, allo scambio fra risultati e flessibilità;
- la necessità di un inquadramento del personale che consenta di sfruttarne a fondo tutte le leve gestionali e motivazionali.

2. L'involuzione del modello organizzativo delle Agenzie fiscali

Le agenzie fiscali sono operative dal 1° gennaio 2001.

Le motivazioni di fondo che indussero il legislatore a introdurre anche in Italia,

sull'esempio di altri paesi, il modello di «amministrazione per agenzie» sono riconducibili alla necessità di garantire maggiore autonomia operativa e, quindi, una gestione più flessibile delle risorse umane e materiali.

Per quanto innovativo, questo processo di cambiamento era coerente con la riforma delle amministrazioni pubbliche delineata dal D.lgs. n. 29/1993, che ha introdotto il principio della distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo, demandati agli organi di governo, e attuazione e gestione, demandate alla dirigenza. Si è così trasformato, almeno sul piano degli enunciati normativi, il dirigente pubblico in un amministratore dotato di autonomia decisionale, titolare di un proprio *budget*, gestore di risorse umane e strumentali e destinatario di responsabilità di risultato.

Tale processo, inoltre, seguiva a un profondo riassetto del sistema fiscale, avvenuto alla fine degli anni Novanta e caratterizzato dall'introduzione di strumenti innovativi, quali l'accertamento con adesione, la compensazione tra crediti e debiti, l'interpello generalizzato, la dichiarazione telematica.

Una rivoluzione di questo tipo poteva essere gestita efficacemente solo da un'organizzazione fiscale radicalmente modificata, fortemente potenziata e resa più efficiente: l'Agenzia, appunto.

Il nuovo modo di concepire l'attività dell'amministrazione finanziaria nasceva dalla consapevolezza che non era più sufficiente garantire esclusivamente la regolarità e la legittimità formale dell'azione dei pubblici poteri, ma piuttosto era (ed è ancora) necessario assicurare e misurare l'efficienza e l'efficacia del modo in cui essi attuano le rispettive politiche.

L'istituzione delle agenzie fiscali ha realizzato la separazione tra:

- le predette funzioni di indirizzo e controllo, affidate al Ministro e al Ministero dell'Economia e delle Finanze tramite il Dipartimento delle finanze,
- e quelle di gestione operativa del sistema fiscale, affidate appunto alle agenzie.

Lo svolgimento di pubbliche funzioni è stato affidato a soggetti che, pur rientrando nell'alveo della pubblica amministrazione, potevano operare con regole più flessibili di gestione delle risorse umane e materiali, in forza della loro autonomia dal punto di vista organizzativo, consentendo loro di modellare con propri atti interni l'articolazione degli

uffici, rendendo possibile adottare scelte strategiche e operative da valutare nell'ottica dei risultati conseguiti e non della verifica formale dei singoli atti di gestione, contabile e finanziario, consentendo di abbandonare le rigide regole della contabilità pubblica e i conseguenti controlli esterni di tipo preventivo e autorizzativo.

Se questo è il quadro di riferimento relativo al modello di «amministrazione per agenzie», è importante comprendere che lo stesso è stato fortemente ispirato al quadro internazionale di riferimento, che tuttora mostra una generale tendenza all'affermazione del modello delle agenzie quale riferimento per la maggior parte delle amministrazioni fiscali estere.

Nel 2013 l'OCSE¹, nel periodico *report* dedicato alla comparazione degli aspetti istituzionali, organizzativi, strategici ed operativi delle amministrazioni fiscali di 52 Paesi (tra cui tutti i membri dell'OCSE, dell'Unione europea e del G20), poneva in evidenza che circa il 60% delle amministrazioni fiscali aveva adottato un organismo semi autonomo (“*unified semi-autonomous body*”) quale forma di assetto istituzionale per la gestione delle imposte dirette ed indirette.

Ciò in risposta ad una generale esigenza di incremento di autonomia delle amministrazioni fiscali che fosse in grado di assicurare, da un lato, una gestione delle entrate fiscali efficiente ed efficace e, dall'altro lato, l'esercizio del potere in maniera equa ed imparziale, assicurato da una serie di controlli e contrappesi per garantire la trasparenza nelle loro operazioni e un'adeguata responsabilità per la gestione complessiva del sistema fiscale.

Il tema dell'autonomia delle amministrazioni fiscali è stato oggetto di interesse sia da parte della Commissione Europea, che nel 2007 aveva redatto una Guida contenente raccomandazioni per una moderna ed efficiente amministrazione fiscale², sia in un apposito studio del FMI del 2010³, nel quale, nel confrontare il tradizionale modello ministeriale con il modello degli organismi “semi autonomi”, veniva posto in evidenza che, pur in presenza di una generale tendenza verso una maggiore autonomia che

¹ OECD, *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*.

² European Commission. *Taxation and customs union, A path to a robust, modern and efficient tax administration, Fiscal Blueprints*, 2007.

³ IMF. Fiscal Affairs Department, *Revenue Administration: Autonomy in Tax Administration and the Revenue Authority Model*, Technical Notes and Manuals, 2010.

interessa la pubblica amministrazione, tale aspetto è più rilevante nelle amministrazioni fiscali in ragione delle loro specificità, delle competenze specialistiche necessarie per lo svolgimento delle attività e per il ruolo connesso alla riscossione del gettito.

Le argomentazioni che sono generalmente riconosciute a supporto del modello agenzia riguardano principalmente gli aspetti connessi con l'efficacia e l'efficienza: la possibilità di gestire il sistema fiscale con una organizzazione autonoma che consente di concentrare gli sforzi anche attraverso l'utilizzo di logiche aziendalistiche e, come nel 70% delle amministrazioni esaminate, con una gestione del personale che possa derogare alle regole previste per il pubblico impiego.

Con specifico riguardo al tema dell'autonomia del modello agenzie in relazione alla gestione delle risorse umane, il citato documento comparativo dell'OCSE rappresenta l'autonomia stessa in termini di:

- *“capacità di fissare gli standard di qualificazione tecnica e accademica per categorie di assunzioni”*,
- *“assumere e licenziare il personale, in conformità delle politiche e delle procedure previste per il settore pubblico”*,
- *“capacità di definire e gestire programmi di sviluppo e formazione del personale”*;
- *“capacità di negoziare i livelli di remunerazione del personale in conformità con i più ampi programmi del settore pubblico”*.

Ciò che assume un importante significato è la circostanza che nei Paesi in cui è adottato il modello agenzie, vi è una forte percezione del fatto che tale modello di *governance* ha significativamente contribuito alle riforme e al miglioramento della *performance*.

Ed è proprio al predetto contesto internazionale che si è ispirato il D. lgs. n. 300/1999, il quale demandava anche la determinazione delle regole di accesso alla dirigenza ai regolamenti delle agenzie, ritenendo che la disciplina delle modalità di selezione dei dirigenti non potesse rimanere estranea alla sfera di autonomia trattandosi di una leva fondamentale per assicurare la funzionalità e lo sviluppo dell'organizzazione. Le regole per l'accesso alla dirigenza contenute nei regolamenti delle agenzie fiscali prevedevano, in particolare, una sperimentazione sul campo dei candidati, per vagliarne le reali

attitudini e le capacità manageriali necessarie per dirigere strutture operative notevolmente complesse.

Per apprezzare meglio la *ratio* che ha ispirato i presentatori del progetto di legge sulla riorganizzazione delle Agenzie fiscali, occorre evidenziare che gli spazi di autonomia riconosciuti alle agenzie fiscali dal legislatore del 1999 si sono andati progressivamente riducendo.

Appena due anni e mezzo dopo l'avvio, il D.lgs. n. 173/2003 ha modificato il meccanismo di approvazione delle più importanti delibere delle agenzie fiscali (statuti, regolamenti e atti di carattere generale riguardanti il funzionamento delle agenzie stesse). In ogni agenzia queste delibere sono approvate dal Comitato di gestione e, secondo la previsione originaria del D.lgs. n. 300/1999, le delibere erano immediatamente operative a meno che il Ministro dell'economia e delle finanze non chiedesse, entro dieci giorni, la sospensione della loro esecutività; in tal caso, il Ministro aveva poi altri trenta giorni per chiedere una nuova delibera, motivando le ragioni (di legittimità o di merito) della richiesta.

Attualmente le delibere sono operative solo dopo l'approvazione del Ministro che può essere espressa o (decorsi 45 giorni) tacita.

Il D.lgs. n. 173/2003 ha, inoltre, ridotto da cinque a tre anni il mandato dei direttori delle agenzie, dei componenti del comitato di gestione e del collegio dei revisori dei conti.

Quanto al comparto di contrattazione, l'art. 54, comma 1, del D.lgs. n. 150/2009 ha stabilito che nel settore pubblico debbano essere istituiti al massimo quattro comparti di contrattazione collettiva: il personale delle agenzie fiscali è confluito nello stesso comparto del personale dei ministeri, degli enti pubblici non economici, delle istituzioni ed enti di ricerca, dell'università.

Va infine citato l'art. 12, comma 1, del D.lgs. n. 39/2013, recante disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi. La norma stabilisce che gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico sono incompatibili con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, della carica di componente dell'organo di indirizzo nella stessa amministrazione o nello stesso ente pubblico che ha

conferito l'incarico. Tale situazione ha reso necessaria la nomina, come componenti interni, di due ex dirigenti oggi a riposo.

La limitazione dell'autonomia ha riguardato anche quella finanziaria. L'Agenzia – pur in presenza di un fondo unico di dotazione, il che presuppone autonomia di scelta nell'allocazione delle risorse – è stata soggetta alle norme di legge relative alla riduzione della spesa pubblica con le medesime modalità previste per i Ministeri. Di conseguenza, le determinazioni di contenimento dei costi (*spending review*) hanno inciso sulle singole voci di spesa (assunzioni, *turn-over* del personale, affitti, eccetera) senza lasciare spazio a scelte autonome.

Il 1° dicembre 2012 l'Agenzia delle Entrate ha incorporato l'Agenzia del Territorio, assumendone le funzioni⁴. L'operazione si inquadrava in una più ampia manovra di revisione degli apparati amministrativi, finalizzata a ridurre la spesa pubblica e ad accrescere l'efficienza delle strutture.

Questa manovra ha avuto un significativo impatto sulle strutture e sulle posizioni dirigenziali che, a seguito del riassetto – e di altri successivi interventi – sono state notevolmente ridotte.

Anche la dotazione organica del personale delle aree è stata ridotta, in misura corrispondente a una riduzione del 10% della spesa relativa alla somma degli organici precedenti delle due agenzie (la dotazione attuale ammonta a 43.794 unità).

Per assicurare la funzionalità dell'assetto operativo conseguente alla riduzione dell'organico dirigenziale, le agenzie fiscali sono state autorizzate ad istituire fino a un massimo di 380 posizioni organizzative di livello non dirigenziale, alle quali viene riconosciuta una specifica indennità di posizione e un'indennità di risultato⁵.

Sempre nella direzione della riduzione dell'autonomia delle agenzie fiscali, si sono poste alcune sentenze di giudici amministrativi⁶ e, in ultimo, la sentenza della Corte costituzionale del marzo del 2015, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità della norma approvata nel 2012 che consentiva – dopo l'annullamento della

⁴ Art. 23-quater del DL n. 95/2012 (cosiddetta *spending review*).

⁵ Art. 23-quinquies, comma 1, del DL n. 95/2012.

⁶ Le sentenze dei giudici amministrativi hanno annullato le norme del regolamento di amministrazione delle agenzie fiscali che fissavano le regole per la selezione dei dirigenti (art. 12) e quelle che prevedevano la possibilità di conferimento a tempo determinato di incarichi dirigenziali a funzionari (art. 24).

disposizione del regolamento di amministrazione e in carenza di dirigenti di ruolo – di continuare a conferire a tempo determinato incarichi dirigenziali a funzionari della III area sulla base di una valutazione delle competenze e delle capacità dimostrate nel servizio.

Dal punto di vista operativo, la sentenza ha comportato la decadenza di oltre 800 funzionari “reggenti”, lasciando senza un responsabile più di due terzi degli uffici. Nell'immediato, si è ovviato conferendo incarichi *ad interim* ai pochi dirigenti di ruolo e deleghe di firma ai funzionari.

È poi intervenuto l'art. 4-*bis*, comma 2, del D.L. n. 78/2015, il quale ha previsto che i dirigenti delle agenzie fiscali possano delegare a funzionari della terza area le funzioni relative agli uffici di cui hanno assunto la direzione interinale e i connessi poteri di adozione di atti, escluse le attribuzioni riservate ad essi per legge. La delega ha effetto fino all'espletamento dei concorsi per la dirigenza previsti dal medesimo art. 4-*bis* e, a seguito di due proroghe, scadrà, al più tardi, il 30 giugno 2018.

3. La filosofia di fondo del progetto di legge.

Sulla base del quadro sopra riportato, il progetto di legge in esame, finalizzato a ripristinare spazi di autonomia per le agenzie è condivisibile.

È di tutta evidenza che gli estensori abbiano tenuto conto anche delle risultanze dei rapporti redatti dall'OCSE e dal FMI sullo stato dell'amministrazione finanziaria italiana, pubblicati a luglio 2016. Si tratta di rapporti che riflettono l'ampia esperienza maturata dai redattori nell'esame delle strutture delle amministrazioni fiscali di un gran numero di paesi e che quindi hanno ben presenti le *best practices* esistenti a livello internazionale.

Tali rapporti danno un giudizio complessivamente positivo sul funzionamento del modello agenzie, affermando che queste ultime dalla loro istituzione hanno migliorato la *performance* complessiva del sistema fiscale italiano. Allo stesso tempo, però, essi ribadiscono la necessità – già fatta propria dall'autorità politica nella legge delega fiscale del 2014 – di riorientare l'attività di controllo e accertamento al fine di

potenziare la *compliance* e l'adempimento spontaneo, prevenire *ex ante* i rischi di evasione ed elusione piuttosto che tentare di reprimerli *ex post*, ridurre il contenzioso.

La realizzazione di tale strategia richiede di affiancare alle tradizionali misure di contrasto dei comportamenti di evasione e di frode altre misure che valorizzino il confronto preventivo tra fisco e contribuente, garantiscano certezza normativa e procedurale, realizzino una reale semplificazione dei regimi fiscali e degli adempimenti, riducano l'impatto dell'attività di accertamento sullo svolgimento dell'attività economica dei contribuenti. È un'operazione ambiziosa e complessa, ma allo stesso tempo indispensabile, se si vuole un sistema fiscale efficiente e al passo con i tempi.

Oggi, pertanto, si ripropone, in termini di politica tributaria una situazione analoga a quella che ha preceduto la nascita delle agenzie e che ho poco fa ricordato: si pensi all'impegno su istituti nuovi che pongono al centro la valorizzazione della cooperazione con i contribuenti quali la *cooperative compliance*, l'interpello per i nuovi investimenti, la necessità di investire in servizi telematici innovativi, la definitiva affermazione della dichiarazione precompilata, l'utilizzo coerente e coordinato delle informazioni contenute nelle banche dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria, l'attuazione delle misure introdotte per aumentare la certezza da parte dei contribuenti in ordine alla variabile fiscale, la realizzazione dell'anagrafe immobiliare integrata. Tutte misure che richiedono certamente un assetto organizzativo tarato su nuove esigenze.

Proprio per fronteggiare tali sfide, il Comitato di gestione dell'Agenzia ha di recente riscritto l'art. 3 del Regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle entrate, che individua le strutture di vertice centrali. La deliberazione è stata appena approvata dal Ministro dell'economia e delle finanze.

Le modifiche apportate sono assai più incisive rispetto a quelle scaturite da analoghe operazioni effettuate in passato: finora infatti sono stati introdotti aggiustamenti, anche significativi, che però non hanno mutato l'impianto organizzativo di fondo e la sottesa filosofia. Stavolta, invece, è stato proprio l'impianto ad essere profondamente rivisto, in conseguenza di un mutato approccio alle modalità di gestione del fisco e dei rapporti con i contribuenti.

L'Agenzia sta oggi lavorando ai provvedimenti attuativi della deliberazione. L'operazione però potrà avere successo e potrà completarsi solo se accompagnata da una rinnovata autonomia gestionale, quale solo il legislatore può concedere.

Venendo al progetto di legge, l'articolo 2 interviene sul D.lgs. n. 300/1999 con misure di cui mi preme richiamare più la filosofia di fondo che il contenuto delle singole modificazioni apportate che condivido.

Alla base dell'intervento legislativo vi è, come ho accennato in premessa, uno scambio: un maggiore orientamento ai risultati delle agenzie fiscali – e quindi una maggiore responsabilizzazione nei confronti dell'autorità politica e dell'opinione pubblica – in cambio del ripristino dell'autonomia gestionale e operativa. Non vi è, si badi bene, alcuna sottrazione all'indirizzo e al controllo politico, ma, anzi, tali attività sono rafforzate, proprio come contrappeso non a una qualche forma di indipendenza, ma ad un'autonomia che ha il suo campo di espressione all'interno dell'agenzia, nella sua gestione quotidiana e nella flessibilità riconosciuta alla stessa.

È tenendo presente tale scambio che si devono leggere le modificazioni proposte al Dlgs. 300/1999:

- le nuove disposizioni sulle convenzioni fra Ministero e agenzie, che traducono gli indirizzi governativi in obiettivi e risultati, legando ad essi i meccanismi di incentivazione delle agenzie stesse;
- il riordino delle norme che definiscono gli obiettivi, costituiti in un sistema⁷ che responsabilizza le agenzie non solo nei confronti del Governo, ma, di fatto, anche della pubblica opinione;
- il rafforzamento degli strumenti di vigilanza del Ministero, ampliati alla mappatura dei rischi operativi e precisati con gli indicatori dei rischi legali e della produttività, qualità e tempestività dell'azione;
- il più circostanziato meccanismo di rimozione del direttore e del comitato di gestione, anch'esso legato al (mancato) conseguimento degli obiettivi;

⁷ Contrasto all'evasione, ma anche prevenzione della stessa, incremento dell'adempimento spontaneo, erogazione di servizi ai contribuenti, rapidità di sgravi e rimborsi, tempestivo adeguamento a indirizzi giurisprudenziali, riduzione dell'invasività dei controlli, attrattività per gli investimenti esteri, competitività delle imprese italiane

- un più generale obbligo di trasparenza e pubblicità di obiettivi e attività, che, forse, potrebbe essere oggetto di ulteriori precisazioni e prescrizioni.

A fronte di tutto ciò vi sono gli spazi di autonomia concessi alle agenzie, sottolineati dal richiamo alla rilevanza delle funzioni alle stesse attribuite quali organi tecnici dell'Unione europea per le materie di competenza (nuova formulazione dell'articolo 8). Accanto ad alcuni interventi (relativamente) minori, come la riduzione del periodo di *vacatio* tra l'approvazione delle deliberazioni e la loro operatività, vi sono due aspetti che mi preme qui mettere in evidenza.

La prima è la previsione relativa alla durata quinquennale che dà (o, meglio, restituisce, essendo identica alla disciplina originaria) agli incarichi di Direttore dell'Agenzia e di membri del Comitato di gestione e del Collegio dei revisori un lasso di tempo congruo per poter sviluppare progetti e strategie di lungo periodo, la cui riuscita è valutabile in un arco di tempo medio-lungo meglio di quanto non avvenga con l'attuale scadenza triennale.

Il secondo riguarda i criteri di finanziamento delle agenzie fiscali, per regolare i quali il progetto di legge in esame introduce nel D.lgs. n. 300/1999 il nuovo articolo 70-*bis*. Esso aggiorna l'attuale meccanismo di autofinanziamento previsto dall'art. 1 commi da 74 a 77 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (contestualmente abrogati). La previsione di elenchi delle entrate distinti, allegati al progetto di legge, rafforza il legame con il contesto operativo di ciascuna agenzia, rendendo più diretto l'impatto sulle dotazioni dei risultati conseguiti in termini di incremento del gettito dei tributi di competenza, sia da adempimento spontaneo sia da attività di contrasto. È, insomma, un altro meccanismo di responsabilizzazione che fa da contrappeso all'autonomia, l'esempio più tangibile dello scambio fra risultati e risorse che la riforma sottende in ogni suo passaggio.

Naturale corollario del nuovo sistema di finanziamento è la previsione che il contributo delle agenzie agli obiettivi di contenimento della spesa fissati dal legislatore avvenga salvaguardandone l'autonomia e dunque consentendo a ciascuna agenzia di individuare liberamente le specifiche tipologie di spesa su cui intervenire, purché sia comunque assicurato il conseguimento dell'obiettivo di risparmio di spesa assegnatole. Al vincolo "esterno" fa riscontro l'autonomia e la flessibilità della gestione "interna".

4. Il nodo del personale: efficienza e motivazione

Veniamo a quello che ritengo il principale aspetto del provvedimento: mi riferisco alle norme relative al personale. Non a caso il rapporto FMI ha esplicitamente indicato tra i fattori limitanti l'autonomia *“regole complesse e rigide riguardanti la valutazione del personale, gli incentivi retributivi, la formazione e la promozione”*.

La riforma mira a svincolare in parte le agenzie dalle disposizioni del D.lgs n. 165/2001 restituendo ai vertici un maggior controllo delle cosiddette “leve gestionali” del personale (reclutamento, promozione, retribuzione e formazione), controllo indispensabile per motivare e incentivare il personale. In assenza, al vertice delle agenzie non resta che appellarsi alla dedizione dei dipendenti, il che rischia di essere insufficiente per conseguire il “buon andamento” degli uffici imposto dalla Costituzione.

Il progetto di legge prevede, in primo luogo il ripristino del comparto autonomo di contrattazione (leva “retribuzione”). Si tratta di una misura che va vista con estremo favore, in quanto consente la valorizzazione delle peculiarità, delle competenze e della specializzazione richieste al nostro personale, sia sotto l'aspetto giuridico che sotto quello economico. Il comparto autonomo è una della più evidenti manifestazioni dell'autonomia delle agenzie.

Ma la predetta esclusione da specifiche previsioni del D.lgs. n. 165/2001 opera su importanti aspetti riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia, quali il reclutamento del personale, la determinazione delle dotazioni organiche, le regole per l'accesso alla dirigenza, l'individuazione di posizioni organizzative non dirigenziali e le relative regole di accesso.

In particolare, per quanto riguarda l'accesso alla dirigenza, essa indica specificatamente le modalità concorsuali con cui dovrà avvenire, modalità da recepire nel regolamento di amministrazione. Si tratta di disposizioni in linea con la pronuncia della Corte Costituzionale in materia e che, codificando per legge tali modalità specifiche per le agenzie fiscali, supera le obiezioni dei giudici amministrativi sul potere del regolamento di superare disposizioni di legge. Le prove del concorso per la dirigenza delle agenzie fiscali saranno così basate su materie attinenti ai compiti istituzionali, dando rilievo, nella valutazione dei titoli, alle esperienze lavorative.

Queste previsioni vengono sicuramente incontro all'esigenza di reclutare dirigenti che conoscano realmente i problemi che dovranno affrontare e che abbiano capacità gestionali, oltre che conoscenze tecniche; a tale riguardo sarebbe utile se le disposizioni sottolineassero tali aspetti, fornendo indicazioni più puntuali sulle modalità dei svolgimento delle prove e sulla formazione delle commissioni d'esame, ammettendo in queste ultime esperti di selezione attitudinale del personale.

Ugualmente fondamentali sono le nuove disposizioni definiscono in particolare le posizioni organizzative non dirigenziali, vale a dire i "quadri" intermedi fra funzionari e dirigenti. Si tratta di un istituto in grado di garantire flessibilità gestionale alle agenzie, permettendo la copertura di posti, anche di responsabilità, con elementi di comprovata esperienza e capacità; al tempo stesso è possibile fornire agli stessi una prospettiva di carriera non legata al passaggio della dirigenza, riattivando la leva gestionale e motivazionale della promozione con la possibilità di uno sviluppo di carriera.

Al riguardo una denominazione "in positivo" e non "in negativo" (non dirigenziali) sottolineerebbe la sostanzialità di tale innovazione. Sarebbe ancor più opportuna una disciplina transitoria che regoli la sostituzione di posizioni dirigenziali con quelle non dirigenziali, una definizione dei poteri gestionali, organizzativi, di spesa, di acquisizione delle entrate e di firma connessi con le seconde e il coordinamento con le norme che già oggi le regolano.

5. Conclusioni

Signor Presidente, onorevoli Senatrici e Senatori,

il fisco non dovrebbe essere semplicemente un insieme di istituti giuridici, ma un'infrastruttura, un'opera pubblica senza la quale il paese non può funzionare. E come tutte le infrastrutture ha bisogno di manutenzione costante, ordinaria e straordinaria, e, di tanto in tanto, di una ristrutturazione.

Quello che avete sotto gli occhi non è solo un progetto di legge, ma un progetto vero e proprio, in assenza del quale il futuro delle agenzie è a rischio e con esso quello del nostro sistema tributario, delle nostre finanze pubbliche, vorrei dire – non vi sembri

esagerato – del nostro stesso vivere civile, perché il fisco è anche strumento di educazione (o diseducazione) civica e di solidarietà civica.

È indispensabile, è urgente che le agenzie fiscali riprendano quel cammino che un tempo sembrò così ben avviato; e per questo è indispensabile, è urgente che alle agenzie sia dato un quadro chiaro di ciò a cui esse hanno diritto nello svolgere la propria attività perché solo così possiamo da esse pretendere quello che da esse ci aspettiamo.

Vi ringrazio per l'attenzione che mi avete voluto prestare.