

L'evoluzione del modello organizzativo dell'amministrazione finanziaria italiana: l'agenzia delle dogane

di Antonietta D'Amato

Sommario

1. Introduzione; 2. Il lungo percorso evolutivo dell'organizzazione amministrativa italiana e il fenomeno delle agenzie; 3. La tortuosa riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria italiana: ragioni storiche, caratteristiche evolutive, criticità organizzative; 4. Ministro dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle finanze ed agenzie fiscali: una complessa rete di rapporti; 5. Il modello organizzativo dell'agenzia delle dogane: un'analisi di dettaglio; 5.1 I principali atti di organizzazione, l'autonomia e il rapporto con le altre amministrazioni; 5.2 I profili funzionali; 5.3 L'assetto organizzativo; 5.4 Il regime contabile dell'agenzia; 5.5 Il personale e le relazioni sindacali; 6. Conclusioni.

1. Introduzione

L'organizzazione non costituisce un settore dell'attività amministrativa analogo agli altri, ma è essa stessa un'attività di indirizzo di tutti gli altri settori¹.

Partendo da questo assunto, l'obiettivo del presente lavoro è di analizzare l'evoluzione strutturale dell'amministrazione finanziaria italiana, evidenziando le peculiarità e criticità del nuovo assetto organizzativo e l'importanza dello stesso anche ai fini dell'efficacia operativa e gestionale. Si parte dall'organizzazione per Ministeri di matrice cavouriana, che ha caratterizzato per oltre un secolo il nostro apparato amministrativo, per concentrarsi, poi, sul ruolo e i caratteri del dipartimento, come risposta organizzativa alla grande riforma fiscale del 1973, in quanto collegato sotto

il profilo funzionale non ad un insieme preciso di compiti e competenze, ma ad una missione, o meglio ad una *policy*, caratterizzata da scopi generali con attribuzioni molto ampie da esercitare in modo organico ed integrato in un'ottica di grande flessibilità.

Nell'analisi del tortuoso percorso di riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria, in ragione delle sue particolari funzioni e delle necessità impellenti di cambiamento dei rapporti con l'utente e la società, si arriva alla riforma generale del governo con l'affermarsi di un nuovo modulo organizzativo: l'agenzia fiscale nella sua quadripartizione a seconda dell'ambito di intervento considerato.

L'agenzia fiscale si colloca all'interno dell'organizzazione del governo, anche se con tratti del tutto peculiari. Tale modello non elude l'amministrazione centrale, ma ne fa parte. Da qui la necessità di analizzare la sua *mission* e la sua struttura organizzativa in stretto collegamen-

¹ Cfr. C. MARZUOLI, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, 1982, 21 e 93.

to con la struttura amministrativa di riferimento: l'attuale Ministero dell'Economia e delle Finanze. Essa, infatti, come si evidenzia per l'agenzia delle dogane, è compresa nell'apparato governativo e non rappresenta uno svincolo dalla soggezione al governo. L'obiettivo della sua istituzione è stato proprio quello di assicurare una maggiore funzionalità e flessibilità nell'attività, con una maggiore autonomia nella programmazione. L'esigenza è stata quella di coniugare innovazione organizzativa con efficacia operativa.

2. Il lungo percorso evolutivo dell'organizzazione amministrativa italiana e il fenomeno delle agenzie

L'intero assetto amministrativo dell'Italia unitaria è stato per oltre un secolo molto stabile. Prima della riforma del 1999 sono state adottate solo due leggi che hanno riguardato l'intero apparato ministeriale (legge 23 marzo 1853, n. 1483 – legge Cavour - e legge 12 febbraio 1888, n. 5195 - legge Crispi) con cui sono stati effettuati i primi riordinamenti dell'amministrazione centrale dello Stato.

Ne scaturì un modello di amministrazione centrale unitario, rigido e verticistico, espressione di uno Stato monoclasse con interessi fondamentalmente omogenei. Il modello di organizzazione era, pertanto, caratterizzato dall'uniformità morfologica, dall'integrale statualità, dal forte accentramento, garantito e sorretto da intensi rapporti gerarchici².

La riforma dell'amministrazione fu incentrata in Italia sul modello ministeriale che garantiva uno stretto collegamento tra l'indirizzo politico e la gestione amministrativa con una forte centralizzazione del potere decisionario³. Solo forme organizzative rigide furono considerate capaci di

creare solide basi per una vera modernizzazione economica e sociale dello Stato unitario⁴. Si consolidò, quindi, un ordinamento di tipo accentrato, sia nel governo che negli organi centrali e periferici, sia nell'amministrazione statale che nell'amministrazione locale⁵.

Dopo oltre un secolo le condizioni sociali, politiche ed economiche sono profondamente cambiate. In uno stato pluriclasse con una realtà economica sensibilmente mutata, con forti spinte di innovazione a livello comunitario, si iniziano a percepire e ad affermare pian piano esigenze profondamente nuove. Decentramento amministrativo, flessibilità organizzativa, semplificazione, nuovo rapporto tra apparati amministrativi e cittadini diventano le nuove parole d'ordine. Inizia un lungo ma travagliato percorso verso una "democrazia amministrativa"⁶.

A fronte di una sopravvenuta eterogeneità degli interessi pubblici, con il passaggio da uno stato liberale ad uno stato sociale, in cui è forte l'esigenza della programmazione pubblica, si va verso un radicale ripensamento dell'organizzazione amministrativa⁷.

Infatti, a partire dagli anni Ottanta a livello globale inizia ad affermarsi un modello culturale di gestione amministrativa - il *New Public Management* - che porta pian piano ad una rilevante trasformazione delle tradizionali strutture burocratiche verso la creazione di unità snelle, altamente specializzate, in un'ottica di efficienza, economicità ed efficacia, qualità, rapidità e soddisfazione dell'utente finale sul modello virtuoso del mercato.

Questa nuova visione dell'azione amministrativa e dello Stato porta agli inizi degli anni Novanta,

² Cfr. F.S. SCOCA, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, in AA.VV. *Diritto amministrativo*, t. I Bologna, 2005, 290 ss.

³ S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma- Bari, 2003, 147 ss.

⁴ G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996, 25.

⁵ Così ASTUTI, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli, 1966, 8.

⁶ Cfr. G. SALA, *Organizzazione e attività della pubblica amministrazione*, in *Diritto e società*, 1998, 204.

⁷ Cfr. V. BACHELET, *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, Milano, 1975, 49 ss.

con vari livelli di effettività nel lungo periodo, ad una vera e propria rivoluzione copernicana anche nell'amministrazione italiana. Si fa, così, strada una vorticoso trasformazione degli apparati amministrativi in tutti gli ambiti - dal personale, ai controlli, all'attività.

Con la rivoluzione culturale in corso a livello globale l'irreversibile caduta dello Stato accentratore di matrice cavouriana porta al superamento di un'organizzazione amministrativa basata in misura prevalente sul modello ministeriale. A seguito della crisi del modello burocratico, le amministrazioni dello Stato non sono più apparati omogenei, ma diventano delle strutture che aggregano attorno ad uno specifico interesse pubblico figure organizzative diversificate andando verso una "multiorganizzativa" amministrazione italiana.

Si passa, pertanto, da un modello statocentrico dell'organizzazione amministrativa ad un ordinamento a composizione multipla. *"I tipi e i processi di imputazione si diversificano e si complicano: inevitabilmente, crescono le figure di riferimento. Lo spazio dell'organizzazione amministrativa si popola di figure diverse, isolate e connesse secondo schemi di raccordo e di unificazione che sono i più vari...e che si intersecano e si sovrappongono"*⁸.

Entra in crisi anche lo stesso modello di "ente pubblico". Infatti, l'incapacità dello Stato di dare risposte alle nuove esigenze dell'amministrazione e della società ha portato nel tempo a creare nuovi enti pubblici, titolari di competenze sostanzialmente omogenee rispetto agli uffici operativi già esistenti, senza pensare di rimodellare quelli già esistenti sulla base degli interessi emergenti⁹. Si arriva ad un'incontrollata proliferazione del fenomeno fino ad arrivare ad una sostanziale atipicità del modello enti pubbli-

ci¹⁰, che ha guadagnato in estensione numerica, ma ha perduto il suo contenuto caratterizzante e i suoi tratti tipici.

La ormai accertata irrazionalità dell'organizzazione amministrativa ed il pluralismo istituzionale disegnato dalla Costituzione nel suo complesso hanno fatto emergere in modo sempre più stringente l'esigenza di un profondo ripensamento dell'organizzazione giuridica dell'amministrazione pubblica italiana e di una revisione delle categorie concettuali e strutturali.

Il ciclo delle riforme dell'amministrazione centrale inizia con il Rapporto Giannini, presentato alle Camere il 16 novembre 1979 dall'omonimo ministro della Funzione pubblica, trova una sua prima formalizzazione con la legge n. 29 del 1993, si consolida con la legge delega n. 59 del 1997 e si completa a livello organizzativo con il d. lgs. 300/1999 e con il d. lgs. 303/99.

In questo ambito il d. lgs 300/99 costituisce la prima legge generale in materia di organizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato dopo l'unificazione amministrativa del Regno¹¹, avendo provveduto, a livello centrale, al riordino funzionale e quantitativo dell'apparato ministeriale e all'istituzione, a livello periferico, degli uffici territoriali del Governo.

Con il d. lgs. 300/1999 si è avviato, inoltre, in Italia, in modo più organico ed unitario rispetto al passato, un processo di riorganizzazione amministrativa orientata al modello dell'agenzia¹².

⁸ Cfr. M. NIGRO, *Amministrazione pubblica*, in Enc. Giur., vol. II, Roma, 1988, 3.

⁹ Cfr. F. GASPARI, *op. cit.*, 1180 (ivi ulteriori indicazioni bibliografiche sul tema).

¹⁰ Cfr. G. ROSSI, *Diritto amministrativo. Gli enti pubblici*, vol. II, Milano, 2005, 94.

¹¹ Analoghi tentativi furono avviati anche prima degli anni Novanta, ma risultarono sterili e parzialmente innovativi perché sempre basati sul vecchio modello burocratico. Cfr. F. GASPARI, *L'evoluzione dell'assetto organizzativo e funzionale delle agenzie fiscali: spunti di riflessione*, in Rivista amministrativa della Repubblica italiana, 2005, fasc. 11-12, 1173.

¹² Il modello agenziale ha avuto notevole successo sia in ambito comunitario che in alcune esperienze estere anche plurisecolari come quella svedese. La stagione più florida delle agenzie europee si è avuta negli anni Novanta per favorire un esercizio congiunto delle funzioni comunitarie. Le agenzie europee, al pari dell'esperienza italiana, sono state create

La storia italiana di organizzazione amministrativa per agenzie, infatti, inizia molto prima con il progetto '80 dell'anno 1969, in cui viene pubblicato il rapporto preliminare al Programma Economico Nazionale per il quinquennio 1971-1975. L'obiettivo del nuovo modello organizzativo nasceva dall'esigenza di dare una risposta strutturale ad un'amministrazione in crisi per rafforzare il grado di coesione delle strutture così fortemente differenziate. Il modello agenzia doveva tentare di coordinare, programmare ed indirizzare tutti i vari apparati amministrativi coinvolti nell'esecuzione di questo progetto nazionale dalle grandi ambizioni.

La trasposizione della figura organizzativa "agenzia", di origine svedese, però, non è stata priva di difficoltà. Ad essa sono stati attribuiti significati molto diversi senza essere mai indicativa di uno specifico regime giuridico.

Le agenzie antecedenti alla riforma del 1999 si sono caratterizzate per l'atipicità della disciplina e per la varietà delle fonti. Per esse, infatti, sono state previste più discipline normative: malgrado la presenza di più elementi in comune (personalità giuridica, natura prevalentemente tecnica delle funzioni svolte, autonomia regolamentare, organizzativa e contabile, tipologia dei controlli) è risultato sempre molto complesso individuare un modello strutturale omogeneo¹³. Esse sono state create per svolgere compiti di carattere tecnico-operativo di interesse nazionale al servizio delle amministrazioni pubbliche sia statali che

per far fronte all'esigenza di decentrare geograficamente agli organismi comunitari e all'esigenza di far fronte ai nuovi compiti di natura tecnica e scientifica. L'obiettivo è stato quello di "far incontrare la sfera politica e amministrativa con quella tecnico-scientifica dotata di autonomia e di competenze specialistiche", al fine di creare un tessuto connettivo comune e una rete informativa adeguata in diretto collegamento con il continuo processo di allargamento. Cfr, per tutti, F. GASPARI, *op. cit.*, 1194. Ivi ulteriori indicazioni bibliografiche sul tema.

¹³Più ampiamente, C. FRANCHINI, *L'organizzazione*, in Trattato di diritto amministrativo, diretto da S. CASSESE, Milano, 2003, 297.

regionali. La loro istituzione risponde all'importante principio della "corrispondenza tra tipo di funzioni e tipo di struttura organizzativa preposta al loro assolvimento"¹⁴. La loro istituzione, nella multiformità della disciplina, è stata generalmente connessa all'individuazione di nuove funzioni di natura tecnico-scientifica da allocare presso enti appositamente costituiti con organi con competenza prevalentemente tecnica. Prima del 1999 rilevanti sono state anche le agenzie istituite da leggi regionali, ad esempio, nei settori della sanità, dell'ambiente, del collocamento, dell'agricoltura.

La riforma attuata con il d. lgs. 300/99 rappresenta, quindi, una netta inversione di tendenza rispetto alle precedenti esperienze agenziali, come segno di discontinuità anche sotto il profilo della disciplina applicabile.

Il d. lgs. 300 assurge, infatti, a disciplina generale, che, per quanto connessa a fattispecie differenziate, consente di individuare i lineamenti di un nuovo tipo organizzativo, ordinato con regole unitarie¹⁵. Si viene, quindi, a definire una nuova struttura di primo livello dell'Amministrazione pubblica, con la correlata separazione delle funzioni di indirizzo e controllo dalle funzioni tecniche e gestionali.

In particolare, il d. lgs. 300/99 distingue due differenti tipologie: le agenzie "ordinarie", disciplinate dagli articoli 8 e 9 in via generale e dalle disposizioni proprie del Ministero a cui l'agenzia fa capo in via speciale, e le agenzie fiscali, regolate dagli artt. 57 ss.

L'attuale panorama normativo è caratterizzato, pertanto, da una varietà di modelli: le agenzie introdotte prima della riforma del d. lgs 300/99, le agenzie ex artt. 8 e 9 del d. lgs. 300/99, le agenzie fiscali ex art. 57, 61-74 dello stesso decreto.

Le agenzie di prima generazione, nonostante la varietà e la molteplicità delle singole e differenziate esperienze, come già evidenziato, sono co-

¹⁴ C. FRANCHINI, *op. cit.*, 297.

¹⁵ C. FRANCHINI, *op. cit.*, 298.

munemente classificate come enti pubblici-agenzie di servizi, in quanto tutte dotate di personalità giuridica per lo svolgimento di attività tecnico-scientifiche in regime di autonomia funzionale.

Le agenzie ordinarie ex d. lgs. 300/99 (artt. 8 e 9) nascono da esigenze di riordino di funzioni precedentemente attribuite ai ministeri ed enti pubblici. Il nuovo tipo organizzativo è principalmente centrato sulla distinzione tra compiti tecnico-operativi e gestionali, affidati alle nuove strutture, e compiti di indirizzo politico-amministrativo, rimasti in capo agli uffici ministeriali e al Ministro. Tale tipologia di agenzie, sul piano funzionale, deve perseguire gli obiettivi stabiliti in apposite convenzioni stipulate con l'amministrazione del settore di riferimento ovvero svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici sulla base di contratti, godendo di un particolare regime di autonomia. Esse, istituite in parte dallo stesso d. lgs. 300/99, presentano significativi tratti comuni, con riferimento alla struttura, alle funzioni e al rapporto con il governo. Pertanto, possono essere classificate quali uffici speciali o dotati di particolare autonomia senza personalità giuridica¹⁶. Esse, a livello organizzativo, sono distinte dall'apparato ministeriale in modo più accentuato rispetto alle amministrazioni autonome, avendo una maggiore autonomia organizzativa. Sono uffici dell'organizzazione del governo, esterni e distinti rispetto agli apparati ministeriali, sottoposti all'indirizzo politico e alla vigilanza dell'amministrazione di riferimento, con funzioni amministrative tecnico-operative ed autonomia normativa e organizzativa correlata ai compiti ad esse affidati¹⁷. Tali agenzie sono, di regola, rette da un comitato e da un direttore generale, il quale assume la responsabilità della gestione e del perseguimento dei risultati fissati dal

Ministro¹⁸.

Le agenzie fiscali (artt. 57 ss., d. lgs 300/99), infine, si inseriscono nel processo di radicale riforma dell'amministrazione finanziaria italiana distinguendosi per un'accentuata atipicità, anche se la delega non prevedeva affatto la possibilità di configurare categorie differenziate nel tipo¹⁹. Ad esse si applica una normativa speciale ed unitaria rispetto al modello di agenzia ordinaria di cui agli articoli 8 e 9 del d. lgs. 300/99. La disciplina generale è integrata, solo per gli aspetti non specificamente disciplinati, dalla normativa generale sulle agenzie. Le principali deroghe attengono ai rapporti con le autorità di vigilanza, all'organizzazione interna, al personale, al rapporto tra disciplina pubblicistica e civilistica²⁰.

Esse rappresentano, in sostanza, un modello organizzativo accentuatamente derogatorio rispetto alla *species* generale. L'attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico è stata rinforzata da poteri statuari di autogoverno molto estesi; è stata attribuita un'accentuata autonomia nei rapporti con il Ministero, sia sotto il profilo organizzativo che per la natura pattizia dello strumento²¹. Fondamentale è stato anche l'affidamento di funzioni pubbliche essenziali da esercitarsi secondo i principi di legalità, imparzialità, trasparenza. Il d. lgs. 300/99, nel disciplinarne gli aspetti fondamentali, dagli articoli 57 e ss. entra molto nel dettaglio, delineando in modo ben definito l'ambito dell'autonomia a livello organizzativo-gestionale. Una normativa specifica è individuata per gli statuti, per gli organi e le

¹⁶ Più ampiamente L. CASINI, *Le agenzie amministrative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003, 424

¹⁷ Più ampiamente L. CASINI, *op. cit.*, 447 ss.

¹⁸ C. FRANCHINI, *op. cit.*, 298 s.

¹⁹ Cfr., per tutti, G. VESPERINI, *Le agenzie*, in AA.VV. (a cura di A. Pajno e L. Torchia), *La riforma del Governo*, Mulino, 2000, 145 e F. MERLONI, *Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri*, in *Diritto pubblico*, 1999, fasc. 3, 732.

²⁰ Cfr. G. VESPERINI, *op. cit.*, 150. Con riferimento all'analisi del rapporto tra disciplina generale e speciale cfr., in particolare, L. FIORENTINO, A STANCANELLI, *Le agenzie fiscali*, in AA.VV. (a cura di A. Pajno e L. Torchia) *La riforma del Governo*, Mulino, 2000, 401 ss.

²¹ Cfr. L. CASINI, *op. cit.*, 424.

loro funzioni, per il bilancio ed il finanziamento, per il personale. Sono presenti, altresì, specifiche disposizioni che disciplinano puntualmente i rapporti tra ministero ed agenzie e le varie tipologie di controlli. Ed è proprio per questa ragione che i principali atti organizzatori delle agenzie fiscali sono strutturalmente molto simili ed in parte assolutamente identici.

Le agenzie fiscali, come evidenziato dalla stessa relazione illustrativa, operano al servizio delle amministrazioni pubbliche in quanto poste al servizio di più interessi pubblici, ma svolgono attività anche all'esterno delle amministrazioni fino ad essere legittimate a vendere sul mercato i servizi prodotti sempre in coerenza con i fini istituzionali attribuiti. Si tratta, comunque, di funzioni e compiti estremamente diversificati, incentrati, per quanto concerne l'agenzia delle entrate e delle dogane, sulla gestione in forma autoritativa dei rapporti tributari, mentre, per quanto riguarda l'agenzia del territorio e del demanio, prevalgono funzioni tecnico-operative svolte secondo metodi di gestione aziendalistic²².

Con le agenzie fiscali si afferma, pertanto, per la prima volta nell'assetto organizzativo dell'amministrazione finanziaria italiana, un ampio decentramento istituzionale dei poteri di *imperium* di pertinenza dell'ente statale di riferimento²³. Le agenzie, infatti, operano con gli strumenti tipici del diritto amministrativo (art. 61, comma 3, d. lgs. 300/99), esercitando potestà pubbliche con una struttura organizzativa e gestionale flessibile²⁴.

²² Cfr. L. FIORENTINO – A. STANCANELLI, *op. cit.*, 401; D. LAMEDICA, *Agenzie fiscali*, in Enc. Giur., Roma, 1988, vol. II, 2.

²³ G. TABEL, *op. cit.*, 261.

²⁴ I profili funzionali differenziano notevolmente le agenzie fiscali dalle altre tipologie di agenzie. I compiti delle agenzie preesistenti alla riforma del governo sono di tipo tecnico-scientifico. I compiti delle agenzie ordinarie del d. lgs. 300/99 sono di natura sia tecnica sia operativa e consistono in attività solo in parte sovrapponibili a quelle delle agenzie *ante* riforma. Per le agenzie fiscali si è di fronte proprio a funzioni di tipo autoritativo. Questa distinzione discende proprio dal-

Con il d. lgs. 300/99 l'agenzia, quindi, da semplice *nomen* non rappresentativo di un particolare regime giuridico, diventa una figura con proprie caratteristiche strutturali e funzionali. Essa ha tre principali peculiarità: è incardinata nell'apparato governativo, pur mantenendo una certa autonomia organizzativa; rappresenta una concreta manifestazione sul piano istituzionale del principio di distinzione tra politica e amministrazione; i suoi rapporti con il governo sono disciplinati principalmente da un'apposita convenzione stipulata con il Ministro²⁵.

Secondo autorevole dottrina²⁶, l'adozione di disposizioni di carattere generale e sistematico in materia di agenzie ha rafforzato l'orientamento della pubblica amministrazione a strutturarsi secondo un modello decentrato: il d. lgs. 300/99, da un lato, attua il principio di flessibilità dell'organizzazione ministeriale, dall'altro afferma il principio di complementarità tra l'amministrazione centrale e quella regionale e locale. Infatti, un'altra caratteristica delle nuove agenzie, come in precedenza precisato, è quella di operare "al servizio delle amministrazioni pubbliche" anche regionali e locali. Al tecnicismo dei compiti operativi si accompagna, quindi, anche la trasversalità delle funzioni, serventi più interessi pubblici, anche afferenti ai diversi livelli di governo. L'autonomia tecnica e la specializzazione funzionale delle agenzie ha, infine, come

la differente origine delle strutture considerate. Le prime agenzie furono costituite per rispondere ad un'esigenza di *expertise* e di competenze tecnico-scientifiche non reperibili all'interno delle amministrazioni. Le agenzie disciplinate dal d. lgs. 300/99 si inseriscono nella riforma del governo e sono concepite come un nuovo modello per eliminare duplicazioni organizzative e funzionali. Nelle prime agenzie vi è stata individuazione di nuove funzioni da allocare presso enti appositamente costituiti, con le agenzie del d. lgs. 300/99 vi è stato il riordino di funzioni già esistenti, compiuto attraverso la distinzione tra compiti tecnico-operativi e gestionali, affidati alle nuove strutture, e compiti politici o di indirizzo, rimasti in capo agli uffici ministeriali e al ministro.

²⁵ Così, più ampiamente, L. CASINI, *op. cit.*, 401.

²⁶ Così, C. FRANCHINI, *op. cit.*, 299 s.

corollario una chiara imputazione di responsabilità per risultati, distinta dalla responsabilità degli organi di direzione politica, cui spettano poteri di indirizzo, vigilanza e determinazione degli obiettivi.

3. La tortuosa riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria italiana: ragioni storiche, caratteristiche evolutive, criticità organizzative.

L'amministrazione finanziaria italiana per le sue peculiari funzioni ha avuto un percorso organizzativo nel corso dei secoli molto interessante: si è partiti dalle agenzie per ritornare successivamente alle agenzie.

Già in un passato remoto, infatti, è stata avvertita l'inadeguatezza del modello ministeriale di tipo burocratico, tanto è vero che il fenomeno "agenzia", anche se di durata temporale molto limitata, era già presente nei primi anni di vita del Ministero delle Finanze nel periodo postunitario²⁷.

Con R.D. del 26 luglio 1865, l'amministrazione del catasto venne assorbita dalla Direzione generale delle tasse e del demanio, mentre i servizi delle imposte dirette vennero delegati all'agenzia delle tasse, che durò fino al 1867.

Andando ancora avanti nel corso degli anni, uno dei limiti della riforma del sistema fiscale del 1973, che rappresenta una delle più grandi riforme amministrative del secondo dopoguerra, è stato quello di aver riorganizzato profondamente l'attività, lasciando invariata l'amministrazione finanziaria. Quest'ultima, infatti, non è stata poi in grado di assolvere in modo pieno ai nuovi compiti previsti dalla epocale legge di riforma²⁸.

Vi furono dei primi significativi tentativi con il d. lgs. 105/1990. Quest'ultimo istituì nell'ambito del Ministero delle Finanze il dipartimento delle do-

gane e delle imposte indirette, strumento organizzativo innovativo rispetto alla tipica organizzazione per direzioni generali.

Successivamente la legge 358/1991 più coraggiosamente riorganizzò l'intera struttura ministeriale articolandola in dipartimenti (dipartimenti delle dogane, delle entrate e del territorio, con la direzione degli affari generali e del personale), come recitava l'articolo 1, al fine di assicurare il massimo grado di produttività dei servizi, la semplificazione e la trasparenza dei rapporti con i contribuenti e l'armonizzazione del sistema tributario italiano con quello degli Stati appartenenti alla Comunità economica europea, sulla base di criteri di unificazione e di coordinamento delle funzioni omogenee, di decentramento delle competenze, di flessibilità delle strutture, di autonomia funzionale e di snellimento delle procedure²⁹.

Il dipartimento dal 1991 diventa, così, il modello organizzativo portante del Ministero delle Finanze. Esso ha rappresentato una formula organizzativa ideale per superare la tradizionale struttura burocratica grazie all'affermarsi del predominante potere di coordinamento, completamente assente in un sistema piramidale, caratterizzato, invece, da una tassativa ripartizione delle competenze per settori, da una forte rigidità funzionale con conseguente farraginosità delle procedure amministrative. Il modello dipartimentale, invece, si accosta maggiormente ad un tipo di organizzazione per servizi, grazie all'alto tasso di flessibilità organizzativa.

E proprio la dipartimentalizzazione ha giocato un ruolo fondamentale nel ripensamento a livello organizzativo dell'amministrazione finanziaria italiana. Essa ha modificato fortemente il quadro delle relazioni tra il Ministro e l'alta bu-

²⁷ Cfr. D. SANNA, *Il Ministero delle Finanze, dall'agenzia delle tasse all'agenzia delle entrate (1861-2001)*, Milano, 2003, 28.

²⁸ Così, F. SEVERI, *Il Ministero delle finanze*, in Dig. Disc. Pubbl. Torino, UTET, 1994, vol IX, 551 e S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, 208.

²⁹ Così, A. STANCANELLI, *Il Ministero delle finanze verso l'unificazione con il Ministero del Tesoro*, in AA.VV. *La riforma del governo* (a cura di A. PAJNO e L. TORCHIA), Mulino, 2000, 395.

rocrazia³⁰, precorrendo il rapporto tra il futuro Ministero dell'Economia e delle Finanze e le agenzie fiscali, rapporto retto da una convenzione nell'ambito di una relazione organizzativa di direzione e non più di gerarchia.

Certo, anche se la struttura dipartimentale ha favorito il superamento della frammentazione degli apparati e l'eccessiva settorializzazione delle attività omogenee, grazie a moduli organizzativi differenziati secondo aree funzionali con possibilità di integrazione orizzontale delle varie articolazioni strutturali, essa non opera *iure proprio*, ma è pur sempre un organo dell'amministrazione di riferimento con una limitata sfera di autonomia. Il rapporto tra dipartimento e Ministro rimane, infatti, nell'ambito dell'appartenenza del primo al secondo, anche se il dipartimento può anche rendere servizi al di fuori del Ministero³¹.

Il dipartimento, però, con l'emergere delle nuove esigenze di azione dell'amministrazione, proprio per il suo carattere "generico", si è mostrato inadeguato ai nuovi compiti e alle nuove funzioni che il legislatore intendeva attribuire.

Con il modello dell'agenzia fiscale introdotto dal d. lgs. 300/99 si tenta, pertanto, di andare oltre, percorrendo fino in fondo la strada tracciata dalle precedenti riforme³².

³⁰ Cfr. L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei Ministeri: le disposizioni generali*, in AA.VV. (a cura di A. PAJNO e L. TORCHIA) *La riforma del governo*, 134 ss. e U. PERRUCCI, *La successione delle agenzie fiscali al Ministero*, in *Bollettino tributario di informazioni*, 2003, fasc. 13, 986.

³¹ Cfr. L. TORCHIA, *op. cit.*, 138.

³² In una rinnovata ottica fortemente ispirata ai risultati, mediante il decentramento delle responsabilità e lo sviluppo di una logica contrattuale, anche in Spagna si è avuta negli anni '90 un'importante riorganizzazione dell'amministrazione centrale finanziaria. Si è avuta una fase storica molto simile a quella italiana, con la soppressione e sostituzione dei vecchi dipartimenti del Ministero delle finanze con agenzie fiscali. Nel 1992 l'AEAT (Agenzia Statale dell'Amministrazione tributaria), in seguito *Agencia*, che si occupa della gestione dei tributi e del sistema doganale, ha sostituito la *secretaría general del Hacienda, l'administration territorial de la hacienda pública*, legata ancora ad un modello burocratico accentrato e verticistico, al fine di assicurare una più marcata separazione tra

La riforma complessiva della logica organizzativa del Ministero delle Finanze, poi divenuto Ministero dell'Economia e delle Finanze, si è inserita in un processo di rinnovamento dell'amministrazione pubblica "comune alla maggior parte dei paesi industrializzati, finalizzato ad arricchire il servizio offerto alla cittadinanza, contemporaneamente recuperando snellezza ed efficienza. A questo scopo si affidano funzioni e servizi a strutture più o meno esterne all'amministrazione, fortemente orientate ai risultati per mezzo di strumenti di pianificazione e controllo di tipo negoziale, dotate dell'autonomia necessaria per muoversi con flessibilità ed efficienza, secondo criteri aziendalistici e regole interne di stampo privatistico³³".

L'obiettivo è stato quello di attribuire al Ministero compiti di coordinamento e politica generale della fiscalità, privandolo di tutte le funzioni gestionali e tecnico-operative.

In questo ambito il modello dell'agenzia fiscale viene introdotto per assolvere compiti che richiedono particolari professionalità, specifiche conoscenze e innovative modalità di organizzazione del lavoro³⁴. Questo tipo di attività non poteva più essere svolto direttamente dai dipartimenti se non snaturando la loro qualificazione giuridica e incidendo fortemente sulla separazione tra attività di *policy* e attività di *management*.

L'amministrazione fiscale per agenzie ha avuto lo scopo, come evidenziato dalla stessa relazione illustrativa al d. lgs. 300/99, di separare i compiti di elaborazione delle politiche fiscali, di indirizzo, monitoraggio e vigilanza, affidati al Ministero, dalle attività e responsabilità gestionali, devo-

policy e *management* nella PA. L'Agencia in Spagna, come le agenzie fiscali in Italia, rappresenta "una reificazione istituzionale della nuova amministrazione per risultati." Cfr., F. GASPARI, *op. cit.*, 1198.

³³ Cfr. MEF (Dipartimento delle politiche fiscali) *Analisi del modello di relazioni in Italia e nel panorama internazionale*, Roma, 2000, 14.

³⁴ Cfr. Relazione illustrativa che ha accompagnato il d. lgs. 300/99.

lute alle agenzie.

La distinzione tra dipartimenti ed agenzie fiscali riflette l'esigenza di disporre di strutture diversamente finalizzate, a seconda che siano funzioni amministrative tradizionali o facilmente centralizzabili o funzioni tecnico-operative, spesso diffuse sul territorio con alto grado di coinvolgimento delle comunità e delle istituzioni locali³⁵.

Come osservato acutamente da una parte della dottrina³⁶, non si è voluto privatizzare la gestione del rapporto tributario, ma solo innestare in una struttura autonoma ed efficiente metodi di lavoro e di organizzazione propri del settore privato, applicandoli alla funzione tributaria.

Le attuali agenzie fiscali sono, quindi, il frutto del lento ma inesorabile processo di riforma organizzativa interna del sistema ministeriale che ha visto emergere con problematicità, ancora di più nell'amministrazione finanziaria per la peculiarità e delicatezza delle funzioni svolte e dei servizi resi, il rapporto tra i principi di legalità e imparzialità e le esigenze di efficienza e di elasticità delle strutture³⁷.

³⁵ Cfr. G. Tabet, *Spunti critici sulla natura delle agenzie fiscali e sulla loro equiparazione alle Amministrazioni dello Stato*, in *Rassegna Tributaria*, 2003, n. 3, 819.

³⁶ Cfr. Per tutti, F. Gallo, *La modernizzazione della amministrazione finanziaria e le politiche di controllo e di accertamento*, in *Rass. Trib.*, 1997, 693.

³⁷ Al fine di dare un quadro completo dell'attuale assetto organizzativo, profilandone anche gli eventuali sviluppi, va evidenziato come il percorso evolutivo dell'amministrazione finanziaria italiana è ancora in corso di definizione. Il decreto legge 27 giugno 2012, n. 87, non convertito in legge, ha varato una nuova operazione di riassetto delle principali articolazioni dell'Amministrazione finanziaria. L'articolo 3 del suddetto decreto ha previsto, in particolare, l'incorporazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle Dogane con la denominazione di «Agenzia delle dogane e dei monopoli». Le ragioni dell'accorpamento sono state delineate con riferimento al tipo di attività svolta: infatti, i Monopoli si occupano di accise sui tabacchi da una parte e di aggi sui giochi dall'altro, similmente all'Agenzia delle Dogane che è competente in materia di accise sui carburanti e della tassazione non tributaria che viene riscossa alle frontiere. L'obiettivo, pertanto, è quello di creare un'agenzia unica che si occupa di entrate di natura

In questa ottica l'amministrazione finanziaria ha iniziato ad operare, proprio per la peculiarità delle sue funzioni, attraverso una pluralità di unità organizzative e strutture, separate e compiute, costituite oltre che dai dipartimenti anche da organismi autonomi e paralleli, come le agenzie³⁸.

A questa riforma organizzativa si è accompagnata anche l'unificazione del Ministero delle Finanze con il Ministero del Tesoro e del Bilancio e della Programmazione economica al fine di accentrare nuovamente, dopo oltre un secolo, in unico soggetto la politica delle entrate e quella della spesa. In questa rinnovata impostazione si arriva ad una struttura ministeriale snella, flessibile e notevolmente ridimensionata.

L'accorpamento nell'unico Ministero dell'Economia e delle Finanze, come previsto dallo stesso d. lgs. 300/99, ha aggravato ulteriormente lo 'stress' della riforma per agenzie.

La riunificazione dei due ministeri dopo oltre un secolo era stata già disegnata come un'integrazione non priva di incognite che si prospettava, a livello teorico, problematica e disomogenea. Il Ministero, prima organizzato in tre diparti-

non tributaria con riferimento alla parte delle accise e agli aggi sui giochi. Poiché la decorrenza assegnata alle dette operazioni era quella dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge 87/2012, non si è proceduto a tale incorporazione. Successivamente l'articolo 23-*quater* del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge di conversione del 7 agosto 2012, n. 135, ha disposto nuovamente tale accorpamento a decorrere dal 1° dicembre 2012. Le funzioni attribuite dalla normativa vigente all'amministrazione autonoma dei Monopoli continuano a essere esercitate, con le inerenti risorse umane, finanziarie e strumentali, compresi i relativi rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, senza che sia esperita alcuna procedura di liquidazione, neppure giudiziale. Con decreti di natura non regolamentare del ministro dell'Economia e delle Finanze da adottare entro il 31 dicembre 2012, sono trasferite le risorse umane, strumentali e finanziarie degli enti incorporati. Cfr. E. Bot, *Monopoli di Stato accorpatis all'Agenzia delle dogane*, *Il sole 24 ore - Guida al diritto* del 20 ottobre 2012, n. 42, 76.

³⁸ Cfr. G. Tabet, *op. cit.*, 819 s.

menti (entrate, dogane e territorio, con una direzione generale di carattere trasversale e generale)³⁹, è stato poi scorporato e le competenze sono confluite nelle agenzie. La gestione della fase del cambiamento, secondo quanto previsto dall'art. 73 del d. lgs. 300/99, è stata rimessa alla cura di una struttura interdisciplinare di elevata qualificazione scientifica e professionale (il c.d. Comitato guida per la riforma).

Per la parte-Ministero, in una prima fase, si è proceduto ad una "ristrutturazione ponte" attraverso una ricalibratura del modello organizzativo allora esistente con decreti di provvisoria riorganizzazione⁴⁰. Si è andati verso una complessa disarticolazione e riaggregazione delle funzioni all'interno dei dipartimenti. Fondamentale è stato l'intenso processo di riqualificazione del personale per selezionare un *management* adeguato all'intero progetto di riforma in funzione delle neo istituite agenzie⁴¹.

³⁹ Il Ministero delle finanze aveva già affrontato in precedenza dei significativi interventi di riorganizzazione (operati con la legge di riforma dell'amministrazione finanziaria e con il regolamento di attuazione d.p.r. 287/92) che, in modo innovativo, avevano accorpato le funzioni di *line* in una articolazione dipartimentale ed avevano strutturato importanti compiti di *staff* all'interno del Segretariato generale. Tale modello organizzativo, anche se aveva anticipato i principi e criteri direttivi della legge 59/95, art. 12, comma 1, lett. g), è stato ritenuto alla prova dei fatti inadeguato al perseguimento della *mission* propria della amministrazione finanziaria.

⁴⁰ Decreto direttoriale del Direttore degli affari generali e del personale del 26 novembre 1999, Decreto del direttore generale del Dipartimento delle entrate 3 dicembre 1999, Decreto direttoriale del direttore generale del Dipartimento delle dogane 18 aprile 2000. Questi decreti sono stati emanati sulla base di una lettura coordinata delle norme che, non sempre in maniera lineare, hanno distribuito negli ultimi anni il potere di organizzazione tra Ministri e dirigenti.

⁴¹ Cfr., per tutti, M. DE BENEDETTO, *La riorganizzazione del Ministero delle Finanze*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9 del 2000, 868 (ivi più dettagliati riferimenti bibliografici). In ordine all'attuazione delle agenzie fiscali, la giurisprudenza prevalente (*ex multis*, Cass. Sez. V, sentenza n. 11551 del 2004, e Cass. n. 10501 del 2004) ritiene che esse siano diventate operative dal 1° gennaio 2001, invece una giurisprudenza minoritaria (trib. Milano 19 febbraio 2004) sostiene che, benché esse siano state dichiarate esecutive dal 1° gen-

Riguardo alle parte-agenzie, in una prima fase, per l'avvio dell'operatività della riforma, con D. M. 14 marzo 2000 sono stati adottati gli statuti provvisori, con una particolare attenzione anche al problema dell'assegnazione dei beni e del personale. I quattro statuti provvisori sono stati elaborati secondo uno schema comune, perfino con uno stesso numero di articoli, seguendo l'impostazione contenutistica delineata, anche nel dettaglio, dallo stesso d. lgs. 300/99. Essi possono essere suddivisi in due parti: nella prima parte sono stati enunciati gli scopi istituzionali, la missione, il ruolo e le attribuzioni di ciascuna agenzia; nella seconda parte sono stati disciplinati gli aspetti organizzativo-funzionali delle agenzie con la nomina degli organi collegiali, le competenze dei dirigenti, i controlli interni, l'organizzazione generale, l'uniformità nella redazione del bilancio e le relazioni sindacali.

Proprio con riferimento all'organizzazione e al funzionamento delle agenzie, è stata prevista espressamente, evidenziando lo stretto connubio esistente tra le due strutture organizzative, la possibilità di avvalersi di strutture dipartimentali già esistenti (art. 13). Con una norma transitoria è stato individuato un termine entro cui adottare lo statuto definitivo, i regolamenti di amministrazione e di contabilità e tutti gli altri atti necessari al primo funzionamento delle agenzie. È stata, poi, prevista l'elaborazione di una relazione sulla strutturazione e sulle prime attività delle agenzie stesse.

Con una tempistica breve e rispettosa delle previsioni normative sono stati adottati nel 2001 gli statuti definitivi delle agenzie fiscali⁴².

naio 2001 ad opera del D.M. 28 dicembre 2000, solo con l'art. 20 DPR 26 marzo 2001, n. 107 (Regolamento di organizzazione del Ministero delle finanze) si sia avuto l'effettivo passaggio di competenze. Pertanto l'entrata in funzione delle agenzie fiscali è da collocarsi, secondo questo orientamento, al 25 aprile 2001, data di entrata in vigore del succitato d.p.r..

⁴² Lo statuto dell'agenzia delle entrate è stato pubblicato in G.U. 20 febbraio 2001, n. 42. Lo statuto dell'agenzia del territorio è stato pubblicato in G.U. 21 agosto 2001, n. 193. Lo sta-

Con il 2001 il processo di ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria è stato completato ed è entrato nel vivo grazie ad una copiosa produzione regolamentare che ha reso possibile il pieno funzionamento del braccio operativo della nuova amministrazione finanziaria e che, con la stipula delle prime convenzioni tra agenzie e Ministero, ha consentito di definire i rispettivi ambiti di azione.

Con il D.M. 24 aprile 2001 è divenuto completamente operativo l'assetto del Dipartimento per le politiche fiscali, che è l'unico Dipartimento del Ministero delle Finanze⁴³ confluito, poi, nel Ministero dell'Economia e delle Finanze con l'avvio della XIII legislatura. Ed in questa ottica rinnovata, le quattro agenzie fiscali vengono ricondotte a questa unica struttura di coordinamento generale: il Dipartimento delle politiche fiscali, oggi Dipartimento delle Finanze, nato con il DPR n. 43 del 30 gennaio 2008 (modificato con il DPR n. 173 del 18 luglio 2011), che completa la riforma dell'Amministrazione finanziaria avviata nel 2001.

Va, infine, evidenziato come la fase attuativa della riforma dell'amministrazione finanziaria abbia dato luogo a non pochi problemi.

Quello più rilevante, per gli aspetti qui esaminati, è stata la delimitazione delle competenze tra l'ormai ex Dipartimento per le politiche fiscali e le agenzie⁴⁴.

Molto spinosa è stata, a titolo esemplificativo, la questione attinente alla collocazione organizzativa della funzione di interpretazione della norma-

tiva tributaria, tradizionalmente svolta dagli uffici centrali del Ministero. La doppia velocità del processo di attuazione della riforma dell'amministrazione tributaria (da un lato il Ministero, dall'altro le agenzie) ha fatto sì che non ci fosse una chiara ripartizione delle rispettive competenze. Da un lato, la funzione di interpretazione normativa, ad esempio, nell'agenzia delle dogane è stata attribuita ad un'apposita direzione, Direzione centrale affari giuridici e contenzioso. Dall'altro, per il Ministero, già l'art. 6 del regolamento istitutivo del Dipartimento per le politiche fiscali, ma anche l'ultimo regolamento, attualmente in vigore, (d.p.r. 43/2008) all'art. 14, comma 3, let. a) ha previsto un'apposita Direzione studi e ricerche economico-fiscali di livello dirigenziale generale, titolare potenzialmente di compiti interferenti con quelli della sopraindicata Direzione Centrale dell'agenzia delle dogane⁴⁵.

Da questa mancata coerenza ed organicità della disciplina sono derivati problemi correlati al rischio di sovrapposizioni interpretative della normativa tributaria.

Tutto il nuovo assetto organizzativo e di ripartizione delle funzioni è stato aggravato dal fatto che è esistita una vera incongruenza organizzativa tra le logiche alla base della riorganizzazione del Ministero dell'Economia - parte Finanze, radicalmente ristrutturata sotto il profilo delle funzioni e molto snellita anche per quanto riguarda le strutture, e le strutture dipartimentali del Ministero dell'Economia - parte Tesoro, che hanno avuto una ristrutturazione molto più *soft*, mante-

tuto dell'agenzia del demanio in G.U. 6 giugno 2001, n. 129 e in G.U. 14 luglio 2001, n. 162, lo statuto delle dogane.

⁴³ Con gli ultimi interventi di riorganizzazione il Ministero dell'economia e delle finanze è articolato in 4 dipartimenti: Dipartimento del tesoro, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; Dipartimento delle finanze; Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi. Cfr. d.p.r. 30 gennaio 2008, n. 43, come modificato dal d.p.r. 18 luglio 2011, n. 173.

⁴⁴ Cfr. M. DE BENEDETTO, *La riforma dell'amministrazione finanziaria*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 7, 2002, 709.

⁴⁵ Due sarebbero potute essere le impostazioni configurabili. Attribuire la funzione interpretativa ed il compito di emanare le circolari direttamente alle agenzie che meglio valutano l'impatto, anche a livello organizzativo, e la piena fattibilità operativa di una determinata interpretazione normativa. Oppure collocare presso il Dipartimento tale funzione in ragione della collaborazione diretta con il Ministro nella fase istruttoria e di predisposizione degli atti normativi. In questo ultimo caso presso l'agenzia sarebbero dovuti rimanere solo compiti interpretativi di taglio pratico, attraverso l'istituto dell'interpello.

nendo invariata l'ipertrofia organizzativa.

Va comunque evidenziato come nel tempo questo squilibrio, anche a livello organizzativo, sia stato attenuato in quanto oggi il Ministero dell'economia e delle finanze risulta composto, per una parte, da due Dipartimenti dell'ex Tesoro (prima addirittura quattro) e, per l'altra, da un leggero Dipartimento delle Finanze che ha rapporti con le agenzie.

Certo, su questo complesso processo di riorganizzazione, che per oltre un ventennio ha interessato l'amministrazione finanziaria, ha inciso fortemente, condizionandone in modo sensibile anche il buon esito, l'irriducibilità di storie e logiche organizzative profondamente radicate e collegate inscindibilmente a funzioni istituzionali sequenziali, ma assolutamente disomogenee⁴⁶.

4. Ministro dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze ed agenzie fiscali: una complessa rete di rapporti.

Come già precisato, la riorganizzazione amministrativa del Ministero delle Finanze e dell'Economia del 2001 ha portato all'istituzione del Dipartimento delle finanze, con funzioni di governo del sistema fiscale, e alla piena operatività delle quattro agenzie fiscali, per svolgere attività operative di gestione dei tributi e di relazioni con i contribuenti.

Con il nuovo regolamento (d.p.r. 43/2008, come da ultimo modificato) è stata rafforzata la funzione del Dipartimento di regia complessiva del sistema fiscale, di progettazione del suo sviluppo, di strategia di politica fiscale, di indirizzo e controllo delle agenzie, delle società e degli enti economici che compongono l'Amministrazione finanziaria. Esso può essere considerato oggi il centro unitario di direzione amministrativa della fiscalità statale con funzione di supporto istituzionale ed attuazione delle decisioni del vertice

politico. Svolge, infatti, funzioni di supervisione in un sistema con una pluralità di attori con differenti ruoli, competenze e funzioni.

Il Dipartimento, in particolare, cura la produzione delle norme, emana direttive interpretative della legislazione tributaria e coordina l'attività delle agenzie che, invece, assicurano l'applicazione della normativa tributaria nei confronti dei contribuenti. Esso monitora l'andamento delle entrate fiscali e analizza i dati statistici per la definizione e valutazione delle politiche tributarie.

Con riferimento alle sue funzioni di pianificazione e coordinamento, il Dipartimento elabora le informazioni necessarie per la programmazione degli obiettivi per la gestione delle funzioni fiscali da parte delle agenzie, svolge attività propedeutica e preparatoria alla stipula delle convenzioni, assicura, sulla base degli indirizzi del Ministro, il coordinamento generale per preservare l'unitarietà del sistema nell'esercizio delle funzioni della fiscalità e promuove la collaborazione tra i soggetti operanti in campo fiscale.

Un rilievo significativo assumono le funzioni di controllo e monitoraggio svolte dal Dipartimento, ferma restando la funzione di valutazione e di controllo strategico, nonché di alta vigilanza del Ministro. Il Dipartimento, infatti, effettua la verifica sui risultati di gestione delle agenzie in relazione agli obiettivi fissati dalle convenzioni, il monitoraggio organizzato e sistematico dei loro fattori gestionali interni con la peculiare finalità di acquisire le conoscenze necessarie per sviluppare in modo efficace rapporti negoziali con le stesse. Sempre nel rispetto delle funzioni di alta vigilanza del Ministro, il Dipartimento si occupa, inoltre, della valutazione delle modalità complessive dell'esercizio delle funzioni fiscali da parte delle agenzie, sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme.

Tra gli uffici di livello dirigenziale generale presenti nel Dipartimento è stata istituita una direzione generale "Agenzie ed enti della fiscalità"

⁴⁶ Vedi, *amplius*, M. DE BENEDETTO, *La riforma dell'amministrazione finanziaria*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 7, 2002, 708.

che, nel rispetto dell'autonomia riconosciuta alle agenzie, cura tutti i rapporti con queste sotto i molteplici aspetti gestionali, amministrativi e di risultato.

In un quadro organizzativo-funzionale completamente rivisto, si crea, quindi, una rete fitta di relazioni tra Ministro, Dipartimento delle finanze ed agenzie fiscali. Il Ministro esercita, come evidenziato, tutte le funzioni di indirizzo politico nei confronti del dipartimento e delle agenzie tramite gli uffici di diretta collaborazione⁴⁷ (art. 58, comma 1, d. lgs. 300/99), mentre il dipartimento svolge le funzioni amministrative nei confronti delle agenzie sia in attuazione delle direttive del Ministro sia in base alle proprie funzioni di controllo e vigilanza.

Le agenzie fiscali, compiendo un'attività prevalentemente tecnica, godono, poi, per espressa previsione normativa, di condizioni particolari di autonomia, operando, quindi, in un contesto giuridico ed istituzionale profondamente diverso da quello in cui operavano i soppressi dipartimenti. Ad esse è attribuita un'ampia autonomia gestionale, organizzativa, regolamentare, contabile e, soprattutto, statutaria⁴⁸.

Sono utilizzati due fondamentali strumenti con

finalità programmatico-strategiche nei rapporti tra il Ministero e le agenzie fiscali: l'atto di indirizzo del Ministro e la convenzione. Il primo ha portata generale e si inquadra nella più generale politica fiscale in un'ottica pluriennale, essendo collegato alle scelte di politica economica e fiscale del governo. Sulla base del documento di indirizzo, poi, il Ministero e ciascuna agenzia fiscale stipulano, per ogni esercizio finanziario, una convenzione⁴⁹, il cui contenuto è dettagliatamente indicato dallo stesso articolo 59 del d.lgs. 300/99. Essa ha la funzione principale di coordinare i poteri di indirizzo, vigilanza e controllo del Ministro con l'autonomia di gestione che la legge riconosce alle agenzie.

Appare evidente come in questo assetto sia assente una pur minima posizione simmetrica tra il Ministro e le agenzie, tipica del rapporto convenzionale, potendo il Ministro definire indirettamente già nell'atto di indirizzo, che è atto unilaterale, degli aspetti convenzionali⁵⁰.

La convenzione, pertanto, crea raccordo tra il Ministero e le agenzie fiscali. È un accordo formalmente e sostanzialmente pubblicistico mediante il quale, sulla base dell'atto di indirizzo annuale, il Ministero e le agenzie fiscali individuano per un periodo triennale i servizi dovuti, gli obiettivi da raggiungere, le direttive generali sui criteri della gestione, i vincoli da rispettare, le strategie per il miglioramento e le risorse disponibili⁵¹.

La particolarità di queste convenzioni sta nel fatto che si tratta di contratti di programma imposti non come sinallagmatici, ma come accordi tra le parti con interessi convergenti e non contrapposti⁵². Tra il Ministero e le agenzie esiste,

⁴⁷ La riarticolazione del modello ministeriale dell'amministrazione finanziaria riflette proprio il nuovo equilibrio esistente tra politica e amministrazione imposto con le riforme dell'ultimo decennio. La distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di amministrazione e gestione ha portato, infatti, allo sviluppo di apparati di supporto del vertice politico che non hanno più compiti operativi e alla riallocazione delle funzioni di gestione all'interno di strutture operative sotto i diversi profili, quali i dipartimenti e le agenzie. Vedi ampiamente, A. PAJNO e L. TORCHIA, *Governo e amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano*, in *La riforma del governo*, Bologna, 2000, 11.

⁴⁸ Più ampiamente, L. CASINI, *op. cit.*, 424. L'autonomia delle agenzie, come evidenziato dal Consiglio di Stato in sede consultiva – Pareri 17 e 21 del 12 febbraio 2001 –, non implica una collocazione delle strutture in una posizione di terzietà rispetto al Ministero, a differenza delle Autorità indipendenti, poiché si tratta di un'autonomia che non è collegata a funzioni tutorie e di garanzia, ma solo alla natura tecnica dei compiti svolti.

⁴⁹ Anche i rapporti dell'Agencia spagnola con il Ministero di riferimento sono di tipo negoziale. Vi è, altresì, una direttiva del Ministro che fissa gli obiettivi da perseguire nel periodo di riferimento.

⁵⁰ Così, A. STANCANELLI, *op. cit.*, 398 s.

⁵¹ Cfr. F. GASPARI, *op. cit.*, 1207.

⁵² La convenzione in parola non può essere considerata un contratto per la mancanza inequivocabile del requisito della

infatti, una funzione di interesse comune, costituita dal buon andamento della politica fiscale. Si è in presenza di due attori monopolistici con funzioni continuative espressamente individuate dalla legge con rapporti di natura fiduciaria.

Le convenzioni, fino ad oggi stipulate attraverso una fase di negoziazione sulla base dell'atto di indirizzo del Ministro, hanno tutte la medesima struttura e gli stessi contenuti, con una parte rilevante dedicata agli allegati che si occupano nel dettaglio dei piani annuali di ciascuna agenzia, del sistema incentivante correlato al raggiungimento dei risultati, del flusso informativo per il monitoraggio e del sistema di verifica dei risultati.

Le convenzioni rappresentano il risultato maggiormente significativo ed innovativo del percorso di riforma e sono lo strumento essenziale di regolazione del sistema di relazioni tra il Ministero e le agenzie⁵³.

Il Ministro, oltre ad esercitare una funzione di indirizzo rispetto alle agenzie, esercita anche una funzione di vigilanza attraverso il controllo di legittimità e di merito, sia sugli atti fondamentali dell'agenzia (statuti e regolamenti), sia sugli atti di carattere generale che ne regolano il funzionamento⁵⁴.

patrimonialità ex art. 1321 cc e perché ciò implicherebbe l'applicazione di tutta la disciplina codicistica anche in materia di obbligazioni e di contratti. Questo porterebbe a risultati fuorvianti. La convenzione, invece, semplicemente individua in modo più preciso e dettagliato programmi e direttive già delineate nell'atto di indirizzo annuale del Ministro dell'economia e delle finanze che ha natura unilaterale. La mancata attuazione degli obiettivi della convenzione non potrà essere vista come ipotesi di responsabilità contrattuale, come ipotesi di responsabilità dirigenziale in quanto il rapporto tra Ministro e agenzia è di separazione in base al consolidato principio di separazione tra l'attività politica e l'attività amministrativa gestionale.

⁵³ Più ampiamente, MEF, SSEF, *Relazione sullo stato di attuazione della riforma dell'amministrazione finanziaria*, Roma, 2001, 26.

⁵⁴ Non sembra ragionevole aver esteso il potere di vigilanza del Ministro a tutti gli atti di carattere generale che possono anche non assumere una rilevanza regolamentare.

Di particolare rilievo nella definizione del complesso quadro di rapporti esistenti tra Ministero e agenzie, sono, infatti, i poteri di vigilanza del Ministro nei casi di grave inosservanza degli obblighi sanciti dalla convenzione, di risultati particolarmente negativi della gestione, di manifesta impossibilità di funzionamento degli organi di vertice dell'agenzia o per altre gravi ragioni di interesse pubblico. In questi casi può essere nominato un commissario straordinario con i poteri del direttore e del comitato direttivo dell'agenzia.

Le agenzie fiscali, dall'analisi compiuta, sembrano avere tratti differenziati rispetto alle altre figure organizzative. I rapporti con il governo, anche per quanto riguarda i poteri di nomina dei vari organi, e la convenzione con il Ministro, unitamente all'autonomia organizzativa, garantita anche dalla personalità giuridica, consentono, infatti, di considerare tali strutture come una nuova figura soggettiva nel sistema amministrativo italiano⁵⁵.

5. Il modello organizzativo dell'agenzia delle dogane: un'analisi di dettaglio

5.1 I principali atti di organizzazione, l'autonomia e il rapporto con le altre amministrazioni

L'agenzia delle dogane, al pari delle altre agenzie fiscali, per espressa previsione normativa, ha personalità giuridica di diritto pubblico e presenta una propria autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria⁵⁶. Al pari delle altre agenzie fiscali è

⁵⁵ Cfr. L. CASINI, *op. cit.*, 432.

⁵⁶ Tale particolare tipo di autonomia differenzia notevolmente le agenzie ordinarie ex art. 8 del d. lgs. 300/99 dalle agenzie fiscali. Con particolare riferimento alla autonomia patrimoniale, le agenzie ordinarie hanno un'autonomia di bilancio nei limiti dei fondi stanziati in un'apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del ministero competente, le agenzie fiscali, invece, hanno una propria autonomia patrimoniale derivante sia dal trasferimento delle somme stanziati nel bilancio del ministero delle finanze, sia

in rapporto di direzione intersoggettiva e non interorganica con il Ministero dell'economia e delle finanze⁵⁷ ed è sottoposta alla sua alta vigilanza⁵⁸. L'autonomia dell'agenzia delle dogane si deve esplicitare in conformità delle disposizioni del d. lgs. 300 ed dei rispettivi statuti. Va, *in primis*, sottolineato come le disposizioni del d. lgs. 300 in materia di organizzazione siano molto dettagliate e puntuali, tanto è vero che hanno delineato in modo organico il complessivo assetto delle stesse agenzie.

Come si evince dalla struttura e dal contenuto dello statuto definitivo dell'agenzia delle dogane, deliberato dal comitato direttivo ed approvato dal Ministro delle Finanze in data 5 dicembre 2000 e poi modificato, da ultimo, nella seduta del

dai corrispettivi per i servizi prestati a soggetti pubblici e privati che non rientrano nella convenzione prevista dall'art. 59 del d. lgs. 300/99, sia dai proventi patrimoniali e di gestione. Più ampiamente, L. FIORENTINO e A. STANCANELLI, *Le agenzie fiscali*, *op. cit.*, 403. Sulla natura giuridica delle agenzie fiscali, vedi, più ampiamente, C. DI SERI, *La controversa natura delle agenzie fiscali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2006, fasc. 2, 229.

⁵⁷ Ciò differenzia notevolmente le agenzie fiscali dalle altre agenzie. Le agenzie istituite prima del d. lgs. 300/99 sono in un rapporto di strumentalità con il governo, in quanto quest'ultimo è in posizione di supremazia, essendo dotato di poteri di indirizzo e di controllo. Le agenzie, infatti, sono soggette alle direttive e agli indirizzi e alla sorveglianza del Ministro competente. Il rapporto delle agenzie ordinarie, disciplinate dagli articoli 8 e 9 del d. lgs. 300/99, con il governo, ha i connotati tipici dell'indirizzo politico-amministrativo. Esse sono strutture dirigenziali di primo livello, privi di personalità giuridica anche se connotati da una maggiore autonomia. Vedi *amplius*, L. CASINI, *op. cit.* 442 SS.

⁵⁸ Il termine vigilanza è stato utilizzato dal legislatore più volte in senso ampio e atecnico e sembra per lo più evocare la figura organizzatoria della supremazia, oggi classificata all'interno del rapporto di direzione. Per vigilanza si intende un controllo globale ed informale. Globale perché riguarda tutta l'attività dell'ente ed anche dei suoi organi; informale perché le modalità del controllo sono nella completa discrezionalità del soggetto controllante. Con riferimento alle agenzie fiscali, questa vigilanza si sostanzia sotto tre differenti aspetti: le nomine degli organi di vertice, il potere di indirizzo ed il controllo.

Comitato direttivo del 5 novembre 2008, il suo compito è stato non tanto quello di definire l'organizzazione, quanto quello di specificare i fini istituzionali dell'agenzia, le attribuzioni degli organi ed i rapporti tra gli stessi in una cornice già definita a chiare lettere dallo stesso d. lgs. 300/99. Esso, infatti, si limita a individuare i principi generali dell'organizzazione e funzionamento dell'agenzia, mentre l'articolazione degli uffici, a livello centrale e periferico⁵⁹, è stata stabilita, nell'esercizio dell'autonomia organizzativa secondo quanto previsto dall'articolo 71, comma 3, del d. lgs. 300/99, con disposizioni interne (in particolare il regolamento di amministrazione⁶⁰). Quest'ultime si ispirano alle esigenze di conduzione aziendale, favorendo il decentramento delle responsabilità operative, la semplificazione dei rapporti con i cittadini ed il soddisfacimento delle necessità dei contribuenti in rapporto ai criteri di economicità e di efficienza dei servizi. Nel ri-

⁵⁹ Per quanto riguarda l'organizzazione centrale e periferica è da sottolineare come il d. lgs. 300/99 non abbia dettato delle disposizioni molto chiare nella ripartizione delle competenze. Il rapporto riguarda il regolamento di amministrazione previsto dall'art. 73, comma 3 e lo statuto. Il regolamento di amministrazione deve tener conto dei principi previsti dal d. lgs. 300/99 ma anche di quelli indicati dallo statuto che non è stato menzionato dall'articolo 71, comma 3 dello stesso decreto legislativo. Inoltre, l'articolo 66, comma 3 sembrerebbe demandare ad atti non regolamentari l'articolazione degli uffici a livello centrale e periferico. Dalle disposizioni non è apparso chiaro quale sia lo spazio attribuito dal regolamento relativamente alla disciplina dell'organizzazione centrale e periferica degli uffici delle agenzie. Nel concreto con regolamento è stata definita esclusivamente l'organizzazione degli uffici di livello generale e l'istituzione di uffici periferici, demandando agli atti organizzativi non regolamentari l'articolazione interna dei predetti uffici. Lo statuto all'art. 13 si è limitato a dettare dei principi generali di organizzazione e di funzionamento, prevedendo un'articolazione dell'agenzia in uffici centrali e territoriali.

⁶⁰ Il regolamento di amministrazione dell'agenzia delle dogane è stato deliberato dal comitato direttivo in data 5 dicembre 2000 ed è stato modificato quasi annualmente e da ultimo il 7 febbraio 2012 per adeguarlo alla normativa vigente e alle nuove esigenze di organizzazione e di funzionamento.

petto di quanto previsto dall'art. 71, comma 3, del d. lgs. 300/99 e, nello specifico, dall'articolo 13 dello statuto al comma 2, il regolamento di amministrazione ha stabilito la dotazione organica complessiva, dettando norme per l'assunzione del personale, per la formazione professionale e le regole e le modalità di accesso alla dirigenza.

Lo statuto riprende, pertanto, in modo quasi pedissequo i principi posti dal d. lgs. 300/99 precisando all'art. 2, comma 1, ultimo capoverso, che l'agenzia opera nel rispetto di quelli di legalità, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia.

Anche il regolamento inizia con una parte dedicata all'enunciazione dei principi fondamentali di funzionamento ed organizzazione dell'agenzia. Essi sottolineano già la nuova prospettiva operativa dell'agenzia ed evidenziano in modo chiaro la nuova *mission* ad essa affidata. Essi sono particolarmente rilevanti in quanto possono essere considerati la sintesi del nuovo modo di essere e fare amministrazione, in piena conformità alle linee direttrici delle recenti riforme amministrative.

In un quadro generale di tutela degli interessi economici nazionali e comunitari, l'agenzia opera nell'ottica della semplificazione dei rapporti con gli utenti mediante l'adozione di procedure atte ad agevolare l'adempimento degli obblighi fiscali, la facilitazione dell'accesso ai servizi, il potenziamento dell'azione di contrasto agli illeciti tributari ed extratributari, l'ordinamento interno delle strutture dell'agenzia. Tutto è improntato a criteri di massima efficienza e flessibilità della gestione, allo sviluppo di metodi di pianificazione aziendale e di forme di organizzazione del lavoro basate sull'interazione di gruppo e sulla attivazione di logiche di controllo sui risultati. L'obiettivo è quello di pervenire ad una gestione flessibile dei servizi e ad una efficace integrazione delle attività, con valorizzazione di stili di gestione orientati al conseguimento dei risultati, sperimentazione di soluzioni innovative, assunzione responsabile di decisioni, sviluppo di rap-

porti cooperativi, consapevolezza della dimensione economica delle scelte gestionali, affermazione del senso etico dei fini pubblici primari perseguiti ed, infine, al rispetto dei principi di legalità, trasparenza e imparzialità.

Come altro dato di maggiore originalità, frutto di recenti modifiche, si sottolinea il contenuto della disposizione dell'articolo 3 dello statuto con riferimento al federalismo fiscale. L'agenzia delle dogane, pertanto, assicura la collaborazione con il sistema delle autonomie locali nel perseguimento dei propri fini istituzionali e nel rispetto delle funzioni e dei compiti spettanti alle regioni e agli enti locali secondo i principi del federalismo fiscale. Ed in questo ambito essa promuove e fornisce servizi agli stessi per la gestione dei tributi di loro competenza, stipulando convenzioni per la liquidazione, l'accertamento, la riscossione e il contenzioso. E ciò può anche influire sulla stessa organizzazione periferica che deve essere funzionalizzata allo svolgimento delle suddette attività di collaborazione e supporto. Da questa disposizione statutaria si evince proprio la particolare natura dell'agenzia che, grazie alla sua alta e qualificata competenza tecnico-operativa, è tenuta ad operare in un sistema di relazioni intersoggettive per favorire lo svolgimento efficiente ed efficace di servizi anche di competenza di altri enti.

L'agenzia, infine, è tenuta ad individuare forme e strumenti di collaborazione e reciproca informazione con il sistema delle autonomie locali, anche ai fini della determinazione dei contenuti della convenzione di cui all'art. 59 del d. lgs. 300/99 e del perseguimento dei risultati previsti dalla convenzione stessa. Anche da questa ultima previsione emerge la capacità gestionale flessibile delle attività e delle competenze, più *multitasking* rispetto ad un dipartimento.

In merito ai rapporti tra l'agenzia e le altre amministrazioni, va sottolineato come l'agenzia delle dogane, al pari delle altre agenzie fiscali, possa vedersi in sostanza attribuita, in tutto o in parte, dalle regioni e dagli enti locali, la gestione delle

funzioni ad essi spettanti. In questo si differenzia dalle agenzie preesistenti al d. lgs. 300/99 che esercitano compiti e funzioni in ambiti di interesse statale, regionale e locale, sulla base di apposite convenzioni. Le agenzie ordinarie del d. lgs. 300/99 operano, per espressa previsione normativa, al servizio delle amministrazioni pubbliche ed i relativi rapporti sono regolati da convenzioni quadro stabilite dal Ministro competente.

Già nella norma istitutiva del d. lgs. 300/99 (articolo 63, comma 1, ultimo capoverso) e nell'articolo 2, comma 4, dello statuto, proprio per le sue particolari funzioni, viene evidenziata la necessità dell'agenzia di operare in stretto collegamento con gli organi dell'Unione europea nel quadro dei processi di armonizzazione e di sviluppo dell'unificazione europea. Questa è una peculiare forma di cooperazione interistituzionale propria dell'agenzia delle dogane, a differenza delle altre agenzie fiscali. Deve sottolinearsi, inoltre, come gran parte delle sue competenze trovi una prima disciplina a livello comunitario o, più spesso, internazionale. L'agenzia è tenuta, infatti, a prestare la propria collaborazione, secondo gli indirizzi impartiti dal Ministro, alle istituzioni dell'Unione Europea e svolge i compiti necessari per l'adempimento, nelle materie di competenza, degli obblighi internazionali assunti dallo Stato. Essa, pertanto, deve operare in funzione dell'attuazione in Italia degli interventi comunitari ed interagisce con i vari organi comunitari nelle materie di competenza.

La norma istitutiva evidenzia, inoltre, lo stretto collegamento esistente tra il Ministero delle finanze nella sua articolazione interna e l'agenzia delle dogane. Quest'ultima si pone come un distacco organico dell'ex Ministero e ad essa spettano tutte le funzioni svolte dall'ex dipartimento delle dogane⁶¹. L'articolo 2, comma 3, del-

61 Come già in precedenza evidenziato, la stessa norma ha attribuito al Ministro il potere di individuare in via transitoria con suo decreto i servizi da trasferire alla competenza dell'agenzia, come è avvenuto con il d.m. del 2000.

lo statuto ribadisce la funzione di supporto dell'agenzia delle dogane al Ministero dell'economia e delle finanze e il dovere di collaborazione con le altre agenzie fiscali o enti che esercitano funzioni in settori della fiscalità di competenza statale. Al comma 2 si precisa, altresì, come le funzioni dell'ex dipartimento del Ministero delle finanze siano esercitate con gli stessi poteri.

L'art. 17 dello statuto ha, infine, previsto una norma transitoria in base alla quale l'agenzia subentra al Ministero delle finanze nei rapporti giuridici, nei poteri e nelle competenze relativi ai servizi ad essa trasferiti o assegnati.

5.2 I profili funzionali

L'agenzia delle dogane, secondo quanto previsto dall'art. 63 del d.lgs 300/99, cura la riscossione dei diritti doganali e l'applicazione delle norme fiscali interne negli scambi internazionali, la gestione delle accise e dei laboratori chimici delle dogane. Si tratta di funzioni interagenti con quelle esercitate dall'agenzia delle entrate⁶².

Lo Statuto⁶³ nell'articolo 4 individua più nel dettaglio, anche se in modo non esaustivo, le attribuzioni dell'agenzia, distinguendo sette macroambiti di intervento, con indicazione diretta delle interconnessioni esistenti con le competenze di altri soggetti istituzionali e con la normativa comunitaria e internazionale.

In particolare, nel perseguimento della propria missione e dei propri scopi istituzionali, l'agenzia delle dogane si occupa della gestione dei servizi doganali, dell'amministrazione dei tribu-

62 Va evidenziato come il Fondo monetario internazionale avesse prospettato un'ipotesi unitaria di agenzia in materia di dogane ed entrate proprio per tener conto delle esigenze di coordinamento che esistono in molte materie che sono al limite tra i diversi ambiti anche per favorire un rapporto diretto e più coordinato con i vari organismi comunitari. Ciò era già emerso fin dal lontano 1998. Cfr. Ministero delle finanze, *Proposta di riforma dell'amministrazione finanziaria*, Roma, novembre 1998, 30.

63 Deliberato dal comitato direttivo in data 5 dicembre 2000 e modificato, da ultimo, nelle sedute del Comitato di gestione del 5 novembre 2008.

ti, della gestione dei laboratori chimici anche attraverso l'offerta di servizi specialistici ad imprese, privati ed altri enti della gestione del contenzioso, della fornitura di servizi sulla base di disposizioni di legge o di rapporti convenzionali e contrattuali, della promozione e partecipazione ai consorzi e alle società previsti dall'art. 59, comma 5, del d. lgs. 300/99.

Già questo primo profilo funzionale differenzia notevolmente l'agenzia delle dogane, come le altre agenzie fiscali, dalle altre tipologie di agenzie attualmente esistenti. I compiti delle agenzie preesistenti alla riforma del governo sono, infatti, di tipo tecnico-scientifico. I compiti delle agenzie ordinarie del d. lgs. 300/99 sono di natura sia tecnica sia operativa e consistono in attività solo in parte sovrapponibili a quelle delle agenzie *ante* riforma. Per l'agenzia delle dogane si è di fronte proprio a funzioni di tipo più propriamente autoritativo⁶⁴.

Con riferimento al contrasto all'evasione tributaria e agli illeciti tributari è previsto che, in rapporto di collaborazione con la guardia di finanza, in diretta applicazione delle direttive impartite dal Ministero, l'agenzia delle dogane svolga controlli, verifiche ed indagini con i poteri propri del personale doganale; in collaborazione con l'agenzia delle entrate, verifica, altresì, l'applicazione dell'IVA alle merci circolanti in ambito europeo e cura la relativa raccolta e trasmissione di dati.

⁶⁴ Questa distinzione discende proprio dalla differente origine delle strutture considerate. Le prime agenzie furono costituite per rispondere ad un'esigenza di *expertise* e di competenze tecnico-scientifiche non reperibili all'interno delle amministrazioni. Le agenzie disciplinate dal d. lgs. 300/99 si inseriscono nella riforma del governo e sono concepite come un nuovo modello per eliminare duplicazioni organizzative e funzionali. Nelle prime agenzie vi è stata individuazione di nuove funzioni da allocare presso enti appositamente costituiti; con le agenzie del d. lgs. 300/99, invece, vi è stato il riordino di funzioni già esistenti, compiuto attraverso la distinzione tra compiti tecnico-operativi e gestionali, affidati alle nuove strutture, e compiti politici o di indirizzo, rimasti in capo agli uffici ministeriali e al ministro.

Non da ultimo viene attribuita all'agenzia attività di studio e di analisi ai fini dell'attuazione della legislazione nazionale e comunitaria. Questa competenza, come si è avuto modo di evidenziare, presenta particolari problematicità nella sua esplicitazione concreta in rapporto ad una funzione similare attribuita direttamente all'attuale Dipartimento delle finanze del Ministero.

Molto importante da evidenziare, sempre in coerenza con il processo di evoluzione dell'amministrazione finanziaria per agenzia, è l'ultimo capoverso dell'articolo 4, comma 2, dello Statuto in cui si fa diretto riferimento alla necessità dell'agenzia di assicurare la qualità dei servizi di assistenza e consulenza e la minima onerosità nell'adempimento degli obblighi da parte degli operatori economici e dei cittadini, allo scopo di incrementare l'efficacia e l'efficienza delle strutture di supporto agli scambi economici e alla produzione industriale ed energetica.

Questi principi enunciati sono di particolare rilievo in una visione rinnovata del funzionamento degli apparati amministrativi in senso lato in cui, in adesione alla cultura del *New Public Management*, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione sono cruciali nella valutazione di una determinata dinamica organizzativa in un assetto rinnovato di amministrazione, in cui non basta solo il rispetto del principio di legalità sia in senso formale che sostanziale, ma assumono rilievo ancor maggiore altre componenti, quale, ad esempio, la qualità del servizio reso all'utente finale.

In coerenza con le ragioni istitutive del nuovo modello "agenzia fiscale", come strumento organizzativo chiave del rinnovato modo di fare ed essere amministrazione, assume particolare rilievo il richiamo alla minima onerosità degli oneri amministrativi. Tale esigenza si è affermata a livello normativo solo di recente⁶⁵ a seguito della

⁶⁵ L'articolo 26 del d.l. 112/2008, convertito con legge 133/2008, disciplina proprio le azioni di riduzione degli oneri amministrativi. Si prevede la predisposizione di un pro-

nuova visione del rapporto tra amministrazione e cittadino. L'amministrazione, infatti, non è vista più in una posizione autoritativa e di privilegio garantito rispetto al privato, ma si è ormai affermata anche a livello normativo l'idea di un'amministrazione sempre più "casa di vetro", sempre più accessibile al privato, che opera in una posizione quasi paritaria, in un'ottica di collaborazione, attraverso azioni concrete di semplificazione non solo a livello normativo, ma anche amministrativo.

5.3 L'assetto organizzativo

Per quanto riguarda l'organizzazione, l'articolo 67 del d. lgs. 300/99 individua in modo uniforme tutti gli organi delle agenzie fiscali: il direttore, il comitato di gestione, poi divenuto direttivo, e il collegio dei revisori dei conti. A questa previsione si è uniformato anche lo statuto dell'agenzia delle dogane, disciplinando negli articoli da 5 a 12 attribuzioni, modalità di nomina e di funzionamento, durata dei vari organi.

Per quanto riguarda le nomine, è il governo a scegliere gli organi direttivi proprio in ragione del particolare rapporto esistente con il Ministero di riferimento.

Il Direttore, nominato con decreto del presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, è il legale rappresentante dell'agenzia, la dirige e ne è responsabile. La sua è una competenza di carattere generale e residuale: svolge, infatti, secondo l'articolo 6 dello

gramma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nella materie di competenza statale. Questo al fine di conseguire una riduzione di quegli oneri pari al 25 per cento entro il 2012. Per raggiungere tale obiettivo, ciascun ministero ha dovuto adottare un piano di riduzione, da riportare nel generale Piano d'azione per la semplificazione. Questa disposizione, in realtà, ha legittimato un'attività già posta, ad esempio, dal Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, approntato a metà anno 2007 dal Governo allora in carica. Quel Piano indicava le aree prioritarie, nell'ambito delle quali svolgere la misurazione degli oneri amministrativi nel 2007, comprendendo espressamente la materia delle dogane.

Statuto, tutti i compiti non espressamente assegnati agli altri organi. In particolare, presiede il Comitato di gestione e propone allo stesso lo statuto, i regolamenti, gli atti generali che regolano il funzionamento dell'agenzia; determina le scelte strategiche aziendali, previa valutazione del Comitato di gestione; stipula la convenzione di cui all'art. 59 del decreto istitutivo, sentito il Comitato di gestione e consultate le organizzazioni sindacali; provvede alle nomine dei dirigenti sottoponendo quelle relative alle strutture di vertice alla valutazione preventiva del Comitato di gestione; determina gli indirizzi e i programmi generali necessari per raggiungere i risultati previsti dalla convenzione e attribuisce le risorse necessarie per l'attuazione dei programmi e dei progetti; pone in essere gli atti di gestione ed esercita i relativi poteri di spesa e di acquisizione delle entrate, fatte salve le competenze dei dirigenti.

In sostanza, il Direttore è l'organo di vertice dell'agenzia, definendone le linee strategiche e di indirizzo, partecipando alla contrattazione del comparto agenzie fiscali e sottoscrivendo i contratti integrativi e gli accordi collettivi dell'agenzia. Fondamentale è anche la sua funzione di raccordo con le altre agenzie fiscali e con gli altri enti e organi che comunque esercitano funzioni in settori della fiscalità di competenza dello Stato, nonché con il sistema delle autonomie locali.

Sotto il profilo esterno, il Direttore è l'interfaccia diretta dell'agenzia con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Il Comitato di gestione, nominato con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze per la durata di tre anni, ha potere deliberativo generale su tutti gli atti proposti dal Direttore e in tutti i casi previsti dai regolamenti di contabilità e di amministrazione. Lo stesso valuta le scelte strategiche aziendali e ha funzioni consultive generali. L'organo collegiale, a differenza di quello presente nelle agenzie ordinarie previste dagli arti-

coli 8 e 9 del d. lgs. 300/99, non rappresenta solo uno strumento di supporto al direttore, ma è investito di compiti fondamentali, quale la deliberazione dello statuto.

Proprio in ragione della rilevanza delle funzioni svolte, per i Componenti del comitato di gestione, è previsto un regime di incompatibilità molto stringente: lo stesso art. 67, comma 5, del d. lgs. 300/99, prevede che essi non possano svolgere attività professionale, né essere amministratori o dipendenti di società o imprese, nei settori di intervento dell'agenzia.

In ragione del collegamento esistente tra le funzioni dell'agenzia delle dogane e quello di altre amministrazioni, è previsto espressamente dall'articolo 13, comma 2, dello statuto che, su specifici argomenti, il Direttore abbia facoltà di invitare ad assistere alla seduta del Comitato di gestione i rappresentanti di altre amministrazioni o agenzie, nonché esperti interni ed esterni nelle materie da trattare.

Il Collegio dei revisori dei conti, nominato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, esercita il controllo sull'amministrazione dell'agenzia, vigila sull'osservanza della legge e di quanto previsto dallo statuto e dai regolamenti e accerta la regolare tenuta della contabilità dell'ente.

Per quanto attiene più strettamente alla struttura organizzativa, l'articolo 2, comma 2, del regolamento di amministrazione prevede che l'agenzia, al pari delle altre agenzie fiscali, si articola in uffici centrali regionali e provinciali, con funzioni prevalenti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo, e in uffici locali con funzioni operative. Il regolamento individua le strutture di vertice a livello centrale e regionale e definisce il modello organizzativo degli uffici locali. L'organizzazione interna delle strutture di vertice e delle relative posizioni dirigenziali è demandata, invece, ad un atto del Direttore dell'agenzia, previo parere del Comitato di gestione.

stione.

Con riferimento alle strutture centrali di vertice⁶⁶, va evidenziato come alle direzioni con funzioni di carattere generale con competenze tecnico-giuridiche (Direzione centrale personale e organizzazione⁶⁷, Direzione centrale affari giuridici e contenzioso, Direzione centrale amministrazione e finanza) si affianchino direzioni con competenze tecniche nel settore proprio di interesse dell'agenzia delle dogane con compiti *core* prevalentemente di indirizzo, coordinamento, supporto metodologico e definizione di strategie e procedure per le differenti attività (Direzione centrale gestione tributi e rapporto con gli utenti, Direzione centrale accertamenti e controlli, Direzione centrale per l'analisi merceologica e per lo sviluppo dei laboratori chimici, Direzione centrale relazioni internazionali).

In coerenza con quanto previsto dal regolamento in materia di indipendenza ed autonomia tecnica del personale delle agenzie⁶⁸, con riferimento alla

⁶⁶ Con determinazione del 7 agosto 2009, poi modificata nuovamente, da ultimo, il 23 dicembre 2010, il Direttore dell'agenzia delle dogane, nel rispetto del piano di ristrutturazione degli assetti organizzativi dell'agenzia delle dogane e della Convenzione 2009-2011 con il Ministro dell'economia e delle Finanze, in attuazione dell'articolo 74, comma 1, lettera a) del d. l. 25 giugno 2008, n. 112, ha disciplinato l'articolazione interna delle strutture centrali di vertice dell'agenzia che rappresentano unità di livello dirigenziale, denominate uffici. Va segnalato, come peculiarità, che il Direttore si avvale sia di una segreteria, con funzioni di supporto tecnico-amministrativo in rapporto con le strutture di vertice centrale, sia di assistenti con incarichi dirigenziali non di vertice per lo svolgimento di compiti di studio e ricerca o di specifiche attività progettuali o altre funzioni delegate.

⁶⁷ In stretto collegamento alle esigenze di correttezza professionale del personale delle agenzie, anche sulla base di quanto previsto dal d.p.r. 18/2002, in precedenza citato, presso la direzione centrale personale ed organizzazione è stato istituito, tra l'altro, l'Ufficio deontologia che cura le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di deontologia, di responsabilità disciplinare, responsabilità erariale, regime di incompatibilità.

⁶⁸ Con dpr 16 gennaio 2002 è stato adottato un regolamento unico per tutte le agenzie fiscali, in tema di indipendenza e

necessità di assicurare beni, infrastrutture e servizi, necessari per l'autonomia professionale dei dipendenti, anche attraverso tecnologie informatiche e telematiche, per garantire il migliore svolgimento dell'attività lavorativa, è prevista

autonomia tecnica del personale. Sono, in particolare, previste delle specifiche condizioni di organizzazione e di funzionamento. Le agenzie fiscali, infatti, al fine di promuovere le condizioni per la piena autonomia professionale dei dipendenti e di valorizzare le varie professionalità, assicurano una adeguata attività di formazione ed aggiornamento permanente, anche attraverso la periodica verifica dei risultati, il costante aggiornamento del personale in relazione all'evoluzione della normativa, della tecnologia e ai programmi di attività posti in essere dall'agenzia. Le agenzie sono, altresì, tenute a fornire gli strumenti necessari per l'autonomia professionale dei dipendenti anche garantendo agli stessi la disponibilità di tecnologie informatiche e telematiche, con idonea formazione per ottimali livelli di conoscenza dell'uso delle stesse, ed assicurando condizioni di lavoro, con la disponibilità dei beni, infrastrutture e servizi, necessari per il migliore svolgimento della relativa attività lavorativa. Sono previste, inoltre, azioni di monitoraggio degli eventuali casi di molestie o comportamenti lesivi della dignità e professionalità dei dipendenti, preconstituendo ogni utile rimedio per prevenirli e reprimerli. Altre disposizioni, sempre in coerenza con la delicatezza e peculiarità delle funzioni svolte, sono dettate per disciplinare nello specifico il comportamento a cui è tenuto il personale delle Agenzie fiscali, nell'adempimento del servizio, dovendo ispirare la sua condotta all'osservanza dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento e dei principi contenuti nello statuto dei diritti del contribuente e delle regole contenute nei contratti, nel rispetto della autonomia tecnica che gli è propria. Tutto ciò a salvaguardia dell'immagine e della credibilità dell'agenzia di appartenenza e delle funzioni istituzionali a questa demandate, evitando ogni possibile condizionamento nell'attività di servizio. In particolare, al dipendente è vietato di intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti economici o di affari con i contribuenti con i quali ha contatti per ragioni di lavoro e d'è precluso di avviare attività che possano condurre a conflitti di interesse con l'agenzia di appartenenza e che possano interferire con la sua capacità di adottare decisioni imparziali. E' dettata, infine, una disciplina *ad hoc* che regola il regime di incompatibilità per i dipendenti delle agenzie fiscali. Per assicurare piena effettività all'applicazione di questo regolamento è prevista una specifica azione di monitoraggio da parte delle OO.SS. rappresentative e dei direttori delle Agenzie che, almeno due volte l'anno, sono tenuti a verificare l'applicazione concreta delle disposizioni contenute nel presente regolamento.

un'apposita Direzione centrale sulle tecnologie per l'innovazione che definisce le linee evolutive dei sistemi *Information Communication Technology* (ICT), anche in relazione agli obiettivi strategici dell'agenzia. Essa, altresì, orienta e coordina lo sviluppo e la realizzazione del sistema informativo in relazione alle competenze istituzionali dell'agenzia e ai servizi resi agli utenti esterni, nonché agli ulteriori servizi interni di supporto. Svolge funzioni di indirizzo e coordinamento con riferimento agli Uffici e alle Direzioni centrali e alle Direzioni regionali, interregionali e provinciali nelle materie di competenza.

Sempre in linea con il particolare rilievo che viene attribuito nell'ambito dell'agenzia anche al benessere organizzativo e alla sicurezza sul lavoro, è stata istituita una Direzione centrale sicurezza sul lavoro e ambiente che assicura gli adempimenti in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, formula proposte e cura gli studi di fattibilità per iniziative di riduzione dell'impatto delle strutture e delle attività sull'ambiente.

Accanto alle direzioni centrali sono presenti, a livello centrale, altre strutture di vertice di particolare interesse dal punto di vista organizzativo. Accanto ad un ufficio centrale antifrode, articolato in quattro uffici di livello dirigenziale non di vertice⁶⁹, che gestisce banche dati antifrode e svolge attività strategiche di analisi e contrasto degli illeciti tributari ed extratributari, c'è l'ufficio centrale pianificazione strategica, in posizione di *staff* rispetto al direttore dell'agenzia, supportandolo in particolare nella definizione

⁶⁹ L'ufficio centrale antifrode, secondo l'articolo 6 della determina del Direttore dell'agenzia sull'organizzazione delle direzioni centrali delle dogane del 7 agosto 2009 e s.m.i., si compone delle seguenti unità di livello dirigenziale: Ufficio *intelligence* (effettua, in particolare, attività di acquisizione ed analisi di dati ed informazioni finalizzate alla prevenzione e repressione degli illeciti tributari ed extratributari relativi al settore doganale e delle accise), Ufficio investigazioni (coordina a livello nazionale le attività operative antifrode), Ufficio analisi dei rischi e, infine, Ufficio studi economico-fiscali.

del Piano strategico dell'agenzia, nel monitoraggio della sua attuazione e nella individuazione di interventi correttivi, nonché nella cura dello sviluppo di modelli e di strumenti di analisi delle attività e dei connessi costi a supporto dei processi decisionali e della gestione. All'interno di tale ufficio centrale operano l'ufficio pianificazione strategica e l'ufficio di controllo di gestione che definisce il modello di controllo di gestione, di contabilità analitica e ne cura la manutenzione, secondo quanto previsto dall'articolo 4 della determina del Direttore dell'agenzia sull'organizzazione delle direzioni centrali delle dogane del 7 agosto 2009 e s.m.i.

In stretto collegamento anche alle competenze di indirizzo strategico dell'ente, proprie del Direttore generale, l'ufficio di controllo di gestione gestisce e coordina i processi di programmazione operativa, di rendicontazione gestionale e di revisione periodica relativamente al *budget* e agli investimenti.

Nell'ottica della tutela della qualità del servizio, infine, l'ufficio centrale *audit* interno, sempre in posizione di *staff* rispetto al direttore dell'agenzia, privo di sue articolazioni interne, svolge, in particolare, funzioni di controllo per valutare l'adeguatezza e l'aderenza dei processi e della organizzazione alle norme, alle circolari, alle direttive, nonché l'adeguatezza degli *standard* operativi per garantire il raggiungimento degli obiettivi istituzionali. Su incarico del Direttore dell'agenzia, l'ufficio è chiamato a svolgere funzioni ispettive, evidenziando irregolarità e rischi di disfunzioni indicando gli interventi necessari. Svolge, anche al di fuori delle attività programmate, consulenza sui processi e procedure, fornendo valutazioni circa la loro adeguatezza.

Tenendo conto della particolare complessità tecnica, organizzativa e funzionale delle materie di competenza dell'agenzia, anche in ragione della rilevante articolazione territoriale, per indirizzare e monitorare la corretta attuazione delle strategie della stessa, nonché gli indirizzi organizza-

tivi e tecnici, è previsto dall'articolo 4 del regolamento di amministrazione l'esistenza di un apposito comitato strategico e di indirizzo permanente presieduto dal Direttore dell'agenzia. Al comitato partecipano, come membri permanenti, i Direttori delle strutture centrali di vertice, i Direttori regionali e interregionali delle dogane, i Direttori provinciali e il Direttore del SAISA (Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo). Alle riunioni del Comitato possono essere invitati a partecipare dal Presidente dirigenti e funzionari dell'agenzia, nonché esperti esterni, in funzione degli argomenti da trattare.

A livello periferico operano, poi, le Direzioni regionali e interregionali di vertice⁷⁰ che esercitano, nell'ambito della rispettiva competenza territoriale, funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo nei confronti degli uffici locali, curano i rapporti con gli enti pubblici locali, assicurano le attività relative al diritto di interpello e svolgono attività operative di particolare rilevanza nei settori della gestione dei tributi, dei controlli, dell'antifrode e del contenzioso⁷¹. A livello organizzativo, di particolare rilie-

⁷⁰ L'articolo 6 del regolamento di amministrazione individua le seguenti Direzioni regionali e interregionali: la Direzione interregionale per la Campania e la Calabria; la Direzione interregionale per l'Emilia Romagna e le Marche; la Direzione interregionale per il Lazio e l'Abruzzo; la Direzione regionale per la Liguria; la Direzione regionale per la Lombardia; la Direzione interregionale per il Piemonte e la valle d'Aosta; la Direzione interregionale per la Puglia, il Molise e la Basilicata; la Direzione regionale per la Sicilia; la Direzione interregionale per la Toscana, la Sardegna e l'Umbria; la Direzione interregionale per il Veneto e il Friuli Venezia Giulia. Lo stesso articolo al comma 5 prevede che il numero e la competenza delle direzioni regionali e interregionali possono essere variate con atto del Direttore dell'agenzia, sentito il comitato di gestione.

⁷¹ A fine del 2008 è stato varato un piano di riordino che, nel rispetto dei risparmi e dei tagli richiesti dal decreto legge 112/2008, ha sostanzialmente trasformato il ruolo delle direzioni territoriali (divenute ormai tutte – con la sola eccezione di Lombardia, Sicilia e Liguria – di respiro interregionale). Cfr. Audizione presso le Commissioni Quinta e Sesta riunite del Senato Disegno di legge 3382 di conversione in legge del decreto-legge 87/2012 del Direttore dell'Agenzia delle Do-

vo, in quanto conforme al dichiarato principio di economicità e razionale organizzazione dei servizi, è l'articolo 6, comma 5, del regolamento di amministrazione. Esso prevede che le attività relative all'amministrazione e alla gestione delle risorse possano essere svolte in collaborazione con un'altra direzione regionale, interregionale o provinciale.

A seguito di recenti modifiche è stato inserito l'articolo 6-bis che ha introdotto per le province autonome di Trento e Bolzano le direzioni provinciali con compiti identici alla direzioni regionali e interregionali di vertice⁷².

A livello territoriale, con funzioni operative dirette, sono collocati gli uffici locali di livello dirigenziale e le sezioni istituiti dal Direttore dell'agenzia, nell'ambito territoriale di ciascuna Direzione, regionale interregionale o provinciale, su proposta del Direttore, regionale, interregionale o provinciale competente⁷³.

Va evidenziato come il numero, la dimensione e

la competenza territoriale degli uffici delle dogane non siano definiti *a priori* in base alla classica ripartizione degli uffici periferici delle amministrazioni statali, ma sono determinati tenendo conto della domanda effettiva e potenziale, sulla base di parametri ben definiti (numero e tipologia degli utenti, tessuto socio-economico e esigenze di diffusione dei servizi agli utenti, in relazione anche alla maggiore o minore facilità di comunicazioni nelle diverse aree territoriali). Nei comuni maggiori può, infatti, essere istituito più di un ufficio. Gli uffici delle dogane, inoltre, possono avere sezioni operative territoriali che svolgono attività in sedi distaccate.

Presso l'agenzia è stato istituito un apposito servizio di controllo interno secondo le disposizioni generali del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, adeguato alla nuova normativa in materia, e secondo le specifiche modalità previste dal regolamento di amministrazione. Nelle strutture centrali e regionali, interregionali e provinciali, secondo l'articolo 8 del regolamento di amministrazione, le attività connesse al controllo di gestione sono svolte nell'ambito di unità organizzative di livello dirigenziale che verificano, anche mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, il conseguimento degli obiettivi operativi, l'efficienza e l'economicità della gestione delle risorse assegnate.

5.4 Il regime contabile dell'agenzia

Per quanto riguarda il bilancio dell'agenzia delle dogane, è stabilito che le entrate sono individuate ai sensi dell'articolo 70, comma 1, del d. lgs. 300/99, rinviando al regolamento di contabilità per la disciplina in dettaglio delle relative modalità di redazione secondo i principi civilistici⁷⁴.

gane, dott. Giuseppe Peleggi del 10 luglio 2012.

⁷² Con determina del direttore dell'agenzia del 28 settembre 2010 prot. n. 26619/RI, a seguito della soppressione della Direzione regionale delle dogane per il Trentino Alto Adige, sono state attivate le direzioni provinciali delle dogane di Bolzano e Trento con conseguente riorganizzazione interna dei vari uffici ed istituzione di nuove posizioni dirigenziali di seconda fascia..

⁷³ Con l'adozione del nuovo Regolamento per l'individuazione dei termini e dei responsabili dei procedimenti amministrativi ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 241/1990 del 1 luglio 2010, è stato disposto il più ampio decentramento di tutti i compiti di amministrazione attiva agli uffici di terzo livello (Uffici delle dogane), retti da dirigenti di seconda fascia o da funzionari incaricati di funzioni dirigenziali. Presso le direzioni territoriali (rette da dirigenti di prima fascia) sono state concentrate tutte le funzioni esecutive di supporto (come la gestione economico amministrativa del personale, la logistica e altro) già in carico agli Uffici delle dogane, consentendo di liberare risorse a favore delle attività operative e recuperando efficienza e uniformità all'organizzazione dell'Agenzia nel suo complesso. Cfr. Audizione presso le Commissioni Quinta e Sesta riunite del Senato Disegno di legge 3382 di conversione in legge del decreto-legge 87/2012 del Direttore dell'Agenzia delle Dogane, dott. Giuseppe Peleggi del 10 luglio 2012.

⁷⁴ Il bilancio dell'*Agenzia spagnola* è formato, come per l'agenzia delle dogane e per le agenzie fiscali, da entrate di duplice natura: uno stanziamento annuale votato dal Parlamento e una percentuale del gettito riscosso dall'attività dell'*Agenzia*. Essa opera sia con strumenti pubblicitici che privatistici.

Tale regolamento, adottato con deliberazione del comitato direttivo del 30 novembre 2000, n. 3, evidenzia come il sistema contabile dell'agenzia, in conformità a quanto previsto dall'articolo 70, comma 5, del d. lgs. 300/99, sia ispirato a fini civili ed abbia la funzione di fornire un quadro complessivo dei costi e dei ricavi, nonché delle variazioni patrimoniali e finanziarie.

Il regolamento di contabilità si distingue in diversi capi. Il capo II è dedicato a tutto il ciclo della programmazione e gestione contabile.

Sempre a sottolineare il particolare rapporto esistente con il Ministro, un intero capo, anche se molto scarno perché formato da soli due articoli, disciplina le attività di informativa al ministero e i raccordi con la contabilità di Stato.

L'articolo 10, in particolare, prevede che il documento programmatico, deliberato dal Comitato direttivo, con la funzione di determinare gli obiettivi economici e finanziari ed articolare le relative previsioni di spesa, debba essere inviato al Ministero. Lo stesso documento programmatico deve essere adottato in coerenza ai contenuti posti dalla convenzione triennale stipulata con il Ministero.

Il capo IV del regolamento disciplina, invece, il funzionamento e l'organizzazione del servizio di tesoreria ed individua nello specifico i compiti e le funzioni dei dirigenti preposti alle attività finanziarie e dei dirigenti autorizzati alle spese.

Per quanto riguarda il servizio di tesoreria, l'articolo 70 del d. lgs. 300/99 prevede che le agenzie possono stipulare convenzioni con aziende di credito per la gestione del relativo servizio. Esse non hanno facoltà di accedere ai mutui, né di adire alcuna forma di indebitamento.

Molto interessante è il capo V dello stesso regolamento che regola l'attività negoziale dell'agenzia. L'articolo 16 definisce l'agenzia delle dogane espressamente come organismo di diritto pubblico, proprio per la difficoltà di farla rientrare tra le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici.

Quest'ultimo capo disciplina in modo distinto le

procedure di acquisizione, le commissioni giudicatrici, la forma del contratti e i criteri di valutazione della congruità tecnico-economica delle acquisizioni.

5.5 Il personale e le relazioni sindacali

Lo Statuto dedica una norma *ad hoc* (art. 11) alla dirigenza, prevedendo che i dirigenti dell'agenzia siano gli organi di gestione amministrativa. Essi, infatti, curano l'attuazione degli indirizzi e dei programmi generali predisposti dal Direttore per l'attuazione della convenzione, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi e di gestione ed esercitando i relativi poteri di spesa e di acquisizione delle entrate. Essi formulano proposte ed esprimono pareri al Direttore; dirigono, controllano e coordinano l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia; provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici.

L'articolo 16, in materia di personale e relazioni sindacali, prevede che, ferme restando le responsabilità vigenti per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, il personale dell'agenzia debba uniformare la propria condotta ai principi e alle regole di un regolamento, previsto dall'articolo 71, comma 2, da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 400/88, al fine di garantire l'indipendenza e l'autonomia tecnica del personale. Tale regolamento ha natura delegificante⁷⁵ ed ha la funzione di disciplinare, altresì, un regime di incompatibilità dei dipendenti delle agenzie diverso da quello degli altri dipendenti pubblici proprio in ragione del particolare tipo di attività svolta, anche con riferimento alle esigenze di riservatezza e di segreto connesse agli incarichi di volta in volta assegnati⁷⁶.

⁷⁵ Vedi, più ampiamente, A. STANCANELLI e L. FIORENTINO, *op. cit.* 410.

⁷⁶ In attuazione di tale disposizione è stato adottato il già citato dpr 16 gennaio 2002.

L'agenzia deve, inoltre, adottare un sistema di relazioni sindacali stabile ed aperto alle esigenze di informazione, concertazione e contrattazione con le rappresentanze dei lavoratori. Va evidenziato che, in linea con quanto previsto dall'articolo 71, comma 1, è stato costituito un apposito comparto per le agenzie fiscali che ha determinato l'ordinamento professionale del personale non dirigenziale secondo quanto previsto dall'articolo 11, comma 1, del regolamento di organizzazione. Fino all'entrata in vigore di questo contratto, per espressa previsione dell'articolo 17 dello statuto, è stato applicato il sistema di relazioni sindacali previsto dal contratto collettivo nazionale del comparto Ministeri e dal contratto integrativo del Ministero delle finanze.

Ai fini della contrattazione collettiva, l'agenzia partecipa, secondo le modalità stabilite dalla normativa vigente, alla definizione delle direttive, nel Comitato di settore, per il comparto delle agenzie fiscali e alla stipula dei contratti collettivi nazionali. La contrattazione integrativa aziendale si svolge nei limiti e per le materie definite dal contratto collettivo nazionale.

L'art. 10 del regolamento di amministrazione precisa, inoltre, che l'agenzia adotta, nell'ambito della gestione del personale, relazioni sindacali improntate alla massima collaborazione con le organizzazioni sindacali ai fini del rispetto del sistema di relazioni delineato dal contratto.

Per quanto riguarda i dirigenti dell'agenzia delle dogane, essi non sono stati inseriti nel ruolo unico della dirigenza statale dell'articolo 23 del d. lgs. 165/01, ma sono stati inquadrati nell'apposito ruolo che si articola nella prima e nella seconda fascia.

I dirigenti, precisa l'articolo 13 del regolamento di amministrazione, in modo in parte ridondante rispetto alla disciplina generale sulla dirigenza, sono responsabili degli obiettivi loro assegnati e assicurano il rispetto degli indirizzi e l'attuazione delle direttive dei vertici dell'agenzia. Sono preposti ad unità organizzative di livello dirigenzia-

le, ovvero incaricati di funzioni ispettive, di assistenza e consulenza all'alta direzione, di studio e ricerca, di responsabilità di coordinamento di specifici progetti. I dirigenti sono responsabili della gestione del personale e delle risorse finanziarie e materiali finalizzate al conseguimento dei risultati sulla base degli obiettivi loro assegnati, disponendo dei necessari poteri di coordinamento e di controllo.

Il regolamento di amministrazione detta una disciplina specifica in tema di accesso alla dirigenza, di conferimento degli incarichi dirigenziali, di dirigenza a tempo determinato, prevedendo requisiti percentuali e ragioni giustificative in parte diverse dalla disciplina generale dell'articolo 19 del d. lgs. 165/01. Un apposito articolo disciplina il comitato dei garanti per responsabilità dirigenziale relativamente ai provvedimenti di cui all'art. 21, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche e integrazioni.

Il capo III del regolamento di amministrazione è dedicato alla selezione e assunzione del personale non dirigente con una struttura più snella e concisa rispetto a quella del personale dirigente. E' prevista, inoltre, la possibilità per l'agenzia di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa o di consulenza per specifiche professionalità non disponibili nell'agenzia.

6. Conclusioni

Dall'analisi dell'evoluzione organizzativa dell'amministrazione finanziaria italiana e della struttura organizzativa e funzionale dell'agenzia delle dogane è emerso in modo chiaro come essa, nata per rispondere all'inadeguatezza dello Stato nello svolgimento di determinate funzioni con le strutture organizzative classiche, abbia rappresentato e rappresenti, nel concreto, un'importante risorsa per l'intero Paese, per il contribuente e per l'amministrazione finanziaria in genere.

Per l'agenzia delle dogane, al pari delle altre agenzie fiscali, si è, infatti, arrivati a individuare

proprio nell'autonomia a livello organizzativo la via per una maggiore efficienza nello svolgimento delle funzioni. È stata, infatti, superata l'impostazione burocratica tradizionale, secondo la quale occorre ridurre quanto più possibile i margini di autonomia e di discrezionalità delle amministrazioni per evitare errori, frodi e abusi. In sostanza, secondo questa visione, l'organizzazione perfetta era quella in cui tutto funziona, grazie a una maglia fittissima di regole, procedure e, per tutto ciò che non si può disciplinare in anticipo, si fa ricorso al principio di gerarchia secondo la struttura tipica ministeriale cavouriana.

Questo impianto concettuale può, forse, reggere in un mondo stabile, ma non funziona più quando il contesto in cui le organizzazioni operano è in rapida e continua evoluzione come quella delle dogane in cui, come più volte evidenziato, anche l'influenza della normativa europea ed internazionale è molto rilevante ed a volte destabilizzante per tutti i problemi connessi – ad esempio – al corretto recepimento della normativa stessa a livello interno. In questo ambito, in particolare, le decisioni da prendere sono sempre più numerose ed articolate e sempre meno predeterminabili. Proprio il rinvio della soluzione alla trafila gerarchica non è stata più nel tempo in grado di assicurare la coerenza nelle scelte, che ha portato a volte alla paralisi gestionale per l'infittirsi delle regole burocratiche di matrice pubblicistica.

L'unica strada considerata praticabile, dopo il faticoso percorso di riorganizzazione amministrativa dell'amministrazione finanziaria, è stata, perciò, quella di fare una scelta coraggiosa, un po' fuori dagli schemi organizzativi tradizionali, delegando il potere, concedendo libertà di azione e facendo risolvere i problemi laddove sorgono, fissando – con i limiti interpretativi in precedenza individuati – indirizzi chiari e regole univoche per l'esercizio dell'autonomia e controllando, poi, i risultati.

Ovviamente in questi anni il problema importante è stato quello dell'eventuale cattivo uso

dell'autonomia. Ma, con riferimento all'agenzia delle dogane, le garanzie previste dalla legge sono apparse nel tempo adeguate. Lo strumento principe di questa nuova impostazione dei rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze e di una nuova gestione delle attività è stata la convenzione triennale, in cui il Ministro per il periodo di riferimento individua obiettivi, definisce risultati ed struttura i meccanismi di monitoraggio e controllo oltre che di valutazione finale.

Questo ha consentito all'agenzia delle dogane di superare la solita gabbia di formalismi delle procedure di spesa e della gestione del personale ed anche dello svolgimento concreto delle attività di specifica competenza. Essa, infatti, ha operato ed opera, come risulta dal regolamento di contabilità in precedenza esaminato, con strumenti anche contabili propri di un'azienda, con un bilancio che non ammette possibilità di sforamenti e con responsabili di progetto vincolati a rispettare tempi e costi. Dal canto suo, il Ministero dispone di penetranti poteri di controllo (*controllo-performance*, diretto a valutare i risultati dell'agenzia; *controllo-conoscenza*, che si esercita sull'attività delle agenzie per contenere la cosiddetta "asimmetria informativa"; *controllo-trasparenza* per evitare che, sotto la spinta di una malintesa logica di produttività, l'agenzia finisca per adottare comportamenti vessatori nei confronti dei contribuenti). Tutta la gestione finanziaria dell'agenzia è, infine, sottoposta al controllo successivo della Corte dei Conti.

Questa modalità organizzativo-gestionale riguarda nel complesso tutte le agenzie fiscali, il modello di riferimento è lo stesso per tutte senza significative differenze o rilevanti peculiarità operative. Basta evidenziare come i principali atti di organizzazione (statuto, regolamento di amministrazione e regolamento di contabilità) siano identici nella struttura, nel numero di articoli, nella stessa *vision* generale proprio ad evidenziare come la filosofia di base sottesa alla loro istituzione sia assolutamente identica.

Ed i principi e valori cui s'ispira la cultura di ogni agenzia sono espressi nel regolamento di amministrazione. Oltre a citare i principi tradizionali di legalità e imparzialità, sempre validi per un'amministrazione pubblica, il regolamento dell'agenzia delle dogane fissa le fondamentali linee di condotta, in un quadro generale di tutela degli interessi economici nazionali e comunitari⁷⁷. In particolare, l'articolo 1 del regolamento pone come macro obiettivi la capacità di:

- promuovere il lavoro in *team* anche attivando logiche di controllo non gerarchiche;
- valorizzare l'assunzione responsabile di decisioni superando la cultura del timore che premia l'inazione e incoraggiando, nelle situazioni d'incertezza, l'assunzione responsabile di rischi tipica dello spirito d'impresa;
- sviluppare rapporti cooperativi spingendo i responsabili delle diverse strutture a coordinarsi attivamente fra loro;
- far crescere la consapevolezza della dimensione economica delle scelte gestionali prestando continua attenzione ai vincoli di *budget*;
- affermare il senso etico dei fini pubblici perseguiti dall'agenzia rinnovando l'orgoglio e il sen-

⁷⁷ I principi gestionali sono identici, anche nella loro esposizione, a quelli previsti dal regolamento di amministrazione dell'agenzia delle entrate. Essi si differenziano in parte nel regolamento di amministrazione dell'agenzia del territorio (Testo approvato con delibera del Comitato direttivo del 5 dicembre 2000 aggiornato con le modifiche ed integrazioni deliberate nelle riunioni di: Comitato di gestione del 21.12.2010) in cui si evidenzia come l'agenzia indirizzi non solo il proprio modello di funzionamento, ma anche la propria organizzazione ai principi legalità, trasparenza, imparzialità, accessibilità sia nei confronti dei dipendenti che degli utenti ed infine riservatezza. Qualche differenza presenta anche il regolamento di amministrazione e contabilità (unico atto) dell'agenzia del demanio, deliberato dal Comitato di gestione il 9 giugno 2010, in cui si focalizza l'attenzione sulla creazione di un ordinamento interno teso alla flessibilità ed efficienza, favorendo il decentramento delle responsabilità operative, alla scelta di soluzioni organizzative che privilegiano il lavoro per processi e *team*, soddisfacimento delle necessità degli utenti e semplificazione dei rapporti con i privati.

so di appartenenza a una organizzazione i cui scopi sono essenziali per il Paese;

- semplificare i rapporti con gli utenti con conseguente facilitazione dell'accesso ai servizi.

Il punto nodale della riforma è stato, come evidenziato in varie parti del presente lavoro, il cambiamento nel campo delle regole di gestione e di sviluppo delle attività e della logica organizzativa interna, tramite lo sviluppo di metodi di pianificazione aziendale e forme di organizzazione del lavoro basate sull'interazione di gruppo e con l'attivazione di logiche di controllo sui risultati connesse alla valorizzazione di stili di gestione orientati al conseguimento dei risultati e alla sperimentazione delle soluzioni innovative⁷⁸. L'agenzia delle dogane è stata anche molto attenta alla valorizzazione del personale in servizio. Per questo l'agenzia si è dotata, fin dal suo avvio, di un sistema di valutazione dei dirigenti, poi esteso ai funzionari con incarichi di responsabilità, che valorizza non solo i risultati, ma anche le competenze organizzative. Sono stati a tal fine elaborati modelli che identificano le competenze chiave, ossia repertori di comportamenti che esprimono le aspettative dell'organizzazione rispetto a chi lavora al suo interno.

Da questa analisi appare con particolare evidenza come l'agenzia delle dogane sia stata molto importante per il Paese perché ha segnato, nel suo rilevante ambito di competenza,

⁷⁸ L'Agenzia ha tuttavia assunto importanti iniziative per incrementare l'efficienza dell'organizzazione. A fine 2011, si è dato avvio a un monitoraggio sulle strutture periferiche, per individuare articolazioni organizzative da considerarsi superate ovvero da istituire alla luce dell'evoluzione dei traffici commerciali. In tale ottica, è stato già ridotto il numero delle sezioni operative territoriali (sono state soppresse ben 6 Sezioni operative territoriali), è in fase di revisione anche l'articolazione degli Uffici delle dogane ed, infine, un'ulteriore fase del processo di razionalizzazione interesserà soprattutto le direzioni centrali. Cfr. Audizione presso le Commissioni Quinta e Sesta riunite del Senato Disegno di legge 3382 di conversione in legge del decreto-legge 87/2012 del Direttore dell'Agenzia delle Dogane, dott. Giuseppe Pellegrini del 10 luglio 2012.

un'importante distacco a livello organizzativo e gestionale tra la funzione di governo e la funzione di amministrazione, dato caratterizzante di una democrazia compiuta.

Fondamentale è stata anche l'instaurazione di un nuovo rapporto con il contribuente in quanto questo modello offre maggiori garanzie di legalità, trasparenza ed imparzialità nell'esercizio del potere impositivo e nello stesso tempo ha dato maggiore impulso ai compiti di assistenza ed informazione, utilizzando procedura più snelle e flessibili e tecnologie più avanzate.

L'efficacia operativa e gestionale dell'agenzia delle dogane, derivante da una logica organizzativa nata per conseguire risultati operativi efficaci, è strategica per la stessa amministrazione finanziaria nel suo complesso in quanto ha consentito all'erario di conseguire risultati più vantaggiosi tanto sotto il profilo della razionale acquisizione ed impiego delle risorse disponibili quanto sotto il profilo della maggiore efficienza ed economicità nelle modalità di esercizio della funzione. Infatti, al formalismo e all'unilateralità si sono sostituiti principi gestionali ed operativi del tutto nuovi, improntati al principio dell'economicità dell'attività e della partecipazione necessaria del contribuente⁷⁹.

⁷⁹ Cfr. G. TABET, *Natura e funzione delle agenzie fiscali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2011, 254.