



1.

PREMESSA

Il Ministero delle Finanze non rappresenta soltanto un fatto politico ma costituisce un grande fatto organizzativo, che richiede dedizione, chiarezza, conoscenza dei problemi e ferma volontà. Esso costituisce uno dei più importanti e difficili complessi organizzativi fra quelli che operano in un paese moderno¹.

Il Ministero delle Finanze italiano ha una storia lunga 140 anni: dal marzo del 1861 (Unità d'Italia) al giugno del 2001, con la nascita del nuovo Ministero dell'Economia e delle Finanze. Ma i complessi processi evolutivi dell'Amministrazione finanziaria – antecedenti all'attuazione del modello ministeriale ideato da Cavour² – continuano tuttora.

¹ Il 28 febbraio del 1967 il futuro Ministro Bruno Visentini, allora vice presidente del Comitato di studio per la riforma tributaria, nel presentare la relazione al Ministro e Presidente del comitato on. Luigi Preti sottolineava con forza la tesi secondo la quale le riforme fiscali sono obiettivamente applicabili solo, e in quanto, l'amministrazione sia preventivamente messa nelle condizioni di poterlo fare; parte della relazione può essere letta in: Ministero delle Finanze, *Nota sulla situazione del personale e sullo stato dell'Amministrazione finanziaria*, Roma 1975.

² Ogni studio sulla storia del Ministero non può prescindere dalla riforma Cavour del 1853. Il modello Cavour fu presentato alla Camera nella tornata 5 marzo 1852, ed è altrimenti noto come: «Progetto di legge presentato dal Ministro di Finanze su “Ordinamento dell'amministrazione centrale, della Contabilità Generale, e della Corte dei Conti”». L'ordinamento dell'Amministrazione centrale delle Finanze venne approvato con la legge 23 marzo 1953, n. 1483 e con R.d. 23 ottobre dello stesso anno, n. 1611. Così veniva riordinato l'ordinamento dei Ministeri e degli uffici interni (uffici che potevano essere riuniti in direzioni generali). Si rinvia a G. Melis, *Storia dell'Amministrazione italiana*, Bologna 1996.

Senza voler paragonare il sistema attuale basato sulle Agenzie fiscali con quello preunitario imperniato su aziende e agenzie, si potrebbe, con una frase ad effetto, affermare che si è partiti dalle agenzie per ritornare alle agenzie. Si aggiunga, inoltre, che nel corso dei decenni si sono alternate varie fasi di separazioni e riunioni con l'amministrazione del Tesoro, per poi nuovamente ritornare ad un unico Dicastero finanziario.

Il quadro di complessa evoluzione delle strutture ministeriali ha dovuto fare i conti con le continue riforme tributarie, che hanno reso ancor più disordinata l'evoluzione storica dell'Amministrazione finanziaria³.

In questa situazione per nulla fluida si sono via via innestate delle sempre delicate e nuove situazioni riguardanti i rapporti fra centro e periferia, che continuano a costituire uno dei problemi con i quali ogni organizzazione deve necessariamente fare i conti. E anche in un periodo come quello attuale, dove il decentramento amministrativo sembra assumere un ruolo sempre maggiore, rimane di fondamentale importanza che le strutture periferiche trovino alcune regole precise di riferimento negli apparati centrali. Non sempre ciò avviene. Forse anche perché "le nostre strutture centrali oggi appaiono meno simili ad una piramide e più simili ad una organizzazione stellare"⁴.

Per comprendere i nuovi assetti dell'amministrazione e le ragioni che hanno portato a riforme come quella recente è necessario soffermare l'attenzione sui processi storici che hanno determinato i cambiamenti in seno al Ministero.

Non mancano i lavori dai quali è possibile trarre notizie, seppur frammentarie, sulle vicende storiche del Ministero delle Finanze⁵. Si

³ L'evoluzione disordinata delle strutture del Ministero è stata sottolineata da A. Pedone, nella prefazione a V. Russo, *Il Ministero delle Finanze*, Napoli 1989, pp. 11-13.

⁴ S. Cassese, *L'età delle Riforme amministrative*, in "Riv. trim. dir. pub.", 2001, p. 94.

⁵ Come ha spiegato Guido Melis (*op. cit.*, p. 546), in Italia le ricostruzioni della storia dei Ministeri sono agli albori. E nel caso del Ministero delle Finanze questa mancanza di studi si avverte particolarmente. Comunque, a parte le opere di Guido Melis, contengono importanti riferimenti per la storia dell'amministrazione finanziaria alcuni lavori che hanno riguardato soprattutto il fisco nell'Italia dell'Ottocento, G. Parravicini, *La politica fiscale e le entrate effettive del Regno d'Italia (1860-*

avverte, tuttavia, la mancanza di studi capaci di fornire un quadro organico della storia e delle problematiche che hanno accompagnato l'evoluzione della nostra amministrazione finanziaria.

1890), in Archivio economico dell'Unificazione italiana, serie II, vol. I, Torino 1958, pp. 408 ss.; G. Marongiu, *Storia del Fisco in Italia, I, La politica fiscale della Destra storica (1861-1876)*, Torino 1995 e Id., *Storia del fisco in Italia II, La politica fiscale della Sinistra storica (1876-1896)*, Torino 1996. Gianni Marongiu ha anche curato un recente e accurato volume sui tributi locali: *Storia dei tributi locali in Italia*, Padova 2001. Da ultimo va citato A. Pedone, *La politica fiscale e la finanza pubblica*, in "Annali dell'economia italiana" a cura di G. Rasi, Documentario, I, Milano 1981, p. 191 ss. Per quanto concerne i problemi generali della storia dell'amministrazione è importante leggere S. Sepe, *Storia e amministrazione*, Rimini 1995; qualche riferimento è rinvenibile anche nell'opera AA.VV., *Il Parlamento italiano*, Aldo A. Mola (a cura di), Milano 1990, ma è possibile trovare alcune indicazioni molto interessanti anche in altri volumi specifici. Ad esempio sul ventennio fascista è fondamentale l'opera di Renzo De Felice (si veda in particolare il volume: *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista*, Torino 1968). Poi ci sono approfondimenti sulla teoria dell'organizzazione amministrativa: si segnala in particolare l'opera di Vincenzo Russo (*op. cit.*), relativa ai profili dell'organizzazione delle strutture ministeriali, e il volume di S. La Rosa (*L'amministrazione finanziaria*, Torino 1995) – che è incentrato soprattutto sulle competenze e funzioni degli impiegati: accertamento, riscossione ecc. Dal punto di vista delle politiche fiscali esistono delle opere specifiche ma che non offrono grandi panorami di tipo storico, salvo i preziosi riferimenti che si possono trovare in alcuni manuali di diritto finanziario e in una raccolta di scritti di Enrico De Mita (*Politica e diritto dei tributi in Italia. Dalla Riforma tributaria del 1971 ad oggi*, Milano, 2000) – dove sono contenuti i suoi articoli pubblicati su vari quotidiani, soprattutto ne "Il Sole 24 ore". È doveroso ricordare, inoltre, che per la ricostruzione storica della vita del Ministero delle Finanze è senz'altro utile la consultazione del *Digesto Italiano*: in primo luogo la voce *Finanze*, vol. IX - parte II - Torino 1892-98, p. 351 ss.; in secondo luogo la voce curata da Gatta, *Ministri e Ministeri*, nel *Nuovo Digesto*, Torino 1939, che è stata riaggiornata dall'autore nel *Novissimo Digesto italiano*, Torino 1964. Molto interessante è anche un lungo articolo di Sabino Cassese (Finanza e amministrazione pubblica, in "Riv. trim. di dir. pub.", 1974, p. 962 ss.) che riguarda principalmente le vicende storiche dell'amministrazione del debito pubblico e della Ragioneria di stato. Sull'amministrazione del debito pubblico e sulla Ragioneria vi sono altri scritti che verranno via via citati. Non possono essere dimenticate due pubblicazioni del Ministero delle Finanze che – seppur di difficile reperibilità – costituiscono un buon veicolo per addentrarsi nei meandri dell'amministrazione in due differenti periodi: *Il Ministero delle Finanze nel 1900*, Roma 1900; *L'amministrazione finanziaria italiana* (a cura della DG del personale), Genova 1966. Sul rapporto centro-periferia vi è ancora meno materiale: alcuni riferimenti si possono cogliere leggendo A. De Luca, *Le Intendenze di finanza*, in "Dir. e Prat. Trib.", 1951, p. 75.

2.

FRA DESTRA E SINISTRA STORICA

Il vecchio regolamento organizzativo dell'AF dello Stato sardo risultava non più adeguato per coordinare l'amministrazione di un Ministero che avrebbe dovuto disciplinare l'Italia unita¹. Il Ministro delle Finanze Cavour aveva, quindi, diretto la politica dell'amministrazione verso un modello ministeriale unitario, rigido e verticistico².

¹ Per comprendere come fosse strutturato l'apparato ministeriale sabauda sul quale si è poi innestata la riforma Cavour si può vedere l'organigramma del Reale Ministero di finanza; vedi figure 1 e 2. Nelle parole pronunciate alla Camera dal Ministro di finanza Cavour, già nella tornata del 23 dicembre 1852 vi è una sorta di primo atto della riforma perenne che ha attraversato la nostra amministrazione finanziaria: "Ho già iteratamente accennato [...] che l'istituzione delle aziende fu un immenso progresso nell'amministrazione pubblica. Ma, come ognuno vede, siffatto non è più compatibile sotto il reggimento costituzionale colla responsabilità del Ministero. Diffatti questa, ove si conservassero le aziende, verrebbe sino ad un certo punto divisa, imperoché il Ministero avrebbe soltanto la responsabilità della direzione e non già quella dell'esecuzione". In AP Camera, Leg. IV, sess. 1852, Tornata 23 dicembre 1852, p. 1792.

² Nel periodo 1859-65 si "consolidò in modo definitivo un ordinamento di tipo accentrato, tanto nel governo e negli organi centrali e periferici dell'amministrazione statale, attiva, consultiva e di controllo, quanto nell'amministrazione locale [...]". Così G. Astuti, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli 1966, p. 8. Come ha spiegato Guido Melis: "L'idea chiave era che, di fronte a realtà strutturalmente disomogenee quali quelle delle società ottocentesche, e al cospetto dei gravi problemi di egemonia delle nuove classi dirigenti borghesi, fosse non solo possibile ma necessario far ricorso a forme organizzative rigide, le sole capaci di assicurare il quadro istituzionale più adatto alla modernizzazione economica e sociale". G. Melis, *op. cit.*, p. 25.

Il Ministero delle Finanze era organizzato in maniera molto semplice: a livello centrale vi era un Segretariato generale e tre direzioni generali (delle tasse, del demanio e del tesoro)³. Nel Segretariato generale furono stabiliti, come per tutti gli altri ministeri, gli uffici del protocollo generale e della contabilità generale del servizio interno⁴.

Con le annessioni dei vari stati preunitari si dovettero rivedere e allargare le piante del personale e ridefinire le varie direzioni organizzative; dopo l'annessione della Lombardia venne pubblicato il R.d. 20 novembre 1859 n. 3770, e altri ne furono varati dopo le altre annessioni che avevano reso possibile la costituzione del nuovo Stato. A livello periferico vi era la necessità di sopprimere i vecchi uffici centrali e di coordinare la marea di uffici periferici ereditati dagli Stati annessi: evidentemente non era più possibile tenere amministrazioni centrali e autonome a Firenze e a Napoli.

Una delle prime esigenze fu, quindi, quella di riordinare l'Amministrazione del Debito pubblico, e a ciò si provvide con una legge organica⁵. Come è intuibile, questa Direzione era una delle più impegnate nella risoluzione del problema dell'accollo – e conseguente valutazione – delle pendenze finanziarie dei vari stati annessi. Per un attento monitoraggio di questo fondamentale problema in seno al Ministero di finanza venivano costituite delle commissioni incaricate di riferire al Ministro per ogni singola situazione (in tal senso, ad esempio, stupisce la meticolosità con la quale si erano ricostruite le vicende fi-

³ In maniera analoga a livello periferico vi era una direzione provinciale del demanio e delle tasse che comprendeva anche gli uffici delle contribuzioni dirette.

⁴ Nel marzo del 1861 quando fu proclamato il Regno d'Italia, la sede del Ministero era in Torino e alla base del suo regolamento vi era quella disciplina approvata con le disposizioni del R.d. 23 ottobre 1853, attraverso il quale la c.d. Ispezione generale dell'Erario e le vecchie Aziende generali delle Finanze e delle Gabelle erano state sostituite con altrettante Direzioni generali, ciascuna delle quali (Demanio, Tesoro e Gabelle) era dotata di un Sottosegretariato generale con uffici propri. Ad esse era andata ad aggiungersi in maniera autonoma la Direzione generale del Debito pubblico, e sempre con caratteristiche autarchiche si reggeva il Sottosegretariato generale. Cfr. Ministero delle Finanze, *Il Ministero delle Finanze nell'anno 1900* cit., p. 10.

⁵ Il riordino avvenne con la Legge 10 luglio 1961 e con il R.d. 28 luglio 1861, n. 158. Si tenga conto che ad il neonato Regno d'Italia dovette accollarsi un forte deficit che arrivava dall'amministrazione centrale di Napoli (lire 22.954 milioni relativi al 1860).

nanziarie dell'ex Gran Ducato di Toscana) ⁶.

Vennero emanati in seguito una serie di provvedimenti riguardanti gli impiegati che, come è intuibile, avevano un modo di lavorare differente. Diversa era anche l'applicazione delle regole del diritto finanziario: come ebbe a ricordare Francesco Forte, mentre nel regno Sabauda e nel Lombardo-Veneto i principi di diritto finanziario di Adam Smith e Pietro Verri trovavano alcune applicazioni, al sud "il paternalismo pontificio e borbonico" lasciava poco spazio ai principi di uguaglianza e certezza del diritto anche nel settore tributario ⁷. Cosicché, la legislazione piemontese divenne il modello sia in campo fiscale ⁸ che in campo amministrativo e la classe dirigente, specie a livello centrale, era quella sabauda ⁹.

L'amministrazione venne, dunque, delineandosi su schemi rigidi di marca piemontese. Con R.d. 24 novembre 1861, il Ministero delle Finanze – "nello intento di meglio ordinare e rendere spedito il proce-

⁶ La situazione finanziaria dell'ex Gran Ducato di Toscana venne analizzata con grande attenzione da una commissione che in una fitta relazione – con due corposi allegati – illustrò le vicende economiche dello Stato annesso. Si veda, ACS, Carte Ricasoli, Fondo Bastogi, b. 1, fasc. 16-17-18.

⁷ Cfr. Francesco Forte, *Manuale di teoria, politica e istituzioni della finanza pubblica*, Milano 1981. Va detto che la concezione della finanza Borbonica che si è soliti dare è per molti versi ingenerosa. In realtà quel sistema amministrativo contabile dovrebbe essere studiato con maggior attenzione e senza pregiudizi. Per un approfondimento si rimanda, tra gli altri, al volume di Lodovico Bianchini, *L'amministrazione finanziaria del Regno delle Due Sicilie*, Padova 1995.

⁸ Dal punto di vista fiscale, il sistema che andava delineandosi – all'Unità d'Italia – era modellato sulla legislazione piemontese: vi erano varie imposte dirette reali su beni mobili e immobili (imposte sui redditi dominicali dei terreni e sul reddito dei fabbricati) e soprattutto l'imposta di ricchezza mobile. Si ricordi che l'Imposta di Ricchezza mobile per oltre cento anni ha costituito il fulcro di tutta l'imposizione diretta in Italia. A prescindere da ogni considerazione sulla sua natura giuridica (cfr. A.D. Giannini, *Istituzioni di diritto tributario*, Milano 1965, p. 357 ss.), va detto che essa consentiva di tassare i redditi di capitale, di lavoro, d'impresa e qualsiasi altro reddito che non fosse di terreni, agrario e sui fabbricati. Costituivano, inoltre, presupposto d'imposta le plusvalenze e le sopravvenienze.

⁹ Come ha osservato Guido Melis (*op. cit.*, p. 48), la burocrazia italiana ruotava intorno al personale di provenienza piemontese, e sempre aspre erano le lotte e le divergenze fra gli uomini dell'amministrazione: infatti, il modo di lavorare degli impiegati del sud divergeva non poco da quelli di estrazione sabauda, o comunque cresciuti sotto modelli di derivazione austriaca.

dimento degli affari”¹⁰ – fu ripartito in sei Direzioni generali, tutte dipendenti da essa con unico ufficio intermedio: il segretariato generale che fungeva da organo di comunicazione fra Ministero e direttori generali¹¹.

Il voler imporre il modello piemontese significava anche dover affrontare molte difficoltà nelle politiche di gestione del personale. Una Circolare emanata dal Ministero delle Finanze nel 1863 disponeva che l’impiegato era soggetto, oltre che agli obblighi di assiduità nel lavoro, anche al precetto di accettare la destinazione assegnata dal Ministero. Da notare che in quegli’anni la carriera burocratica era vista secondo schemi romantico-patriottici: inizialmente si lavorava gratuitamente e solo dopo un secondo esame (con esito positivo) si diventava impiegati effettivi con il diritto alla retribuzione¹².

Nell’unificazione dell’amministrazione si era dovuto tenere conto, almeno provvisoriamente, di alcune distinzioni regionali: sussistevano ancora gli uffici indipendenti della Corte dei conti, e la Giunta del Censimento di Lombardia rimaneva autonoma dalla Direzione del Catasto di Torino; in una condizione di indipendenza versavano le Soprintendenze di finanza di Bologna, Parma, Perugia e Modena. Invece, per quanto concerne il versante locale va ricordato che le Direzioni generali avevano in provincia i propri uffici (direttivi ed esecutivi). Le Direzioni generali del Tesoro¹³, del Demanio¹⁴, delle Contribuzioni

¹⁰ Cfr. T. Pasetti, *Finanze* (voce), in “Il Digesto italiano”, vol. IX – parte 2 – Torino 1892-1898, p. 351 ss.

¹¹ Da notare che con il R.d. 24 dicembre 1860, n. 4517 erano già state istituite ben 5 direzioni generali: (tasse, tesoro, gabelle, imposte dirette e demanio).

¹² Cfr. S. Sepe, *Formazione e riforma della pubblica amministrazione. Quali modelli e quali prospettive?*, in “Pol. dir.”, 1, 93, p. 13. Vd. *Figura 7*, dove si riporta un Decreto Reale con il quale veniva concesso il diritto allo stipendio per alcuni impiegati.

¹³ Da questa Direzione dipendevano, oltre alle 3 direzioni speciali – con tesorerie e uffici di riscontro a Napoli, Firenze e Palermo – anche le tesorerie delle antiche province della Lombardia, Marche, Umbria ed Emilia; ad esse andavano ad aggiungersi le ricevitorie provinciali di Sicilia e Campania e le Casse provinciali di Grosseto, Lucca, Livorno, Pisa e Siena.

¹⁴ Vi erano: le Direzioni demaniali in ogni capoluogo di Provincia dell’antico Regno in Lombardia e in Emilia con un Ufficio direttivo; tre Direzioni compartimentali in Toscana; un Ufficio stralcio dell’amministrazione del Bollo e Registro a Napoli; una Direzione demaniale con sede in Ancona e una con sede a Perugia; un’amministrazione forestale a Cagliari, Sassari e Nuoro; un Ufficio amministrativo

dirette¹⁵, e del Catasto¹⁶ avevano così una serie di uffici speciali. Dalla Direzione generale delle Gabelle dipendevano in particolare le manifatture tabacchi, le saline, le fabbriche e i c.d. Grandi fondaci (Magazzini di deposito). Invece, dalla direzione generale del debito pubblico dipendevano anche le direzioni provinciali di Milano, Firenze, Napoli e Palermo.

Per completare il quadro periferico del nascente Ministero è doveroso citare, inoltre, le Agenzie del Contenzioso di Napoli e Palermo, l'Ufficio dell'Avvocato patrimoniale e regio di Milano e Torino, l'Ufficio della Regia Avvocatura di Firenze, nonché i procuratori erariali nelle Marche e nelle Romagne¹⁷. Successivamente, nel 1862, venne creato il corpo delle "Guardie doganali", che poi nel 1881 cambiò nome in Regia Guardia di Finanza¹⁸.

Morto Cavour, fu chiamato a succedergli Ricasoli, un cattolico toscano con l'assillo "di trasferire a comunità di fedeli l'amministrazione dei beni ecclesiastici"¹⁹. Come ha insegnato Jemolo, la libertà della chiesa significava anche la sottoposizione al diritto comune²⁰. E nel Ministero delle Finanze si era presentata una grande necessità di im-

ne acque a Modena, Piacenza, Parma e Reggio E.; la direzione delle lotterie di Napoli e Firenze; mentre in Sicilia vi era una Direzione dei rami e diritti diversi in ogni capoluogo.

¹⁵ Questa unica Direzione venne a disciplinarsi con il R.d. del 14 agosto 1864 n. 1886, dopo che – con le leggi del 14 luglio 1864 n. 1830 e 1831 – si era unita la riscossione dell'imposta di ricchezza mobile e dell'imposta fondiaria, e per ragioni legate ai ruoli si era arrivati alla costituzione di un'unica direzione. Inoltre, ad essa facevano capo, tra le altre, una Direzione dei tributi e del Catasto con verificatorie, e conservatorie distrettuali in Sardegna e in Lombardia.

¹⁶ Da essa dipendevano i commissariati distrettuali delle antiche province, e per la Lombardia la Giunta per il censimento operava autonomamente.

¹⁷ In Umbria le cause si affidavano a procuratori ordinari. Cfr. Pasetti, *op. cit.*, p. 353.

¹⁸ La bibliografia sulla GdF è molto vasta, e non mancano neanche i contributi di approfondimento storiografico, e ad essi si rimanda. Per avere un quadro generale si può leggere a A. Dus, *Guardia di finanza*, (voce) in Enc. Dir., XIX, 804 ss. Per chi voglia approfondire gli aspetti relativi alla storia militare si può anche far riferimento alle carte contenute all'Ufficio storico dello Stato Maggiore, AUSSUME, *Storia militare della Guardia di finanza sino al 1911*, L./7, Storia dei corpi, Gdf.

¹⁹ Cfr. A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia dal Risorgimento ad oggi*, Torino 1955, p. 54.

²⁰ *Ibidem*, p. 64.

piegati competenti anche nelle delicate questioni ecclesiastiche. Per questo il Direttore generale della Direzione delle Tasse e del Demanio aveva richiesto personale all'Amministrazione del Fondo per il culto. Di fatto, però, la ferma opposizione del Direttore Castelli, bloccò ogni travaso di personale:

la impossibilità di corrispondere alle richieste della Direzione è evidente. Le due sezioni di Napoli e di Torino e le ispezioni delle Marche e dell'Umbria hanno precisamente le attribuzioni che avevano le due disciolte Casse ecclesiastiche [... Castelli, Direttore del Fondo per il culto ricordava, inoltre, che] molto personale venne già [...] sottratto per i servizi delle Finanze²¹.

Forse più che in altre amministrazioni, nel Ministero delle Finanze i problemi della periferia hanno sempre finito per condizionare il centro. L'aver aggregato l'azienda del demanio con quella delle imposte dirette aveva finito per portare un controproducente sovraccarico sugli uffici del registro, che avevano competenze troppo ampie. Per questo, con R.d. 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 però ebbe vita breve. Successivamente, una volta mutati i metodi di accertamento dell'imposta di ricchezza mobile (con R.d. del 17 luglio 1867), la Direzione delle tasse e del demanio venne addirittura scissa: nacque così la DG delle imposte dirette che si aggiungeva ad una DG che si occupava del Demanio e delle tasse²².

Nel 1868 vennero istituiti gli Uffici tecnici per il macinato – coordinati da un Ufficio centrale del macinato incardinato proprio nella Direzione delle imposte dirette²³, la loro travagliata storia non durò

²¹ Il Carteggio fra il Ministro delle Finanze e il Direttore dell'Amministrazione del Fondo per il Culto è conservato nel Fondo Bastogi. La citata lettera proveniente da Firenze risale all'ottobre 1866, si veda, ACS, Carte Ricasoli, Fondo Bastogi cit., fasc. 11.

²² Cfr. Ministero delle Finanze, *Il Ministero delle Finanze nell'anno 1900* cit., pp. 18-19. Con il medesimo decreto del 17 luglio 1867 furono approvate le tabelle organizzative delle due direzioni generali del demanio e delle imposte dirette; mentre con i decreti del 28 agosto dello stesso anno (nn. 3900 e 3909) furono approvati i ruoli organici del personale della direzione generale delle gabelle.

²³ Cfr. Pasetti, *op. cit.*, p. 354.

molto e dovette fare i conti con quella tassa sul macinato che accrebbe il malcontento popolare e nel 1869 portò alle prime agitazioni nella storia dell'Italia unita²⁴.

Due riforme amministrative importanti per il Ministero arrivarono nel 1869. La riforma della contabilità²⁵ aveva portato forti novità a livello centrale, mentre l'istituzione delle Intendenze²⁶ portò una vera rivoluzione a livello periferico. Così in Italia si venne a creare un ente – la figura intendentizia – che aveva carattere provinciale e poteva sostituire le vecchie Direzioni Compartimentali (divenute ormai 85), e garantire meglio il controllo centrale dell'amministrazione finanziaria. Le Intendenze erano suddivise in varie sezioni ognuna delle quali curava a livello locale “la direzione mediata dei servizi di dogana, privative, tasse indirette (registro e bollo) demanio, tesoro e Guardia di finanza”²⁷. Il sistema prevedeva che le Intendenze fossero le amministrazioni periferiche intorno alle quali ruotava la politica fiscale a livello locale: “sono chiamate ad esercitare gran parte delle funzioni direttive dapprima inerti al Ministero medesimo”²⁸.

Per uno sguardo completo sul Ministero va ricordato che, in quegli anni, con l'opera di Quintino Sella, Ministro delle Finanze del Gabinetto Lanza 1869-1873, la struttura amministrativa si era delineata in modo abbastanza preciso.

C'era il Segretariato Generale strutturato con un Ufficio Affari generali – con tre divisioni –, al quale si aggiunse l'Ufficio del macinato (con servizio amministrativo autonomo e una Ragioneria speciale).

²⁴ Delle vicende relative alla tassa sul macinato è stato scritto tanto. Qui ci limitiamo a dire che per quanto la pressione tributaria sia stata forte e intollerabile, va ricordato che il prelievo fiscale non superò sino al 1870 l'8% del reddito nazionale lordo (solo più tardi crebbe fino a toccare nel 1895-6 il 14%). Cfr. Castronovo, *Storia economica d'Italia*, Torino 1995, p. 25.

²⁵ Legge 22 aprile 1869, n. 5026.

²⁶ Va detto che la figura dell'Intendenza è assai antica e risale all'*Ancien Régime*. Di questa figura dell'Intendente parla anche Alexis De Tocqueville, *L'antico regime e la Rivoluzione* (tit. orig.: *L'Ancien régime et la révolution*, Paris 1856) edizione italiana a cura di Giorgio Calendoro, Milano 1998.

²⁷ Così si esprimeva l'on. Allevi relatore della Commissione nominata da Ricasoli nel 1866. Cfr. A De Luca, *Le Intendenze di finanza* cit., p. 75.

²⁸ Depretis dalla Relazione con cui il 25 luglio del 1876 presentò i ruoli organici delle amministrazioni civili dello Stato. Cfr. De Luca, *op. cit.*, p. 76

Le Direzioni generali ebbero un notevole sviluppo rispetto al 1861:

1. Direzione generale delle Gabelle²⁹ (un gabinetto, un ufficio del personale, sette divisioni, una Ragioneria);
2. Direzione generale del Tesoro (sei divisioni e una Ragioneria speciale)³⁰;
3. Direzione generale del demanio e delle Tasse sugli affari (sette divisioni, una delle quali destinata alla Ragioneria)³¹;
4. Direzione generale delle imposte dirette, del catasto, dei pesi e delle misure (tre divisioni, una Ragioneria, una commissione centrale);
5. Direzione generale del Debito pubblico (cinque divisioni e una commissione di vigilanza).

La Direzione del contenzioso finanziario nacque più tardi ed aveva Firenze come sede provvisoria³².

Va segnalata, inoltre, la nascita di un ispettorato per i tabacchi e la Cassa Depositi e Prestiti che via via finì con l'avere un assetto indipendente³³.

La Ragioneria “fece storia a sé”³⁴: assunse un rilievo autonomo ad iniziare dalla riforma del 1869³⁵. E con quella legge, voluta dal Ministro delle Finanze Cambray-Digny, si era previsto, da un lato, un controllo contabile esterno (attraverso la Corte dei conti) e, dall'altro, un controllo interno di ragioneria. Si finì per aver una duplicazione dei controlli, che venivano compiuti sia dalle singole ragionerie dei vari

²⁹ Nel riordino con il regolamento del 1863 la Direzione delle Gabelle a livello locale sarà suddivisa in 27 provinciali. Successivamente nella DG delle Gabelle venne incardinata anche la gestione del lotto.

³⁰ Si ricordi che nel 1862 – R.d. dell'8 ottobre – vennero create 18 Direzioni speciali che importarono la conseguente soppressione delle contabilità di stato di Firenze e Milano.

³¹ Sull'evoluzione della ragioneria si veda un volume curato dal Ministero del Tesoro, *La Ragioneria generale dello Stato. Origini e sviluppo*, Roma 1959.

³² Dal 1863 i diversi uffici che si occupavano di contenzioso furono riordinati in sei direzioni.

³³ Cfr. S. Medolaghi, *Cenni sulla Cassa dei Depositi e Prestiti*, Roma 1911.

³⁴ G. Melis, *op. cit.*, p. 59.

³⁵ La cosiddetta riforma Cambray Digny con la quale fu istituita la Ragioneria fu una svolta per l'amministrazione italiana anche perché prima di essa gli impiegati avevano un ruolo unico. Sul punto si rinvia a S. Sepe, *Amministrazione cit.*, p. 183.

Ministeri che dalla Ragioneria generale. Il procedimento era tortuoso: le Ragionerie centrali (dei ministeri) dovevano portare a fine mese i loro conti alla Ragioneria generale, ma queste operazioni risultavano non facili e, a volte, per nulla lineari, anche perché si era ai primordi della Contabilità dello Stato³⁶. Toccò a Quintino Sella affrontare e risolvere i problemi di transizione che andavano a crearsi dopo l'istituzione della Ragioneria generale; e Sella come aveva già fatto per le Intendenze decise di operare una distinzione delle carriere³⁷. In tal modo ebbe inizio quella storia autonoma della Ragioneria che, anni dopo, a livello locale avrebbe creato non pochi problemi (ma di ciò si dirà più avanti).

Se nel campo dell'ispezione contabile i ruoli e le funzioni della Ragioneria iniziavano ad essere chiari, non altrettanto poteva dirsi al riguardo della carriera ispettiva (amministrativa) interna. Come è stato giustamente rilevato, in Italia il ruolo degli ispettori è stato, in origine, condizionato dalla scelta di incardinare la carriera ispettiva all'interno del Ministero, ciò a differenza d'altri Paesi dove essi sono posti in una reale posizione d'autonomia³⁸. Dunque uno dei cardini del rapporto fra centro e periferia (all'interno del Ministero delle Finanze prima e degli altri Ministeri poi), dovette giocarsi, più che sul terreno dell'ispezione amministrativa interna, sul terreno esterno del controllo contabile.

Dell'opera lasciata da Quintino Sella ci preme ricordare anche il riordino del sistema esattoriale (al quale collaborò con grande impegno

³⁶ Nelle memorie del Senatore – nonché ex Direttore generale del Dicastero delle Finanze – Gaspare Finali (*Memorie*, Faenza 1955), si evince tutta la difficoltà di guidare i Ministeri secondo una contabilità pubblica che stava ancora nascendo. Si pensi che ancora nel 1890 il tentativo del Cerboni (anch'egli brillante dirigente del Ministero) di portare la partita doppia fra le scritture della contabilità pubblica fu sottoposto a critiche da parte del Besta sulla "Rivista dei Ragionieri". Da notare che nei territori facenti parte dell'ex Regno Austro-ungarico vi erano sin dalla prima metà dell'Ottocento delle cattedre di contabilità dello Stato che furono soppresse con le annessioni al Regno di Sardegna. Cfr. F. Melis, *Storia della ragioneria*, Bologna 1955. Sulle vicende della contabilità di Stato e la preparazione dei funzionari in Italia si rinvia a P.E. Cassandro, *Le gestioni erogatrici pubbliche*, in *Trattato di Ragioneria*, VIII, 2°, Torino 1966.

³⁷ Il R. decreto del 31 marzo 1870 aveva previsto la divisione di carriera di segreteria e di ragioneria.

³⁸ Cfr. G. Melis (*op. cit.*, p. 89) che cita come esempio il caso francese dove i controlli interni ebbero ben altra fortuna.

il giovane Giovanni Giolitti)³⁹, e il trasferimento dell'apparato ministeriale da Firenze a Roma. Nel 1870 quando la capitale dello Stato venne spostata nell'Urbe il primo ufficio pubblico che si riuscì a spostare fu la Direzione del Lotto, ubicata in via Ripetta. Gli altri uffici dell'AF vennero trasferiti solo successivamente e furono stipati nel convento della Minerva (dove un tempo c'era l'inquisizione ed era stato condannato Galileo). In via XX Settembre, nel terreno di un altro convento, Quintino Sella trovò lo spazio giusto per far costruire la sede storica del Ministero che venne inaugurata solo nel settembre del 1877. Ma da alcuni mesi, ormai, l'esperienza di governo della Destra storica si era chiusa⁴⁰.

* * *

Noi non possiamo d'un colpo rifare il sistema tributario e correggere il sistema economico costituito in Italia dai nostri avversari; ma nostra opinione è che tutto quello che economicamente è stato fatto è erraneo; che bisogna correggerlo, che bisogna arrivare ad un miglioramento pel quale le popolazioni possano accorgersi veramente che un mutamento è avvenuto nella politica e nella amministrazione⁴¹.

³⁹ La riforma del sistema di riscossione (legge 20 aprile 1871) avvicinava il sistema italiano a quello del Lombardo-veneto. Il merito di quest'opera è stato quello di aver messo ordine in quella babele di sistemi esattoriali che si incontravano alle varie latitudini della Penisola. Sulla riforma della riscossione si rinvia a G. Marongiu, *Storia del fisco I* cit., p. 278.

⁴⁰ La storia del trasferimento dei Ministeri da Firenze a Roma (e in particolare del Ministero delle Finanze) è ben descritta da D. Bartoli, *L'Italia burocratica*, Milano 1965, p. 35 ss. Si veda anche C. Santangeli, *Il Ministero delle Finanze*, in *I Ministeri di Roma Capitale*, Venezia 1985, pp. 125 ss.

⁴¹ Così Depretis nella seduta della Camera dei Deputati del 12 maggio 1876, in "Atti Parlamentari – Tornata 8 marzo – 13 maggio 1876", Roma 1876. Nel dibattito relativo all'approvazione del bilancio dell'anno 1876 Depretis rispondeva proprio a un'interrogazione dell'On.le Plebano in materia di perequazione e di riordino di un sistema tributario (meglio definito dal Plebano "un non sistema; un'agglomerazione di tante cose diverse riunite dal caso più che altro"). Il Depretis nel suo intervento precisava che: "quanto all'urgenza della legge di perequazione noi siamo perfettamente d'accordo; e siamo anche d'accordo sulla necessità del decentramento. Ma on. Plebano ella sa benissimo che questa non è impresa da pigliarsi a gabbo. Ci vuole tempo e fatica". In realtà, commenta Plebano (*op. cit.*, pp. 18-19), il problema della perequazione e del riordino del sistema tributario non fu né in tutto né in parte risolto anche durante il periodo della Sinistra.

Nel periodo di governo della Sinistra storica non vi furono cambiamenti epocali. Si fecero alcuni sforzi sia per migliorare la condizione degli impiegati⁴², che per riformare e semplificare il sistema. Ad esempio, nel giugno del 1886 fu istituito nella Direzione generale delle Gabelle il «foglio d'ordine», che veniva spedito ogni giorno alle Intendenze di finanza ed alle direzioni; l'intento era quello di costituire «una forma di corrispondenza speciale diretta ad evitare all'amministrazione centrale la necessità di un vasto lavoro di redazione e di copiatura di lettere»⁴³. Tentativo apprezzabile considerato che in quel periodo le competenze della Direzione generale delle Gabelle e delle privative erano divenute ancora più articolate: da essa dipendevano infatti i servizi delle Dogane, delle manifatture di Tabacchi, delle Saline, dei Dazi di Consumo, nonché il Corpo della Guardia Doganale, e infine, sempre nel 1886, fu istituito il Laboratorio Chimico Centrale delle Gabelle.

(segue)

⁴² La spesa per l'amministrazione pubblica – ridotta al minimo nel decennio 1866-76 – diede i primi segni di ripresa. Così, già alla fine del 1876, i 6996 dipendenti del Ministero delle Finanze con stipendio inferiore a 3.500 lire ottennero il primo miglioramento economico; non sempre, però, il medesimo decreto inquadrava il personale dell'amministrazione centrale delle Finanze in un nuovo ruolo organico. Il R.d. 31 dicembre del 1871 n. 3614 fu modificato con i RR.dd. del 17 aprile 1879 nn. 4845 e 4846. Peraltro quest'ultimo decreto stabiliva la soppressione della Direzione centrale del lotto ordinandone i relativi servizi entro la DG delle Gabelle. Dopo la cosiddetta rivoluzione parlamentare del marzo del 1876, iniziava un rinnovamento anche della classe dirigente dove talvolta emergevano funzionari di alto profilo: del Ministero delle Finanze si ricordano personalità del calibro di Edoardo Nazari e Giuseppe Castorina. I quadri organici del Ministero vennero aumentati e l'amministrazione finanziaria fu scossa da una pioggia di decreti sugli organici e sulla divisione delle competenze.

⁴³ Cfr. *Semplificazione della Direzione generale delle Gabelle*, in «L'Amministrazione italiana», 15 luglio 1886. Citato da Guido Melis, *op cit.*, p. 125. Per comprendere, invece, come era farraginoso il sistema di copiatura lettere nelle Intendenze è importante consultare un volumetto del Ministero di difficilissima reperibilità, *Istruzioni per servizio interno delle Intendenze di finanza*, Roma, Stamperia reale, 1877, vedi AIFSG, cit. Il formalismo – previsto nel R.d. 18 dicembre 1869 – arrivava ad esempio a prevedere regole molto precise sia con l'esterno sia fra le varie sezioni dell'Intendenza: «La corrispondenza fra sezione e sezione, limitata ai soli casi eccezionali, è sanzionata dall'Intendente» (l'art. 11 del regolamento era chiaro nel sanzionare il caso di mancato rilascio della ricevuta).

5.

AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA E AGENZIE

Il vecchio modello di amministrazione ministeriale sta andando verso una fase crepuscolare. Vi è una nuova cultura amministrativa che si sta affermando e un nuovo modo di amministrare sta cambiando il nostro diritto amministrativo¹.

Per comprendere gli aspetti dell'ultima riorganizzazione del Ministero delle Finanze si deve far riferimento, oltre che alle leggi Bassanini², alle risultanze di uno studio del Fondo Monetario Internazionale, che aveva inviato una delegazione del Dipartimento europeo per le questioni fiscali presso il Ministero³.

È del novembre del 1998 il Progetto del Ministro Visco per la Riforma dell'Amministrazione finanziaria con il quale si volevano:

adeguare i modelli organizzativi dell'intera amministrazione tributaria alle pressanti esigenze di maggiore efficienza e funzionalità richieste dallo sforzo di ammodernamento del sistema fiscale⁴.

¹ Sulle resistenze storiche all'innovazione nella PA si rimanda a l'introduzione di S. Cassese al volume *L'amministrazione pubblica in Italia* (S. Cassese, a cura di), Bologna 1974, p. 39 ss. Invece, sulla nuova riforma e sull'affacciarsi di un nuovo modo di amministrare, si veda L. Carbone, F. Caringella, F. Romano, *Il nuovo volto della pubblica amministrazione*, Napoli 2001.

² Legge 15 marzo 1997 n. 59.

³ La delegazione del FMI aveva prodotto una relazione nota come: *"Italy: Strengthening Tax Administration"*, datata settembre 1998.

⁴ Nel Progetto – che risaliva al novembre 1998 – si sottolineava che il modello amministrativo per agenzie era stato già impiantato con successo in altri paesi

Dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri della riforma, il Ministro espresse tutta la sua soddisfazione per la svolta delle Agenzie:

L'avvio operativo dell'iter necessario per la riforma dell'Amministrazione finanziaria segna un importante passo in avanti per dare al fisco italiano un assetto trasparente, efficiente e moderno, capace di rispondere alle esigenze dei contribuenti e di combattere efficacemente i fenomeni di evasione⁵.

stranieri. Le linee fondamentali del Progetto erano: 1) la separazione dei compiti di elaborazione delle politiche fiscali, d'indirizzo, monitoraggio (che continuavano ad essere attribuiti al Ministero) dalle responsabilità gestionali demandate alle Agenzie; 2) la costituzione di un sistema di Agenzie attorno a compiti specifici; 3) un sistema di relazioni fra Ministero e Agenzie in grado di concepire un raccordo efficiente dei poteri di direzione e controllo con l'autonomia della gestione; 4) meccanismi capaci di definire la piena responsabilità del management nel conseguimento degli obiettivi e risultati fissati; 5) un nuovo regime di finanziamento collegato ad incentivi relativi ai risultati della gestione. Le motivazioni della proposta di riforma di Visco – che può essere letta anche in un supporto magnetico prodotto dalla Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze (Ministero dell'Economia e delle Finanze, SSEF, *Relazione sullo Stato di attuazione della riforma dell'amministrazione finanziaria*, Roma 2001) – erano così sintetizzate: “Le ragioni della riforma sono di alto profilo, giacché si tratta, in primo luogo, di adeguare strutture e modelli operativi alle pressanti esigenze di maggiore efficienza e funzionalità richieste dallo sforzo di ammodernamento del sistema tributario posto in atto negli ultimi due anni, colmando ritardi e disfunzioni accumulati da lungo tempo. La gestione di un sistema fiscale moderno richiede massicce dosi di managerialità ed efficaci strumenti di autonomia e responsabilizzazione per essere attrezzata a corrispondere in modo dinamico, nei rapporti con la collettività nazionale, alla complessità dei problemi che la delicatezza dei compiti impone. Ciò sarà possibile anche e soprattutto attraverso una valorizzazione del patrimonio di capacità professionale esistente a tutti i livelli dell'Amministrazione. Ed è stringente la necessità di intrecciare in un unico disegno riformatore le modifiche al sistema tributario e una razionale modernizzazione dell'impianto strutturale, in modo che i due versanti possano efficacemente interagire [...]” (Ivi, p. 4).

⁵ Il Comunicato stampa del Ministro Visco è del 5 giugno '99 (vedi in www.finanze.it). Il Ministro Visco aveva concluso spiegando che: “i vantaggi di questa riforma – grazie alla quale diventa possibile l'unificazione dei Ministeri delle Finanze e del Tesoro, dando luogo ad un unico centro decisionale per la politica economica del Paese – siano importanti per tutti: prima di tutto per lo Stato, che disporrà di uno strumento più adeguato per promuovere le sue entrate, per i cittadini che otterranno dal fisco maggior efficienza e maggior trasparenza, e per gli stessi dipendenti dell'Amministrazione, che vedranno valorizzata e promossa la loro professionalità e il loro impegno nello svolgimento del loro lavoro”. Il 4 aprile

Il varo della riforma ha comportato la necessità di procedere ad un riordino all'interno dell'organizzazione delle Direzioni centrali e delle Direzioni regionali⁶. La Direzione centrale veniva così organizzata con queste direzioni: Affari giuridici e contenzioso tributario⁷; Affari amministrativi⁸; Accertamento e programmazione⁹; Riscossione; Fiscalità locale¹⁰; Servizi generali, personale e organizzazione¹¹. Contemporaneamente si è iniziato – a livello periferico – un processo di unificazione degli uffici (i c.d. “Uffici unici”),¹² non sempre facile. E successivamente con una direttiva ministeriale si sono definiti i dettagli organizzativi (la direttiva dal titolo «Organizzazione uffici», può essere reperita nel citato sito del Ministero):

Gli Uffici locali, corrispondenti agli Uffici delle entrate del soppresso Dipartimento delle entrate, sono articolati in due aree operative denominate Area servizi e relazioni con il contribuente e Area controllo. La previsione di due aree corrisponde all'individuazione di due classi di servizi: servizi al contribuente, che rispondono alle necessità di informazione, formalizzazione e gestione del rapporto istituzionale tra contri-

2000 Visco ufficializzava le nomine dei vertici delle Agenzie fiscali: il Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Massimo Romano; Mario Picardi all'Agenzia del Territorio; l'Agenzia del Demanio veniva affidata a Elisabetta Splitz, mentre Mario A. Guaiana diveniva direttore delle Dogane. Dal 1 gennaio del 2001 l'amministrazione ha, quindi, inaugurato una nuova fase: le Agenzie fiscali che dal giugno del 2001 dipendono dal superministero dell'Economia.

⁶ Sul punto si fa un rinvio allo scritto di Daniela D'Agostino, *Riorganizzazione del Ministero delle Finanze in funzione dell'istituzione delle Agenzie fiscali*, “Il fisco”, n. 48, 1999, p. 15183.

⁷ Direzione alla quale veniva demandata l'attività d'interpretazione normativa e applicazione dei tributi.

⁸ Fra le competenze di questa DG: la gestione del rapporto con i contribuenti e del presidio telematico.

⁹ Direzione molto importante perché definisce le strategie di “intelligence”, gli studi di settore, le informazioni ecc.

¹⁰ Direzione con compiti di assistenza e vigilanza per gli Enti regionali e locali.

¹¹ Alla Direzione venivano attribuite importanti competenze in materia di controllo di gestione.

¹² Da molte parti l'unificazione degli uffici ha avuto un impatto non facile perché è destinata a cambiare il modo di lavorare specie nel settore dell'accertamento (senza contare, ad esempio, che da più parti vi è una carenza di personale con competenze in materia di Iva).

buente e amministrazione finanziaria; servizi alla collettività come il controllo della posizione fiscale del contribuente, la definizione della maggiore imposta accertata, la gestione della riscossione e dell'eventuale contenzioso.

Le aree sono supportate dall'Unità di direzione e segreteria. Al coordinamento ed al controllo operativo all'interno di ciascuna area provvede il responsabile dell'area. Nell'Area servizi e relazioni con il contribuente vengono svolte operazioni di front office: erogazione in tempo reale dei servizi e ricezione delle pratiche da trattare in differita; operazioni di back office: lavorazione e gestione delle pratiche che non possono essere chiuse agli sportelli in tempo reale¹³.

Attualmente l'organigramma del nuovo Ministero dell'Economia prevede, in aggiunta ai 4 dipartimenti del vecchio Tesoro, il Dipartimento delle politiche fiscali al quale fanno capo le Agenzie fiscali.

La legge che ha prodotto il riordino ministeriale è la n. 300 del '99. Dopo di essa sono stati prodotti una serie di decreti e regolamenti. Riveste particolare importanza il D.m. 28 dicembre 2000 (Disposizioni recanti le modalità di avvio delle Agenzie fiscali e l'istituzione del ruolo provvisorio del personale dell'AF a norma degli articoli 73 e 74 del de-

¹³ Nella citata Direttiva sull'organizzazione degli uffici si proseguiva spiegando che: "il front office è costituito da: postazione self service ad uso diretto del contribuente; sportello di prima informazione; sportelli di assistenza e informazione; sportelli polifunzionali. Invece il back office cura: la lavorazione dei rimborsi IVA; le attività già demandate alla sezione staccata della D.R.E.; il trattamento degli atti del registro (tassazione, registrazione degli atti, denunce di successione) e l'individuazione di quelli che richiedono controlli sostanziali approfonditi. Nell'Area controllo vengono programmati e realizzati i controlli e viene gestito il contenzioso: è organizzata in team integrati di controlli e team di assistenza legale. I team sono guidati da un coordinatore. I team integrati di controllo sono responsabili dell'intero ciclo di lavorazione: presa in carico delle pratiche relative ai soggetti da controllare; effettuazione dell'accertamento; gestione delle procedure di riscossione; gestione delle procedure di adesione. A ciascun team è assegnato uno specifico programma di controllo su gruppi di contribuenti da accertare. I team sono responsabili dell'efficace chiusura dei procedimenti aperti nei confronti dei contribuenti, secondo le modalità e le norme vigenti. Il team di assistenza legale gestisce il contenzioso, di norma nei gradi successivi al primo e fornisce assistenza legale all'intero ufficio. L'unità di direzione e segreteria fornisce supporto alla direzione e alle due aree e cura la gestione delle risorse umane e strumentali, i servizi di protocollo e archivio, la programmazione e il controllo di gestione, l'economato e la contabilità. Tra le competenze attribuite all'unità ci sono anche quelle relative alla gestione del sistema informativo [...]".

creto legislativo 30 luglio 1999, n. 300)¹⁴.

Il citato decreto oltre a sopprimere i vecchi Dipartimenti e a prevedere delle disposizioni transitorie per il personale dell'AF, rinvia i contenuti dell'organizzazione interna e le competenze delle Agenzie ai regolamenti ministeriali; in breve si può ricordare che:

- all'Agenzia delle Entrate sono stati affidati compiti inerenti la gestione del prelievo fiscale delle imposte (dirette, IVA, registro ecc.), l'assistenza ai contribuenti, i controlli mirati a reprimere l'evasione, ecc.¹⁵;
- all'Agenzia delle Dogane è stata affidata la competenza relativa alla riscossione dei diritti doganali e l'applicazione della fiscalità interna agli scambi doganali (gestione accise, conduzione laboratori chimici delle dogane)¹⁶;
- l'Agenzia del Demanio si deve occupare della tenuta del sistema informativo del patrimonio dello Stato (valorizzazione, impiego, vendita, gestione e manutenzione dei beni necessari all'attività dello Stato)¹⁷;
- all'Agenzia del Territorio sono trasferite le competenze in materia di conservatorie dei registri, catasto, anagrafe dei beni immobiliari¹⁸.

Dovrà passare tempo per capire l'efficacia della riforma in atto. Ma già da ora è importante riflettere su come si dovranno evolvere i rapporti fra le Agenzie e il Dipartimento delle politiche fiscali, e, poi, fra gli uffici centrali e quelli periferici.

* * *

Come accennato, con le riforme Bassanini ha fatto il suo ingresso, anche nell'ordinamento italiano, il sistema di amministrazione regolato

¹⁴ Vedi G.U. n. 9 del 12 gennaio 2001.

¹⁵ Si rinvia allo Statuto e ai regolamenti facilmente reperibili nel sito Internet: www.agenziaentrate.it.

¹⁶ Analogamente a quanto detto alla nota precedente, per le competenze si rinvia al sito www.agenziadogane.it.

¹⁷ Per gli aspetti organizzativi si rinvia al sito www.agenziademanio.com. Per una panoramica a trecentosessanta gradi sui problemi di diritto civile e amministrativo inerenti il nostro demanio, si rinvia a S. Avanzi, *Il nuovo demanio*, Padova, 2000.

¹⁸ La documentazione è reperibile nel sito www.agenziaterritorio.it.

dalle Agenzie pubbliche¹⁹. Queste Agenzie – la cui natura giuridica è quella di ente pubblico non economico²⁰ – da un lato sono sottoposte al normale controllo della Corte dei conti e dall'altro lato devono sottostare ad una serie di obblighi derivanti dal particolare rapporto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (e più precisamente con il Dipartimento delle politiche fiscali).

Nella citata “Relazione sullo Stato della riforma nell'amministrazione finanziaria”, è stato sottolineato che insieme allo sviluppo del progetto di riorganizzazione del nuovo Ministero si è sviluppata la progettazione di un sistema di relazioni fra Ministero e Agenzie attraverso il quale:

[... si] costituisce uno snodo estremamente delicato in quanto si tratta di mettere in tensione le diverse componenti del disegno innovatore, in un equilibrio dinamico che garantisca insieme l'unità del sistema complessivo e l'autonomia gestionale delle sue componenti²¹.

Il decreto legislativo 300 prevede la stipula di un'apposita convenzione annuale tra il Ministero e ciascuna Agenzia²².

Successivamente il rapporto – fra Ministero e Agenzia – “si configura come una relazione continuativa nel tempo ed è destinato a concludersi con la verifica dei risultati”, ovvero con l'accertamento del raggiungimento degli obiettivi concordati²³.

¹⁹ Sul punto vedi, L. Carbone, F. Caringella, F. Romano, *op. cit.*, 237 ss.

²⁰ Raffaello Lupi nel suo manuale ha parlato di enti economici, ma riteniamo si tratti di un errore di stampa.

²¹ Cfr. Ministero delle Finanze, *Relazione sullo Stato dell'Amministrazione finanziaria cit.*, p. 24.

²² Come si legge nella citata relazione, l'atto negoziale fa parte di una sorta di procedimento “a cascata” che vede: “nel documento di programmazione economica e finanziaria le prime specificazioni degli obiettivi e dei vincoli della gestione fiscale; nel documento di indirizzo del Ministro delle Finanze, le linee guida, la determinazione delle grandezze finanziarie e, più in generale, dello scenario di politica fiscale destinato a divenire esecutivo, per la gestione, con la stipula delle convenzioni” (Ivi, p. 24).

²³ A ciò è legata anche l'erogazione all'Agenzia della quota incentivante. Sono previsti, inoltre, nel periodo di vigenza della convenzione, momenti di verifica dell'andamento gestionale da effettuarsi tra Ministero e Agenzia al fine di concordare tempestivamente interventi mirati a superare eventuali criticità emerse. Vedi *Relazione cit.*, p. 25.

È evidente che attraverso la novità dello strumento convenzionale il Ministero vuole introdurre dei meccanismi di economicità ed efficienza nella conduzione delle Agenzie, e creare, inoltre, le condizioni per perseguire in modo trasparente la suddivisione dei ruoli e di responsabilità fra *principal* (Ministero) e *agent* (Agenzie).

La natura giuridica della convenzione è quella di atto pubblico fra enti pubblici, per la definizione delle modalità di gestione di una funzione pubblica (che – per legge – è stata affidata alle Agenzie).

La convenzione non è quindi una concessione traslativa della funzione pubblica poiché le Agenzie sono obbligate per legge a svolgere, nei settori di competenza, un servizio pubblico in modo da garantire il buon funzionamento dell'amministrazione; cosicché, a rigore, esse dovrebbero continuare a svolgere il servizio anche in assenza di una convenzione²⁴.

Ciò che è oggetto contrattuale del negoziato è l'individuazione degli obiettivi, con riferimento tanto ai volumi di attività, quanto alla qualità del servizio (per esempio sul fronte dell'assistenza al contribuente); si individuano, inoltre, degli indicatori per misurare l'effettivo raggiungimento dei risultati preventivati e anche la quantità di finanziamenti necessari a sostenere i costi di gestione del servizio²⁵.

²⁴ Ivi, p. 25.

²⁵ “Nell'impostazione della convenzione-tipo ci si è basati anche sull'analisi dei casi internazionali che hanno trattato tipologie analoghe, selezionando, come maggiormente aderenti a quanto previsto dal decreto legislativo 300, il modello spagnolo e quello danese: si tratta di contratti di programma anch'essi impostati non come sinallagmatici, ma piuttosto come accordi tra parti che hanno interessi convergenti e non contrapposti come accade tipicamente tra le controparti contrattuali. È questo, infatti, un punto particolarmente significativo: tra Ministro delle Finanze e Agenzie esiste una funzione di interesse comune, costituita dal buon andamento della politica fiscale, poiché è da questo che entrambe le parti traggono la loro ragione di essere. È la legge che definisce cosa ciascuna parte deve fare e si è in presenza di due attori “monopolisti” con funzioni continuative i cui rapporti, quindi, non possono che essere di natura fiduciaria. Lo schema-tipo, definito centralmente con la partecipazione dei vertici del Ministero e delle Agenzie, ha costituito più un modello a cui riferirsi per la redazione delle quattro convenzioni specifiche che uno schema di capitolato contrattuale o di condizioni generali di contratto cui attenersi in modo vincolante. Le quattro convenzioni specifiche, elaborate sulla base dell'atto di indirizzo del Ministro, negoziate tra Ministero e singola Agenzia e stipulate il 27 marzo 2001, rappresentano il risultato maggiormente significativo e innovativo del percorso di riforma svolto e costituiscono, attualmen-

La complessa gamma di rapporti tra il Ministero e le Agenzie è fatta anche di altre relazioni, di tipo non negoziale: ad esempio le funzioni proprie del Ministero, quali la vigilanza, il monitoraggio sui fattori della gestione, il coordinamento²⁶.

* * *

Da ultimo è doveroso ricordare che le difficoltà affrontate per l'avvio delle Agenzie fiscali non sono state poche. Il problema dell'avvio della nuova contabilità è stato forse il primo, ma non l'unico dei problemi con cui ci si è dovuti misurare²⁷. Ogni Agenzia ha da risolvere anche dei problemi peculiari derivanti dallo specifico delle proprie funzioni.

L'Agenzia del Territorio sta iniziando a trasferire – gradualmente – una parte del suo patrimonio ai Comuni²⁸. E ciò vuol dire che anche a livello periferico le strutture locali dell'Agenzia del Territorio dovranno svolgere numerose attività per garantire la lunga fase di transi-

te, lo strumento essenziale di regolazione del sistema di relazioni poiché in esse sono contenuti gli elementi atti a sviluppare la trasparenza e l'efficienza del sistema attraverso l'indicazione di precisi impegni delle parti per il raggiungimento dei risultati fissati". Ivi, p. 26.

²⁶ Nella relazione si legge che: "Negli assetti interni al nuovo sistema della fiscalità, il coordinamento assume il ruolo di garantire unitarietà di indirizzi generali e di stimolare l'effettiva attuazione, con metodi non pervasivi dell'autonomia gestionale delle Agenzie. Il monitoraggio consente al Ministero la conoscenza dell'effettivo andamento della gestione nei suoi aspetti essenziali e supplisce alle asimmetrie informative del rapporto *principal/agent*, senza interferire, però, nei controlli di gestione riservati all'interno. La vigilanza, infine, deve di necessità presidiare – tanto più in un momento di totale decentramento della gestione della funzione pubblica – l'assoluta legalità, la trasparenza e la correttezza dei rapporti con i contribuenti, non duplicando, anche in questo caso, forti responsabilità che sono proprie della dirigenza delle Agenzie, per il governo dei propri enti. Su questi aspetti le convenzioni stabiliscono le modalità del loro esercizio affinché siano contemperate le esigenze di un loro ottimale svolgimento da parte del Ministero con quelle di evitare possibili limitazioni dell'autonomia gestionale delle Agenzie". (Ivi, p. 27).

²⁷ In sostanza si è dovuti passare da un metodo di contabilità pubblica a un sistema pseudo privatistico. Per maggiori notizie si rinvia al nuovo regolamento di contabilità, vedi www.agenziaentrate.it. Invece per uno studio sul controllo di gestione degli uffici locali dell'Agenzia delle Entrate si rinvia alla tesi di A. Canuti, *Strumenti per il monitoraggio dell'organizzazione del funzionamento degli uffici locali dell'Agenzia delle Entrate*, SDA Bocconi, MMP, Milano, anno 2001.

²⁸ Vedi www.agenziaterritorio.it.

zione. Il caso dell'Agenzia dell'Entrate è senza dubbio il più complesso. Si può brevemente accennare ad alcune questioni ancora aperte. In un prossimo futuro sarà importante comprendere l'evoluzione dei rapporti fra l'Agenzia e gli enti esterni. Infatti – stando ai programmi d'azione – essa oltre a svolgere le consuete funzioni (controlli, accertamenti, servizi per il contribuente ecc) potrà anche contrattare con i vari enti territoriali e non, per la fornitura o gestione di uno o più servizi. Il problema è delicato e deve essere studiato attentamente perché è intuitivo che ogni rapporto negoziale (per quanto vantaggioso per l'Agenzia) potrebbe aver qualche ripercussione sull'autonomia, l'imparzialità e l'indipendenza necessarie per permettere al funzionario del fisco di svolgere la sua funzione con la massima indipendenza ²⁹.

La nuova organizzazione del Fisco ha bisogno di tempo per celebrare i rapporti gerarchici fra il livello centrale (direzioni centrali e il Direttore dell'Agenzia) e quello intermedio (direzioni regionali).

In quest'ottica la riforma del 1991 aveva già cambiato i rapporti di forza: la soppressione delle Intendenze e la creazione delle Direzioni regionali ha significato un indebolimento degli apparati centrali a favore della periferia (intermedia). È inutile negare, infatti, che alcune Direzioni regionali costituiscono degli autonomi centri di potere ³⁰.

È evidente, poi, che sarà importante che i nuovi uffici locali delle Agenzie riescano a integrare il personale proveniente da varie esperienze (ad esempio dall'IIVA, dalle IIDD e dal registro). Nell'ottica degli uffici locali – che nelle intenzioni dell'Agenzia delle Entrate dovrebbero essere tutti aperti entro il 2002 ³¹ – il vero problema continuerà ad es-

²⁹ Potrebbe capitare ad esempio che l'Agenzia concluda sostanziosi contratti per gestire l'ICI del Comune X, e – quindi – allo stesso tempo come è ovvio l'Ufficio locale dell'Agenzia sito nel Comune X dovrebbe essere partner commerciale (per l'ICI ad esempio) e controllore dell'intera attività fiscale del Comune medesimo. Da questi nuovi rapporti deriva che l'attività a livello periferico possa essere condizionata da non poche pressioni, e quindi si dovrebbe opportunamente pensare a rinforzare le garanzie di indipendenza dei funzionari nell'ottica del potenziamento del ruolo degli Uffici locali.

³⁰ Così, come si dirà meglio successivamente, ad oggi non si può neanche dire che mancano esempi di sovrapposizione fra direttori regionali e Direzione Centrale.

³¹ I primi 11 Uffici unici vennero attivati nel 1997 alla fine del 2001 quelli attivati sono ben 342, ne mancano ancora 41 che dovrebbero essere attivati per il

sere come, e più del passato, quello della formazione e dell'organizzazione del personale. Molto si sta facendo, ma è evidente che, vista la complessità della materia, per arrivare alla piena efficienza ci vorranno degli anni.

Per favorire il miglioramento dei rapporti fra le nuove e vecchie strutture organizzative – centrali, regionali e locali – e per coinvolgere il personale nel processo di cambiamento in atto si è dovuta potenziare la comunicazione interna. A tal fine è stata istituita la figura del referente della comunicazione interna. Nell'Agenzia delle Entrate esiste una vera rete di referenti della comunicazione con il compito di avvicinare sempre più i dipendenti degli Uffici locali alle informazioni che arrivano dalle direzioni (e viceversa): e cioè portare a conoscenza del semplice impiegato le problematiche di chi – a livello centrale – si trova a gestire il cambiamento, e per converso informare il Centro sui problemi della periferia³². Si è anche potenziato l'Intranet con la creazione dei forum della discussione e si è realizzata una rivista bimestrale, in formato cartaceo, denominata "Agenzia delle Entrate"³³.

mese di giugno del 2002. Per un maggiore approfondimento sul punto si rinvia alla rivista telematica dell'Agenzia delle Entrate: *Fiscnotizie*, N. 14, in www.agenziaentrate.it

³² Sulla rete dei referenti si possono trovare informazioni nel sito Internet www.agenziaentrate.it. (Chi scrive è stato nominato referente della comunicazione interna – poco prima dell'avvio della riforma, nel dicembre del 2000).

³³ Sui forum della discussione non è qui il caso di soffermarsi perché l'argomento è stato approfondito in appendice da Giovanni Ruii. Invece, per quanto riguarda il periodico è doveroso sottolineare come esso sia apparso ai più solo come una grande e pomposa operazione di marketing, vicina alla dirigenza, ma del tutto lontana dalle situazioni che quotidianamente si vivono negli uffici di periferia.