

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

## **COMMISSIONE VI (FINANZE)**

### **SEMINARIO DEL 20 LUGLIO 2015**

Schemi di decreti legislativi recanti misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali (Atto n. 181), norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (Atto n. 182) e misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (Atto n. 185), predisposti in attuazione della delega per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, di cui alla legge 11 marzo 2014, n. 23.

#### **RELAZIONE**

**di**

**MASSIMO ROMANO**

**concernente l'Atto n. 181 e l'Atto n. 185**

Roma, 20 luglio 2015

Nel ringraziare il Presidente e i componenti della Commissione VI della Camera dei Deputati per l'invito che mi è stato rivolto, entro subito nel merito di alcune delle problematiche che formano oggetto del seminario, nell'intento di poter fornire un contributo di riflessione che possa essere utile per le valutazioni che la Commissione è chiamata a fare.

Limitero le mie considerazioni agli schemi di decreto legislativo che contengono le misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali (Atto n. 181) e le misure per la semplificazione e la razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (Atto n. 185).

## **1. Schema di decreto legislativo recante misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali (Atto n. 181)**

### **Considerazioni generali**

Lo schema di decreto concernente la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali interviene in un momento di profonda crisi delle strutture che rischia di vanificare i risultati positivi che pure sono stati conseguiti in questi anni.

E' noto che, a differenza di altre attività esercitate dagli stati, le amministrazioni fiscali sono connotate dalla presenza di professionalità tecniche spendibili sul mercato del lavoro privato, da strutture operative diffuse sul territorio e dalla misurabilità dei risultati, in termini di gettito e di recupero dell'evasione. Tali caratteristiche hanno indotto ad adottare, almeno nei paesi più avanzati, modelli organizzativi caratterizzati da elevata autonomia gestionale e schemi di funzionamento vicini a quelli aziendali, in particolar modo sul versante della gestione e sviluppo del personale che costituisce la principale risorsa impiegata da questo tipo di organizzazioni.

In Italia l'adozione dal 2001 di un modello di amministrazione finanziaria organizzato "per agenzie" ha consentito, caso sostanzialmente unico tra le strutture pubbliche italiane di grandi dimensioni, di sperimentare assetti gestionali caratterizzati da un'impronta manageriale,

che hanno permesso di coniugare l'imprescindibile ruolo pubblico (imparzialità e buon andamento) con un più marcato orientamento al risultato e alla produttività (dalla logica dell'adempimento alla logica del risultato).

L'esperienza ha dimostrato che grandi processi di cambiamento possono nascere e crescere dentro le singole amministrazioni se vi è la capacità del gruppo dirigente e dell'intero apparato di mettersi in discussione e di innovare rispetto alla situazione data.

Decisive al riguardo sono state le risorse umane, progressivamente migliorate nel corso del tempo grazie alla costante attenzione alle procedure di reclutamento esterno, a un'intensa attività di formazione, qualificazione e sviluppo professionale estesa a tutto il personale, a un avanzato sistema di valutazione.

Tutto ciò ha consentito alle agenzie fiscali di migliorare progressivamente le loro *performance* in termini di risultati (misurabili) conseguiti e di proporsi anche alle altre pubbliche amministrazioni italiane ed estere come un preciso punto di riferimento culturale e comportamentale.

Nonostante l'indubbio sforzo compiuto non sono mancati in questi anni errori e contraddizioni che si sono via via scaricati sull'organizzazione, aggravandosi, tanto da porre oggi seriamente a rischio il raggiungimento dei risultati attesi e da generare forte turbamento e demotivazione negli operatori.

Le cause del disagio sono note: mancata individuazione da parte del legislatore di una strategia convincente e stabile nel tempo per la gestione della fiscalità e il contrasto dell'evasione, mancanza di strategia che ha prodotto frequenti e improvvisate modificazioni del quadro normativo, come quelle relative all'utilizzo degli strumenti presuntivi quali il redditometro, rivelatosi – ma era facilmente prevedibile – del tutto inefficace come strumento di accertamento di massa, o come quelle relative alla misura delle sanzioni effettivamente applicate, variata nel corso degli anni senza alcun collegamento con la effettiva potenzialità operativa dell'amministrazione fiscale; mutamenti poco razionali degli assetti organizzativi, giustificati con incerte e mai seriamente verificate prospettive

di riduzione dei costi di funzionamento (mi riferisco specificamente alla fusione tra Agenzia delle Dogane e Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e all'incorporazione dell'Agenzia del Territorio nell'Agenzia delle Entrate) a scapito della focalizzazione sulla missione istituzionale che ciascuna di esse perseguiva; abbandono, almeno nel caso della maggiore delle agenzie e sempre con il dichiarato fine delle riduzioni di spesa, del modello organizzativo territoriale basato sugli uffici delle entrate e sua sostituzione progressiva con un assetto poco soddisfacente in relazione alla funzione esercitata, e addirittura in controtendenza rispetto alle scelte legislative generali, come quello provinciale, che ha portato in molti casi alla creazione di macrostrutture certamente meno coordinabili e spesso inevitabilmente caratterizzate da minore efficienza gestionale.

Nella gestione del rapporto con il contribuente per favorirne il corretto adempimento, dopo i positivi risultati della fine degli anni '90, basati sull'introduzione del c.d. *fisco telematico*, è mancata - anche a causa dello scarso coordinamento tra Agenzia delle entrate e Sogei - la capacità di perseguire un nuovo modello relazionale incentrato sul diffuso e tempestivo utilizzo, secondo una logica proattiva, delle informazioni contenute nelle banche dati e sull'impiego massiccio della telematica per dialogare preventivamente con il contribuente.

Ulteriore elemento di difficoltà per l'intera amministrazione finanziaria è scaturito dalla pur doverosa azione di Equitalia, sulla quale si è scaricata, più ancora che sugli enti impositori, l'ostilità di molti inadempienti. Ciò anche per effetto di un fraintendimento dei compiti attribuiti alla società di riscossione, di cui è rivelatore lo stesso presuntuoso mutamento di denominazione sociale con un improprio riferimento all'equità.

Pure è stata insufficiente in questi anni l'azione delle strutture dipartimentali destinate a supportare il Ministro nella definizione delle politiche fiscali e a dialogare con le agenzie attraverso la definizione della convenzione annuale e la prevista attività di controllo. Per ragioni difficilmente comprensibili il Dipartimento delle politiche fiscali (ora Dipartimento delle finanze) non è stato messo in grado di svolgere compiutamente l'azione ad esso assegnata nel modello teorico. Ciò ha finito per sovraesporre (anche mediaticamente) le agenzie e, in particolar modo

l'Agenzia delle entrate, impropriamente percepita come il baricentro decisionale dell'intero sistema.

### **La vicenda dei concorsi dirigenziali e dei funzionari incaricati**

In questo scenario, caratterizzato da grande slancio e dinamismo operativo, ma anche da notevoli elementi di difficoltà, è ora sopravvenuta la grave questione degli incaricati di funzioni dirigenziali nelle agenzie fiscali rimossi a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 17 marzo 2015.

La vicenda è nota, ma credo sia indispensabile ricordarne i passaggi, anche per poter esprimere una valutazione prognostica sulle soluzioni che sembrano ora delinearsi.

Coerentemente con le peculiari caratteristiche del modello organizzativo delle agenzie fiscali e, in particolare, con l'autonomia a esse attribuita in materia di gestione e sviluppo del proprio personale, l'art. 71, comma 3, lett. d), del d.lgs. n. 300/1999 prevede che ogni agenzia con il proprio regolamento di amministrazione e in conformità con i principi contenuti nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, "determini le regole per l'accesso alla dirigenza".

Con tale disposizione, il Legislatore ha evidentemente ritenuto che le modalità di selezione dei dirigenti non potessero rimanere estranee alla sfera di autonomia delle agenzie fiscali, trattandosi – analogamente ad altre materie riguardanti la gestione del personale e l'ordinamento degli uffici, demandate dalla legge al regolamento di amministrazione – di una leva fondamentale per assicurare la funzionalità e lo sviluppo dell'organizzazione.

La disposizione rispondeva pienamente alle peculiari esigenze dell'Agenzia delle Entrate. La direzione degli uffici operativi dell'Agenzia richiede, infatti, ampie e approfondite conoscenze in materie di notevole complessità tecnica e solide competenze organizzative, perché occorre indirizzare, coordinare, motivare e monitorare, nello svolgimento di una variegata gamma di complessi processi di lavoro, l'attività di un gran numero di addetti di elevata professionalità, il cui coordinamento richiede, oltre alle competenze tecnico-tributarie, doti di *leadership*, capacità relazionali e attitudini manageriali.

Per fare fronte a compiti di direzione di tale natura, sulla base delle disposizioni del d.lgs. n. 300/1999 l'Agencia delle entrate, al pari delle altre agenzie fiscali, aveva previsto nell'art. 12 del proprio Regolamento di amministrazione procedure concorsuali innovative in base alle quali, dopo una prima selezione concorsuale pubblica, i candidati avrebbero dovuto seguire un periodo di tirocinio teorico-pratico di congrua durata, volto a verificare sul campo il possesso delle capacità necessarie per svolgere le funzioni di dirigente. Solo se la valutazione di tale periodo fosse stata positiva il candidato avrebbe potuto conseguire la qualifica dirigenziale.

Il percorso selettivo che la norma regolamentare prefigurava si è avviato nell'Agencia delle entrate già nel 2001 (nell'anno stesso, quindi, in cui l'Agencia fu attivata) con un concorso per 300 posti di dirigente che avrebbe consentito di coprire tutte le vacanze di organico esistenti all'epoca. Quel percorso, però, si è ben presto interrotto. Il TAR del Lazio, adito dal sindacato Dirpubblica, ha infatti ritenuto che, in assenza di una specifica norma di deroga, il d.lgs. n. 300/1999, facendo richiamo ai "principi contenuti nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29" (poi d.lgs. n. 165 del 2001), abbia voluto recepire l'intera disciplina dettata da tale decreto per il reclutamento dei dirigenti, con un "rinvio dinamico" anche alle disposizioni di carattere regolamentare alle quali lo stesso decreto demanda la disciplina di dettaglio delle modalità di reclutamento.

In sostanza, secondo il TAR, la previsione contenuta nel d.lgs. n. 300/1999, che attribuisce ai regolamenti di amministrazione delle agenzie fiscali la determinazione delle regole di accesso alla dirigenza, deve interpretarsi come meramente riproduttiva della normativa generale in materia.

Le giurisprudenza amministrativa, dunque, ha subito vanificato lo spazio di autonomia gestionale riconosciuto dal d.lgs. n. 300/1999, imponendo alle agenzie fiscali le modalità di selezione previste, per la generalità delle pubbliche amministrazioni, dall'art. 28, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001. Tale ultima norma è stata poi oggetto di riscrittura ad opera della legge 15 luglio 2002, n. 145, che demandava a un apposito regolamento governativo (emanato solo due anni dopo: d.P.R. 24 settembre 2004, n. 272) la definizione dei criteri e delle modalità di

svolgimento delle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza pubblica delle amministrazioni statali.

L'impossibilità di avviare procedure di reclutamento che rispondessero in maniera ottimale alle esigenze funzionali dell'Agenzia, l'evoluzione della normativa di riferimento e i perduranti blocchi delle assunzioni nella pubblica amministrazione hanno dato luogo a una situazione di stallo. Nel frattempo, per assicurare il regolare svolgimento dell'attività degli uffici, l'Agenzia ha dovuto necessariamente conferire incarichi dirigenziali a propri funzionari. La possibilità di affidare incarichi dirigenziali a funzionari era prevista dall'art. 24, comma 2, del Regolamento di amministrazione; la portata della norma – limitata inizialmente al triennio 2001-2003 – è stata necessariamente più volte prorogata. I funzionari prescelti erano soggetti dei quali erano state sperimentate sul campo, per un congruo periodo di tempo, le competenze professionali e l'attitudine a svolgere funzioni di maggiore responsabilità; erano stati individuati previa attenta valutazione delle loro capacità e conoscenze, secondo criteri fissati con apposite linee guida del marzo 2006 e del luglio 2011.

I funzionari incaricati, per via delle cessazioni dal servizio dei dirigenti, hanno finito con il ricoprire oltre due terzi delle posizioni dirigenziali attive. Molti di essi hanno svolto incarichi dirigenziali fin dall'avvio dell'Agenzia o addirittura anche da prima (per effetto di quanto stabilito dall'art. 12 del d.l. n. 79 del 1997, peraltro tuttora in vigore). La situazione che si era venuta a creare era obiettivamente atipica, ma per risolverla l'Agenzia non poteva comunque rinunciare all'obiettivo di reclutare i propri dirigenti sulla base di una valutazione delle conoscenze professionali, dell'esperienza e delle competenze effettivamente maturate dagli interessati.

La possibilità di perseguire entrambi questi obiettivi sembrava fosse stata offerta dall'art. 1, comma 530, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), in base al quale il reclutamento di personale dell'amministrazione economico-finanziaria, compreso quello delle agenzie fiscali, può avere luogo con modalità speciali, stabilite con decreto del Ministro.

Per quanto riguarda l'Agenzia delle entrate, sulla base di un decreto del Ministro dell'ottobre 2010 fu emanato un bando di concorso per 175

posti di dirigente, che avrebbe potuto costituire il primo passo per avviare a soluzione il problema delle reggenze.

La procedura di reclutamento era mutuata da quella adottata in occasione di un analogo concorso per dirigenti indetto e regolarmente portato a termine dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Essa mirava a un esame complessivo delle competenze specifiche possedute dai candidati, con particolare riferimento alla verifica delle esperienze professionali maturate nelle peculiari aree di attività dell'Agencia, nonché all'accertamento delle capacità manageriali, dell'attitudine a lavorare per obiettivi e risultati, delle motivazioni professionali e della capacità di sviluppare competenze e livelli di *performance* in linea con la missione istituzionale dell'Agencia. In relazione a queste finalità, la procedura sarebbe dovuta consistere nella valutazione di titoli e nella verifica dei requisiti e delle attitudini professionali, integrata da un colloquio.

La procedura prevedeva – anche qui in analogia con il bando di concorso emanato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – una riserva di posti fino al 50% per i funzionari di ruolo dell'Agencia della terza area funzionale (posizione economica F3 o superiore), in possesso di laurea, che avessero almeno otto anni di servizio nelle suddette posizioni economiche.

Nuovamente adito dal sindacato Dirpubblica, il TAR del Lazio con due distinte sentenze – rispettivamente depositate nell'agosto e nel settembre 2011 – ha dichiarato illegittima la previsione contenuta nell'art. 24 del Regolamento di amministrazione dell'Agencia (attribuzione di incarichi dirigenziali a funzionari) ed ha annullato il concorso a 175 dirigenti.

Secondo il TAR, l'art. 24 del Regolamento di amministrazione sarebbe illegittimo in quanto conterrebbe una previsione non supportata da una disposizione normativa di rango primario. In sostanza il TAR, muovendo dall'assunto che l'affidamento di compiti dirigenziali a funzionari costituisce una fattispecie di attribuzione di mansioni superiori, ha ritenuto che l'ordinamento non contenga norme di legge che contemplino una fattispecie del genere, prevedendo il conferimento di mansioni superiori esclusivamente nell'ambito delle funzioni non dirigenziali (art. 52 del decreto legislativo n. 165/2001). Sempre in quest'ordine di considerazioni, il

TAR ha annullato il concorso per 175 dirigenti, in considerazione del fatto che esso prevedeva l'attribuzione di un punteggio anche per gli incarichi dirigenziali "illegittimamente" affidati in applicazione del citato art. 24 del Regolamento di amministrazione.

In pendenza dell'appello concernente la sentenza riguardante l'art. 24, cautelatamente sospesa dal Consiglio di Stato con ordinanza del novembre 2011, è sopravvenuto l'art. 8 del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla legge n. 44, che - nell'evidente intento di salvaguardare il principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione - autorizzava le agenzie fiscali a svolgere procedure concorsuali per le posizioni dirigenziali vacanti, secondo le modalità speciali già richiamate nel precedente concorso (tra le quali la riserva di posti del 50%); faceva salvo fino all'espletamento del concorso (da ultimare entro il 31 dicembre 2013), il conferimento temporaneo di incarichi dirigenziali a funzionari; precludeva, una volta ultimato il concorso, la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a funzionari.

Nell'ambito del giudizio di appello promosso dall'Agenzia contro la sentenza con la quale il TAR aveva annullato l'art. 24 del Regolamento di amministrazione, il sindacato Dirpubblica sosteneva l'incostituzionalità della previsione contenuta nel citato art. 8, comma 24, del d.l. n. 16/2012 affermando che la norma interferiva, a vantaggio di una delle parti in conflitto, in un giudizio in corso.

Il Consiglio di Stato, con sentenza del luglio 2012, depositata oltre un anno dopo, nel novembre 2013, non definitivamente pronunciando respingeva le richieste di sospensione cautelare avanzate dall'Agenzia e, relativamente alla disposizione contenuta nel d.l. n. 16/2012, rimetteva gli atti alla Corte costituzionale.

Il lungo lasso di tempo trascorso tra l'udienza di discussione e il deposito della decisione non ha consentito il tempestivo svolgimento del concorso entro il termine previsto del 31 dicembre 2013. Con l'art. 1, comma 14, del d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, dalla legge n. 15 del 2014 e, successivamente, con l'art 1, comma 8, del d.l. 31 dicembre 2014, n. 192, convertito dalla legge n. 11 del 2015 11, hanno pertanto prorogato, da ultimo al 31 dicembre 2015, il termine per il completamento

delle procedure concorsuali, contestualmente prorogando ulteriormente gli incarichi già attribuiti.

Il 14 gennaio 2014 il Ministro ha firmato il decreto, regolarmente registrato alla Corte dei conti, con i criteri per un concorso per 403 dirigenti, redatto sulla falsariga di un analogo concorso già bandito dalle Dogane. Il bando, pubblicato il 13 maggio 2014, è stato impugnato sia dal sindacato sia, autonomamente, da un dirigente di una amministrazione regionale che ha eccepito il mancato esperimento preventivo della mobilità intercompartimentale. Il sindacato (che aveva nel frattempo impugnato anche il bando emesso dall'Agencia delle dogane) ha chiesto la sospensiva, concessa dal TAR ma negata dal Consiglio di Stato. Il ricorso del singolo dirigente, invece, è stato respinto dal TAR, ma la esecutività della sentenza è stata sospesa dal Consiglio di Stato. Nella situazione di grande confusione venutasi a determinare, la pubblicazione del diario delle prove è stata più volte rinviata.

Nel marzo 2015 il TAR ha annullato il bando di concorso dell'Agencia delle dogane eccependone l'illegittimità nella parte in cui esso prevedeva la valutazione dei titoli, non essendo stato ancora emanato un DPCM previsto da una norma in vigore da più di due anni.

Pochi giorni dopo, con la sentenza n. 37 del 17 marzo 2015, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 8, comma 24, del decreto-legge n. 16/2012 e delle successive disposizioni di proroga, in quanto tali norme consentirebbero il conferimento di incarichi dirigenziali senza un concorso pubblico in violazione di quanto stabilito dall'art. 97 Cost.

In particolare la Corte ha contestato il fatto che gli incarichi conferiti sulla base delle norme censurate potessero definirsi "transitori", considerate le reiterate proroghe disposte.

La sentenza della Corte è stata pubblicata nella G.U. del 25 marzo 2015. Dal giorno successivo sono decaduti dall'incarico oltre 1.000 funzionari che ricoprivano incarichi dirigenziali nelle agenzie delle Entrate (866 unità) e delle Dogane.

Il turbamento che la situazione ha determinato nel funzionamento delle Agenzie fiscali credo sia ben noto alla Commissione e non richiede molte parole. Si tratta di un pregiudizio gravissimo, che sta disperdendo il

lavoro di molti anni e che rischia di arrecare un grave danno all'interesse pubblico, sia in termini finanziari che amministrativi.

Attualmente nell'Agenzia delle entrate poco più di 300 dirigenti hanno la direzione di circa 1200 strutture dirigenziali (uffici territoriali, direzioni provinciali e regionali e loro articolazioni interne, strutture centrali). Quale possa essere il reale presidio gestionale assicurabile in una situazione del genere è facilmente intuibile.

Ciò che preme rilevare è che gli orientamenti giurisprudenziali ricordati hanno messo nel nulla le scelte fatte dal legislatore nel 1999, affermando l'uniformità delle regole concorsuali delle agenzie fiscali e quelle considerate ordinarie, nel presupposto che l'attribuzione degli incarichi dirigenziali costituisca sempre e comunque un nuovo accesso ai pubblici uffici. Così, in verità, non è nella realtà di molte amministrazioni pubbliche, basti pensare alle forze armate (farebbe sorridere l'idea di un colonnello nominato per concorso esterno pubblico cui possono accedere funzionari amministrativi o ricercatori universitari), alla carriera diplomatica o a quella prefettizia, alle quali si accede dall'esterno unicamente quali funzionari, progredendo poi fino ai vertici in base a meccanismi di valutazione e di avanzamento interni.

Per comprendere la concreta portata della questione occorre ricordare quale è stata l'evoluzione del pensiero della Corte costituzionale sulla portata dell'art. 97 della Costituzione nel caso del conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito della pubblica amministrazione.

Come è noto il terzo comma dell'art 97 della Costituzione stabilisce che "Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge".

Fino al 1990 non si era posta la questione delle modalità di accesso alla dirigenza pubblica (istituita nel 1972), essendo pacificamente accettato che essa avvenisse per lo più mediante procedure di avanzamento interne (scrutini per merito comparativo, concorsi speciali interni).

Con la sentenza n. 161 del 1990 la Corte ha dato l'avvio a una interpretazione dell'art. 97 che, nei pronunciamenti successivi, ha finito per divenire distorsiva della portata del precetto costituzionale. Con tale sentenza, infatti, relativa all'inquadramento di personale nei ruoli della Regione Sardegna, veniva affermato il principio che "il passaggio ad una

fascia funzionale superiore, in quanto comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate, è una figura di reclutamento soggetta alla regola del pubblico concorso" e si ammetteva la deroga al principio del pubblico concorso esterno per l'accesso alla dirigenza soltanto in presenza di una "valutazione dell'attività pregressa del dipendente diretta a far ragionevolmente ritenere che sia in possesso dei requisiti richiesti", non considerando invece soddisfatto il requisito costituzionale solo sulla base del parametro automatico dell'anzianità di servizio.

Questa distinzione si è persa negli anni. La semplice formula che agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso è stata così dilatata dal suo ovvio e iniziale significato, secondo il quale si "entra" nella Pubblica Amministrazione per concorso pubblico, fino a comprendere in essa qualunque passaggio a funzioni superiori dopo l'ingresso (sul punto, in particolare, le sentenze n. 194 del 2002 e n. 205 del 2004).

Si tratta di un'interpretazione discutibile, che purtroppo ha trovato la distrazione dei Governi che si sono succeduti nel tempo e la "pacata rassegnazione" delle amministrazioni di stampo burocratico che, per assenza di stimoli e per deficit culturale, non ne hanno compreso gli effetti negativi prodotti sul proprio personale e che ha reso inutilizzabile la promozione come leva gestionale, strumento viceversa imprescindibile per quelle organizzazioni che hanno avviato seri percorsi di crescita e sviluppo.

Nelle grandi organizzazioni pubbliche specialistiche, ove cioè esiste un unico ente chiamato a gestire la funzione e non una pluralità di enti che svolgono funzioni analoghe, è privo di logica ipotizzare che il reclutamento dei dirigenti possa essere effettuato prevalentemente all'esterno dell'organizzazione (attingendo quindi a persone che hanno limitate esperienze lavorative in altre amministrazioni pubbliche, in imprese private, in studi professionali, ecc.), così come è del tutto irrealistico pensare che i dirigenti possano formare le loro capacità gestionali attraverso Scuole esterne che, nella migliore delle ipotesi, potranno arricchire il loro bagaglio di nozioni teoriche utili al loro completamento professionale. In organizzazioni come le agenzie fiscali le competenze necessarie per la funzione dirigenziale sono rinvenibili prevalentemente, se non quasi

esclusivamente, all'interno dell'organizzazione, sulla base di adeguati percorsi di sviluppo e di rigorosi sistemi di valutazione che consentano la selezione di coloro che hanno le migliori professionalità e attitudini per svolgere la funzione dirigenziale.

Ciò che si dovrebbe pretendere per tutte le grandi organizzazioni pubbliche di carattere specialistico è che l'accesso alla dirigenza avvenga ordinariamente dall'interno, con affidabili meccanismi valutativi e di selezione, come per lo più è avvenuto in questi anni per i funzionari che sono stati incaricati di funzioni dirigenziali nelle agenzie.

Per l'immissione di una contenuta aliquota di dirigenti con esperienze esterne di cui l'amministrazione risulti effettivamente carente, appare del tutto sufficiente il meccanismo previsto dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il reclutamento esterno/interno dei dirigenti è possibile, e da tempo si verifica nella realtà, per organizzazioni numericamente replicate come sono i comuni e gli altri enti territoriali. In questo caso il meccanismo concorsuale, che normalmente porta alla selezione di funzionari già esperti nello specifico settore messo a concorso provenienti sia dall'interno dell'ente, sia da altri enti locali ove svolgono funzioni analoghe, consente una crescita professionale e un sicuro beneficio per gli enti che effettuano le assunzioni.

In conclusione è bene rilevare che l'indirizzo interpretativo assunto dalla Corte costituzionale in materia di nomine dirigenziali nella pubblica amministrazione non appare insuperabile. Se ne potrebbe dedurre che, ove nelle agenzie fiscali fosse introdotto – sulla base di considerazioni direttamente riconducibili alle ragioni poste a base del modello stesso delle agenzie fiscali - un sistema di carriera professionale per i funzionari, l'accesso alla qualifica dirigenziale non dovrebbe porre più problemi di costituzionalità, come non li pone, evidentemente, per le amministrazioni che ho già ricordato.

Prima di esporre alcune riflessioni sullo schema di decreto legislativo Atto n. 181, vorrei ricordare le parole di Raffaella Saporito, Direttore del Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche di SDA Bocconi in un recente articolo pubblicato *on line*: *"In quante amministrazioni un giovane*

*funzionario può ambire a crescere in coerenza con le proprie capacità manageriali dimostrate sul campo? Il problema dei percorsi di carriera oggi non è l'automatismo, ma la loro assenza! L'Agenzia delle Entrate offre questa possibilità di crescita, che permette ai giovani funzionari di investire nell'amministrazione per cui prestano servizio, sapendo che è anche un modo per investire su di sé. Oggi, invece, per diventare dirigente bisogna spesso fare un concorso altrove, ritagliare del tempo per 'prepararsi al concorso', come se fare bene il proprio lavoro da funzionario non fosse abbastanza e non servisse alla carriera."*

Purtroppo le vicende di questi giorni inducono ad essere pessimisti sulla possibilità di affermare nella pubblica amministrazione italiana modelli effettivamente basati sul merito, superando le contraddizioni di meccanismi concorsuali esterni che difficilmente potranno prescindere dal tradizionale nozionismo per verificare in concreto attitudini, capacità di soluzione, equilibrio, rigore etico, ecc., qualità queste che soltanto un'osservazione prolungata del comportamento di individui che operano già all'interno delle strutture può realmente assicurare.

La prospettata soluzione di ricorrere ad un concorso per soli esami per reclutare in tempi rapidi i dirigenti delle agenzie equivale a una resa nella ricerca di modalità selettive coerenti con il modello organizzativo e in grado di valorizzare merito e competenze. Con gli attuali rigidi schemi delle procedure di concorso, inoltre, qualunque tentativo di valorizzare adeguatamente, con il meccanismo dei titoli, conoscenze professionali, esperienza e competenze effettivamente maturate dagli interessati porterà con ogni probabilità a un nuovo, lungo e defatigante contenzioso amministrativo.

La sentenza della Corte costituzionale ha chiaramente sancito l'incompatibilità tra le tradizionali regole di accesso alla dirigenza e i principi di funzionamento delle agenzie fiscali. Bisogna partire da questo assunto per trovare soluzioni efficaci a un problema che rischia di pesare sui conti pubblici e di travolgere una delle poche esperienze di successo nell'asfittico panorama di riforme della nostra pubblica amministrazione.

### **Considerazioni sull'articolato normativo**

Venendo ora allo schema di decreto legislativo delegato sulla riorganizzazione delle agenzie fiscali, in attuazione della delega contenuta nell'art. 9, comma 1, lett. h), della legge 11 marzo 2014, n. 23, osservo quanto segue.

Il comma 1 dell'art. 1 contiene sia enunciazioni pienamente condivisibili, come quella di "facilitare gli adempimenti tributari anche grazie all'impiego di nuove e più avanzate forma di comunicazione con il contribuente" (trascurando, tuttavia di individuare le risorse finanziarie necessarie, come segnalerò a proposito della formulazione del comma 2 dello stesso art. 1), sia affermazioni dal chiaro sapore demagogico, come quella relativa alla "riduzione dell'invasività dei controlli", che ricalca una previsione, altrettanto demagogica, relativa agli accessi amministrativi, da eseguirsi da parte dei diversi organismi su base programmata e coordinata e, per la Guardia di finanza anche in borghese, contenuta nell'art. 7, comma 1, lett. a), del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, e che, evidentemente, sembra ignorare la circostanza che la gran parte dei contribuenti che svolgono attività indipendenti non subisce alcun controllo sostanziale nell'intero arco della loro vita produttiva (dovrebbe essere noto come le probabilità di incorrere in un accertamento sostanziale, per un contribuente di medio-piccole dimensioni, si aggirino attualmente nel rapporto di un controllo ogni trent'anni di attività).

Il problema, evidentemente, non è quello di inventare "nuove tecniche di analisi dei rischi", tanto l'evasione fiscale è grave e diffusa nel nostro Paese, ma è soprattutto quello di impedire la reiterazione dell'evasione, fenomeno questo che rende scarsamente produttiva l'attività di controllo ai fini del recupero stabile di *tax compliance*.

Pur essendo condivisibile la previsione del comma 2 dell'articolo 1, volta a fissare specifici "obiettivi di incremento del livello di adempimento spontaneo" con l'espresso richiamo anche alle recenti disposizioni finalizzate a sottoporre al contribuente, prima dell'adempimento, le informazioni e gli elementi che lo riguardano ricavabili dalle banche dati, manca, come già si è accennato, l'approntamento delle risorse finanziarie occorrenti per la

realizzazione da parte di SOGEI delle relative applicazioni informatiche e telematiche.

I contenuti delle convenzioni annuali e il sistema di incentivazione possono essere certamente migliorati, come pretenderebbero i commi da 3 a 7 dell'art. 1, se parallelamente vengono rinegoziate le risorse occorrenti per il raggiungimento di nuovi e diversi obiettivi, altrimenti tutto sarà velleitario e privo di effetti significativi.

Quanto alla riduzione del numero di incarichi dirigenziali, certamente vi sono spazi per il loro contenimento, in prospettiva forse anche maggiori di quelli indicati, ma a condizione che si individuino nuovi strumenti di riconoscimento delle numerosissime elevate competenze tecnico-professionali presenti nelle agenzie e delle quali le stesse hanno vitale bisogno.

Il modello burocratico-gerarchico che finora è stato adottato nella Pubblica Amministrazione italiana ha spesso determinato la dilatazione del numero di posizioni dirigenziali per poter attribuire un riconoscimento economico a chi, pur non svolgendo di fatto significative funzioni dirigenziali, ha un ruolo di assoluto rilievo nell'organizzazione. Si pensi a chi, nell'Agenzia delle entrate, si occupa di verifiche sui soggetti multinazionali, a chi predispone i modelli di dichiarazione e le relative istruzioni, a chi presidia il *ruling*, a chi segue le vertenze più complesse, ecc. E' evidente che chi si occupa di materie di questo livello ha un compito spesso ancora più strategico di quello di un dirigente che coordina un pur significativo numero di collaboratori.

La risposta che finora l'ordinamento ha dato a questa esigenza di riconoscimento di ruolo e professionalità, con la creazione delle posizioni organizzative (PO), è certamente insoddisfacente, anche perché essa non tiene conto delle peculiarità che caratterizzano talune pubbliche amministrazioni come le agenzie fiscali, il cui personale è fortemente sollecitato non tanto e non solo in termini etici, ma anche per le allettanti opportunità di lavoro spesso prospettate dall'esterno.

Proprio per tale ragione in seno alle agenzie fiscali sono state recentemente create (art. 23-*quinquies*, comma 1, d.l. n. 95/2012) le posizioni organizzative speciali (POS), il cui ampliamento numerico e

innalzamento economico potrebbe ora, sia pure soltanto in parte, rispondere al problema e comportare una significativa riduzione delle posizioni dirigenziali attualmente in essere.

Per quanto riguarda la specifica previsione relativa alle figure dei due vicedirettori dell'Agazia delle entrate, devo ricordare che il modello "per agenzie" si dovrebbe fondare sulla centralità della figura del direttore e sulla sua capacità di coordinare direttamente dirigenti di vertice di elevata competenza e capacità di iniziativa. Sotto tale profilo, dunque, il mantenimento delle posizioni di vicedirettore dell'Agazia può costituire una non utile ridondanza, ben potendosi ritornare all'originaria previsione della designazione di un sostituto che, in caso di assenza o di impedimento del direttore, ne svolga le funzioni.

Quanto all'articolo 2, è evidente come la soluzione in esso ipotizzata per la soluzione del problema degli incarichi dirigenziali nelle agenzie sia insoddisfacente.

Da un lato si prevedono nuovi concorsi pubblici individuando una quota riservata (30 per cento) del tutto insufficiente, tale da comportare nei fatti una supina accettazione del principio che chiunque, anche del tutto privo di dimostrate capacità tecnico-gestionali nelle strutture dell'amministrazione fiscale può legittimamente aspirare a dirigere quelle strutture. Nulla valgono avere svolto egregiamente mansioni elevate all'interno delle stesse agenzie, essere stati valutati sulla base di avanzati sistemi di valutazione né, tantomeno, avere dimostrato per anni eccellenti capacità nello svolgimento di quegli stessi incarichi dirigenziali che ora vengono offerti ai candidati esterni.

Dall'altro lato si prevede che fino al 31 dicembre 2016, data individuata per il completamento dei nuovi concorsi, le agenzie continueranno con le poche centinaia di dirigenti in servizio (poco più di trecento nell'Agazia delle entrate a fronte di oltre mille posizioni dirigenziali da ricoprire).

E' ben noto come, parallelamente all'esame dell'Atto n. 181, è attualmente all'esame della Commissione 5<sup>^</sup> del Senato il d.d.l. di conversione del d.l. n. 78/2015 (A.S. 1977 - *Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia*

*di enti territoriali*), nell'ambito della quale sono stati presentati molteplici emendamenti tendenti a dare una risposta alle problematiche relative ai concorsi dirigenziali nelle agenzie fiscali e a consentire la temporanea attribuzione di funzioni rientranti tra le competenze dirigenziali, nonché a incrementare le posizioni organizzative speciali attualmente in essere in ragione del numero di posizioni dirigenziali soppresse.

Si tratta di soluzioni probabilmente parziali, ma che varrebbero a recuperare in parte la situazione determinatasi a seguito della sentenza n. 37/2015.

Ancora, va ricordato il ddl concernente "deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (A.C. 3098-A) approvato dalla Camera dei Deputati in seconda lettura e ora ritornato all'esame del Senato, che all'art. 7 attribuisce alla Presidenza del Consiglio un ruolo di stretto coordinamento delle agenzie governative nazionali, con il rischio, nel caso delle agenzie fiscali, di indebolire il ruolo che la legge attribuisce al Ministro dell'economia e delle finanze e di generare possibili sovrapposizioni.

Infine, va pure ricordato il rilievo che può assumere anche per le agenzie fiscali la nuova disciplina delle dirigenze pubbliche di cui all'art. 9 dello stesso d.d.l. con il rischio di raggruppare in un unico ruolo i dirigenti di tutte le amministrazioni centrali dello Stato inclusi quelli delle agenzie fiscali.

Al riguardo non possono che condividersi le considerazioni contenute nell'ordine del giorno 9/3098-A/1 che ha impegnato il Governo "ad adottare gli opportuni provvedimenti legislativi e regolamentari per risolvere la problematica del personale per anni incaricato di funzioni dirigenziali nelle agenzie fiscali".

## **2 Schema di decreto legislativo recante misure per la semplificazione e la razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (Atto n. 185)**

### **Considerazioni generali**

Prima di formulare qualche notazione sullo schema di decreto legislativo sottoposto al parere della Commissione credo sia necessario ricordare alcuni aspetti problematici che presenta attualmente il sistema della riscossione.

Come è noto, il sistema tributario italiano, come la maggior parte dei sistemi avanzati, si basa prevalentemente sullo schema "dichiarazione, autoliquidazione e versamento spontaneo dei tributi". Soltanto per i redditi da lavoro e da pensione l'intervento del soggetto erogatore del reddito quale sostituto d'imposta assume un ruolo di particolare rilievo.

In questo schema, l'azione degli agenti della riscossione, o almeno la loro azione coattiva, dovrebbe avere un ruolo sempre più marginale e contenuto, tendenzialmente collegato all'azione di accertamento sostanziale per il recupero delle somme dovute dai soggetti accertati che non aderiscono ai diversi meccanismi di definizione bonaria.

In realtà non è così e il sistema, in misura sempre maggiore negli ultimi anni, si sta caratterizzando per le rilevanti somme dovute a seguito delle imposte dichiarate e non versate. Si tratta per lo più di ritenute sui redditi di lavoro e di IVA che, secondo i dati comunicati dall'Agenzia delle entrate, hanno raggiunto per il periodo d'imposta 2011 l'ingentissimo importo di 11,5 miliardi di euro e che solo per il quadriennio 2008-2011 ammontano alla surreale somma di 36,3 miliardi di euro!

Il fenomeno risulta essere in costante crescita e, come è stato già rilevato, rileva la sempre più evidente tendenza ad utilizzare l'omesso versamento quale impropria forma di finanziamento delle imprese in difficoltà. E' evidente come in questi casi il rischio di insolvenza si scarichi sullo Stato, tanto da rendere in buona parte infruttuoso l'esito della successiva azione di riscossione.

Non mancano poi preoccupanti casi di insolvenza preordinata, sui quali spesso l'azione di recupero si rivela del tutto vana, in specie in alcuni

settori caratterizzati da elevata volatilità delle strutture e da significativi impieghi di mano d'opera.

In tale contesto le strategie adottate dal legislatore continuano ad essere contraddittorie e talvolta superficialmente condizionate da spinte mediatiche finalizzate all'incremento degli indici di ascolto piuttosto che all'accertamento della verità dei fatti e delle effettive responsabilità.

A mio giudizio il sistema richiederebbe una profonda rimediazione allo scopo di ben distinguere le situazioni meritevoli di tutela da quelle che richiedono energiche azioni di contrasto.

E' bene anche avere presente che l'azione di accertamento risulta vana se non si traduce in conseguenze effettive per coloro che non hanno ottemperato agli obblighi ed è bene ricordare che un elevato numero di accertamenti effettuati dall'amministrazione finanziaria si definisce ogni anno per silenzio, cioè non viene né contestato né definito bonariamente beneficiando delle notevoli riduzioni sanzionatorie che la legge prevede. E' del tutto evidente come buona parte di tali accertamenti si tradurrà, una volta esperite le procedure di legge, in quota inesigibile.

A tale riguardo, le disposizioni contenute nei primi articoli dello schema di decreto, volte ad ampliare l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari armonizzando le relative norme, appaiono inique per i contribuenti e rischiose per gli interessi pubblici e in quanto non distinguono la condizione del contribuente *in bonis*, che si avvale degli istituti definitivi a seguito di accertamento o che intende rateizzare le somme dovute a seguito di comunicazione irregolarità, dal contribuente che si è già reso inadempiente e nei confronti del quale l'amministrazione finanziaria si è già munita del titolo esecutivo (il ruolo). La riduzione del divario dovrebbe essere a favore del contribuente *in bonis*, ampliando ancora il numero delle rate previste per la rateizzazione derivanti dall'utilizzo degli istituti deflattivi e per le somme richieste a seguito di comunicazione di irregolarità, e al contrario, riducendo il numero delle rate concesse sui carichi iscritti a ruolo e operando, anche attraverso la leva degli interessi e delle sanzioni, al fine di rendere preferibile la rateizzazione prima dell'iscrizione a ruolo e non dopo. Anche perché i molteplici limiti alla riscossione coattiva introdotti nel tempo, ed in particolare, dal d.l. n. 69 del

2013 (c.d. *decreto del fare*), hanno fortemente limitato la responsabilità patrimoniale ex art. 2740 c.c. ad esclusivo danno del creditore pubblico, riducendo l'efficacia dell'azione dell'agente della riscossione nei confronti di una larghissima fascia di debitori (quelli con debito inferiore ad euro 120.000) e di fatto azzerandola nei confronti dei debitori di importi sino a euro 1.000 (per i quali può essere svolta soltanto attività di sollecito).

### **Considerazioni sul testo normativo**

La disposizione dell'art. 1 è volta, positivamente, a precludere al debitore iscritto a ruolo la possibilità di avvalersi strumentalmente dell'istituto della "sospensione legale della riscossione" previsto dall'art. 1, comma 537, della legge n. 228 del 2012.

Le disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 superano le differenze tra la rateizzazione conseguente all'utilizzo degli istituti deflattivi e la rateizzazione delle somme richieste in conseguenza di comunicazioni di irregolarità, ma lasciano la possibilità, in caso di inadempimento e conseguente iscrizione a ruolo, di rateizzare nuovamente il debito anche a 10 anni, sia pure a condizioni meno favorevoli, nella concreta prospettiva, in caso di ulteriore inadempimento, di non essere sottoposto ad azioni esecutive per effetto delle limitazioni di legge alle quali ho accennato.

L'articolo 4, a tutela dell'amministrazione finanziaria, disciplina alcuni casi particolari allo scopo di non incorrere nei termini di decadenza dell'attività di notifica della cartelle stabiliti dall'art. 25 del d.P.R. n. 602/1973 nel caso di crisi aziendali o di crisi del debitore persona fisica.

In tema di accertamento esecutivo, a tutela dell'amministrazione finanziaria nell'articolo 5 viene eliminato il termine di decadenza previsto dell'avvio della espropriazione forzata. Non sembra, peraltro, recepita nello schema del decreto legislativo la previsione contenuta nell'art. 6, comma 5, lett. b), della legge delega n.23/2014, secondo la quale "anche ove la riscossione del debito sia concentrata nell'atto di accertamento" dovrebbe consentirsi "al contribuente, di attivare meccanismi automatici previsti dalla legge per la concessione della dilazione del pagamento prima dell'affidamento in carico all'agente della riscossione, ove ricorrano

specifiche evidenze che dimostrino una temporanea situazione di obiettiva difficoltà”.

L’art. 9 introduce rilevanti modifiche al sistema di remunerazione degli agenti della riscossione. Naturalmente la valutazione dell’impatto delle modifiche delineate sugli assetti economici delle imprese interessate richiede analisi che presuppongono la conoscenza di dati dei quali non ho disponibilità. Resta, comunque, il dubbio che le modifiche ipotizzate non siano state oggetto di accurate analisi economiche, come pure avrebbe dovuto essere, ma corrispondano a valutazioni unilateralmente adottate. Sul piano tecnico si può rilevare che nei casi di procedure fallimentari, il compenso previsto a favore dell’agente di riscossione non assistito dalla medesima prelazione prevista per il tributo comporta, nei fatti, il mancato pagamento dello stesso in quanto credito chirografario. Ne deriva l’aggio dovrebbe essere considerato a tutti gli effetti una componente del tributo (per potere beneficiare della prelazione in sede esecutiva/fallimentare).

Con l’articolo 10 viene modificato l’art.19 del d.P.R. n. 602/73 in un’ottica di semplificazione generale – sia nell’interesse del debitore che dell’agente - prevedendo l’obbligo per l’agente di accordare a semplice richiesta la dilazione nel caso di somme iscritte a ruolo sino all’importo di euro 50.000 (non è però specificato se si deve intendere importo complessivo o importo della singola cartella). Rimane invece la facoltà per l’agente di concedere la dilazione per importi superiori a euro 50.000 se il debitore documenta la temporanea situazione di obiettiva difficoltà.

Per i debiti sino a euro 50.000 (la grandissima parte del totale) si tratta di una scelta opinabile che (oltre a svilire, per esigenze di semplificazione, il rilievo che la “temporanea difficoltà” dovrebbe avere) trasforma la facoltà di concessione in obbligo generalizzato e privo di qualsiasi apprezzamento sulla sussistenza del presupposto.

Affermare, come recentemente si è fatto, che la dilazione facilita per le imprese l’avvio di un percorso di risanamento, che evita la dispersione del patrimonio aziendale e la perdita di posti di lavoro, non è convincente, perché la dilazione concessa all’impresa senza alcuna valutazione sulla capacità di pagamento finisce per aggravare la situazione debitoria della stessa, anziché risanarla, e ritarda l’emergere dell’insolvenza

(mentre oggi, a livello europeo, ma anche italiano si avverte l'urgente necessità di introdurre un sistema di allerta, di cui potrebbe essere parte Equitalia).

Secondo quanto reso noto da Equitalia, dal 2008 le rateazioni concesse sono state 4.824.000 di cui 1.590.000 (pari ad un terzo) revocate. Occorrerebbe, però, precisare quale sia l'ammontare dei crediti afferenti le rateazioni revocate e chiedersi, allora, se l'ostacolo recato alle azioni esecutive per effetto di quanto previsto dal citato d.l. n. 69 del 2013 (*decreto del fare*) sia effettivamente utile per tentare di riscuotere questa ingente massa di crediti.

Prescindendo da ciò, va tenuto presente che la concessione obbligatoria della dilazione sembrerebbe porsi in conflitto con le norme che regolano le procedure concorsuali (in particolare il concordato preventivo), e le norme che regolano gli accordi di ristrutturazione, introducendo in questo caso la figura di un creditore speciale (l'agente della riscossione) diverso dal creditore "aderente" e dal creditore "estraneo". Sicché, ferma la norma nella sua formulazione generale, occorrerebbe che venga prevista la possibilità di deroga all'obbligatorietà della concessione della dilazione quanto meno in tutti i casi in cui il debitore ha fatto ricorso a procedure concorsuali o paraconcorsuali, ovvero comunque regolate dalla legge fallimentare o dalla legge sul sovraindebitamento.

### **Le misure che mancano**

Nel decreto potrebbero essere inseriti alcuni interventi volti a semplificare le procedure, indurre risparmi, contenere il contenzioso (fenomeno di dimensione ormai molto grave), e che non determinerebbero apprezzabili riflessi negativi sui volumi di riscossione:

- a) Controllo stringente da parte dell'Ente pubblico della qualità del credito prima della iscrizione a ruolo;
- b) Esecutività della cartella dopo 120 giorni dalla notifica (anziché dopo gli attuali 60 giorni);
- c) Esecutività dell'avviso di intimazione dopo 30 giorni dalla notifica (anziché dopo i 5 giorni attuali) e prolungamento della sua validità ad un anno;

- d) Soppressione dei preavvisi di azioni (ipoteca e fermo amministrativo), inutilmente introdotti in passato, fonte di oneri amministrativi e di sistematico contenzioso;
- e) Introduzione del pagamento della cartella a mezzo modello F24;
- f) Introduzione del pagamento delle rateazioni con domiciliazione su conto corrente indicato dal debitore;
- g) Revisione delle norme da crisi da sovraindebitamento, per favorire un accesso semplificato e diffuso e, all'interno del procedimento, revisione in particolare di quelle relative alla definizione del debito verso l'amministrazione finanziaria ed altri enti pubblici.

Altre misure che andrebbero adottate per dare efficacia all'azione dell'agente della riscossione e a meglio tutelare il creditore pubblico potrebbero essere le seguenti:

- h) eliminare i limiti generalizzati alla pignorabilità dei beni mobili ed immobili introdotti nel tempo e che hanno posto il creditore pubblico in una posizione deteriore rispetto al creditore privato, tutelando eventualmente non i beni materiali, ma la condizione socio-economica del debitore;
- i) Introdurre sistemi di rilevazione della effettiva solvibilità del debitore e della sua capacità di rimborso nel tempo, al fine di evitare ciò che l'assenza di limiti alla concessione della rateizzazione determina attualmente: l'aumento del livello di indebitamento del debitore, un maggior danno all'erario in termini mancata riscossione ed un grave danno agli altri creditori chirografari;
- j) prevedere un sistema (informatizzato) di segnalazioni dei creditori istituzionali, affinché emergano rapidamente lo stato d'insolvenza e i fenomeni di bancarotta fraudolenta, anche nell'interesse del sistema produttivo nazionale e degli altri creditori, dando un ruolo attivo in tal senso all'agente della riscossione;
- k) introdurre limitazioni alle compravendite immobiliari in presenza di debiti iscritti a ruolo, così come avviene per i pagamenti effettuati dalla P.A.