

DIPARTIMENTO DELLE ENTRATE
Direzione Centrale Servizi Generali
Personale e Organizzazione

Alle Direzioni regionali delle entrate
LORO SEDI

Agli uffici delle entrate
LORO SEDI

e, p.c. Alle Direzioni centrali
LORO SEDI

Divisione X

OGGETTO: *Compiti dei direttori degli uffici delle entrate e dei capi area.*

I. Il problema del riparto di competenze fra i direttori degli uffici delle entrate e i capi area

Lo scopo di questa nota è fornire chiarimenti circa la ripartizione dei compiti tra i direttori degli uffici delle entrate e i responsabili di area. A tale riguardo sono emerse in sede locale diversità di vedute che oscillano fra due tesi opposte. La prima sostiene che tutti i provvedimenti di competenza dell'ufficio delle entrate rientrano nella sfera di attribuzioni propria del direttore dell'ufficio, sicché, solo su delega di quest'ultimo, i capi area potrebbero emettere atti a rilevanza esterna. La seconda tesi afferma invece che il capo area ha una competenza propria ed esclusiva per tutti i procedimenti demandati all'area cui egli è preposto.

In effetti, ad una prima analisi entrambe le tesi sembrerebbero avere un qualche appiglio normativo. A favore della prima si potrebbe in particolare osservare che le norme sull'accertamento, comprese quelle più recenti in materia di accertamento con adesione, intervenute successivamente all'istituzione degli uffici delle entrate, attribuiscono al "capo dell'ufficio" la competenza ad emettere l'atto di accertamento e da ciò si potrebbe trarre spunto per sostenere che gli atti a rilevanza esterna emessi dall'ufficio rientrano tutti nella sfera di attribuzioni del direttore stesso.

A favore dell'altra tesi si potrebbe invece osservare che negli uffici delle entrate di maggiore rilevanza i capi area sono essi stessi dirigenti e – tenendo conto di quanto previsto dal D.Lgs. n. 29/1993 – sarebbe arduo ipotizzare figure dirigenziali, che, pur avendo compiti di gestione (i capi area non sono certamente dirigenti con funzioni di studio o consultive), siano però prive di poteri propri in ordine all'emissione di atti a rilevanza esterna.

Sempre a sostegno della seconda tesi è stato inoltre affermato che il D.M. 21 dicembre 1996, n. 700, nell'enunciare la declaratoria dei provvedimenti di competenza di ciascuna delle due aree degli uffici delle entrate, avrebbe con ciò stesso inteso demandare l'emissione di quei provvedimenti al responsabile di area. Questo passaggio logico non appare però convincente alla luce di alcune disposizioni della legge n. 241/1990 che attengono alla disciplina generale del procedimento amministrativo. Tale legge, nel fare obbligo alle Amministrazioni pubbliche di rendere noti i termini e i responsabili dei procedimenti amministrativi, prescrive che le Amministrazioni stesse devono indicare sia l'unità organizzativa responsabile del procedimento che l'organo deputato ad emettere il provvedimento finale (artt. 2 e 4). Questa distinzione sarebbe superflua se, una volta attribuita la predisposizione di un provvedimento a una determinata struttura, ne conseguisse automaticamente che il titolare di quella struttura è anche l'organo competente a firmare il provvedimento stesso.

Come si vede, senza una chiave di lettura non è agevole una ricostruzione coerente del quadro normativo appena delineato.

2. Approccio organizzativo al problema: la figura del dirigente secondo il D.Lgs. n. 29 e il nuovo modello degli uffici delle entrate

Problematiche come quella in esame hanno una matrice di fondo che è essenzialmente organizzativa, ed è appunto a questa matrice che occorre risalire nella ricerca della soluzione. Del resto, si è appena constatato che il dato normativo non è in grado da solo di offrire una risposta univoca. Un'impostazione del problema in chiave organizzativa richiede anzitutto che si definisca il ruolo del direttore dell'ufficio delle entrate. Le coordinate di riferimento essenziali che vanno qui tenute presenti sono due. La prima, di carattere generale, è data dalla nuova concezione della figura del dirigente quale emerge dal D.Lgs. n. 29/1993. La seconda, di carattere invece specifico, è costituita dal modello organizzativo degli uffici delle entrate. Individuato, grazie a queste coordinate, il ruolo del direttore dell'ufficio, ne scaturirà, di riflesso, il ruolo del responsabile di area.

2.1 La nuova concezione del dirigente nel D.Lgs. n. 29

È indiscutibile che tra le novità più importanti del D.Lgs. n. 29/1993 vi è quella di aver riconfigurato in chiave manageriale la posizione del dirigente pubblico, che viene ad assumere come sua funzione essenziale quella di organizzare e gestire in modo autonomo risorse umane, strumentali e finanziarie al fine di assicurare economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'attività del proprio ufficio (si vedano, in proposito, i principi enunciati nella legge delega n. 421/1992, all'art. 2, comma 1, lett. g), punto 1, e nel D.Lgs. n. 29/1993, all'art. 3, comma 2, e all'art. 4, comma 2).

Se la formula non sembra troppo sommaria, si potrebbe dire che nel nuovo assetto dei pubblici poteri disegnato dal D.Lgs. n. 29/1993 il compito principale del dirigente non è tanto quello di "fare" (cioè di emettere provvedimenti) quanto piuttosto quello di "far fare", e cioè di pianificare l'allocazione delle

risorse disponibili in funzione degli obiettivi assegnati, indirizzare e sostenere l'azione dei collaboratori, valutare i risultati raggiunti, promuovere gli interventi correttivi.

Il fulcro della funzione dirigenziale pubblica, prima identificato quasi esclusivamente nella padronanza della tecnicità giuridico-amministrativa, si sposta sul possesso di doti come la determinazione, l'intelligenza gestionale, la capacità di relazione, l'ingegno innovativo, l'abilità di favorire la crescita professionale dei propri collaboratori e di svilupparne lo spirito d'iniziativa; è questo insieme di qualità che, a parità di risorse e di obiettivi, può fare la differenza tra un ufficio e un altro in termini di risultati e che può consentire ad una organizzazione di "cominciare a muoversi in avanti *quale essa è, malgrado ciò che è e in forza di ciò che è*" (la frase è di Albert Hirschman, uno dei più acuti studiosi contemporanei delle dinamiche del cambiamento nelle istituzioni pubbliche).

2.2 Il modello organizzativo degli uffici delle entrate

L'evoluzione appena accennata trova corrispondenza nel cambiamento organizzativo intervenuto con la costituzione degli uffici delle entrate.

Com'è noto, l'ordinamento interno dei nuovi uffici è radicalmente diverso da quello del passato, che era caratterizzato da una molteplicità di uffici frammentati per tipologia di imposta e organizzati al loro interno secondo una rigida parcellizzazione di compiti, che legava gli operatori (non di rado per l'intera vita lavorativa) all'esecuzione di singoli adempimenti riferiti a un singolo tributo. L'immagine che ne scaturiva era quella di un'amministrazione simile – sul modello quasi della vecchia fabbrica fordista – ad una grande catena di montaggio di provvedimenti fiscali, al cui interno – proprio per la rigida proceduralizzazione degli adempimenti definita tutta a livello di vertice – lo spazio della "managerialità" era necessariamente limitato. E il ruolo del direttore dell'ufficio era in definitiva quello di presidiare il punto terminale della catena di produzione dei provvedimenti tributari, per garantirne, con la sua firma, la correttezza tecnica.

Se nei vecchi uffici dominava la frammentazione specialistica delle mansioni, in quelli nuovi il modello di organizzazione del lavoro tende all'integrazione per processi. I punti chiave sono la polivalenza professionale e il lavoro in team, che hanno, come meta comune, l'intercambiabilità dei ruoli in funzione di una maggiore flessibilità di risposta alle esigenze di servizio.

Sulle ragioni di questo cambiamento (che non dipendono certo da una concessione a mode passeggere, così come non è per ragioni di moda che si è abbandonato nell'industria, come modello ideale di riferimento, il taylorismo) non è qui il caso di soffermarsi (una spiegazione diffusa viene data nel manuale operativo per l'avvio degli uffici delle entrate elaborato nel 1995 e distribuito agli uffici nelle sue successive versioni, l'ultima delle quali risale al giugno 1998). In estrema sintesi, basterà adesso ricordare che polivalenza professionale e lavoro in team sono soluzioni organizzative pensate per gestire meglio situazioni caratterizzate da forte varianza e da complesse interdipendenze funzionali. E situazioni del

genere sono appunto quelle che sempre più si presentano nell'attività di servizio al cliente-contribuente e nell'azione di controllo.

Già da questi rapidi tratti dovrebbe apparire chiaro che la gestione organizzativa del nuovo modello si presenta in genere assai più complessa e impegnativa di quanto non fosse l'attività di conduzione dei vecchi uffici. Mentre prima il direttore di ufficio svolgeva essenzialmente il ruolo di specialista "capo" nella gestione dei singoli tributi, limitando il suo ruolo propriamente organizzativo all'esercizio di compiti di ordine, nel nuovo modello si tratta invece di integrare professionalità diverse e di attivare sinergie, fronteggiando le difficoltà e le potenziali situazioni di conflitto connesse ad un'organizzazione del lavoro che non è più ancorata a ruoli rigidi, ma s'impenna su moduli cooperativi di per sé necessariamente fluidi.

3. Ripartizione tra i compiti del direttore dell'ufficio delle entrate e quelli dei capi area

3.1 Direzione manageriale e direzione tecnica

Ciò che appare evidente nel contesto appena delineato è l'emergere di un concetto di funzione dirigenziale che si distacca da quello tradizionale dello specialista fiscale ed assume invece i tratti – tipicamente manageriali – dell'"integratore di risorse" e del "promotore di sinergie". Nel nuovo ufficio unico, insomma, l'attività di direzione non è solo (o prevalentemente) quella tecnica ma è anche – e soprattutto – quella manageriale. Ed è il mix, vale a dire la diversa combinazione dei due momenti, che dà forma alle due figure del direttore dell'ufficio e del capo area: nella prima predomina il momento manageriale, mentre nell'altra prevale quello tecnico.

Così, risalendo lungo il versante organizzativo, si riesce a raggiungere – cosa che non sarebbe possibile con un approccio esclusivamente giuridico-formale – un punto di vista dal quale diventa agevole tracciare una "summa divisio" fra le competenze del direttore di ufficio e quelle del responsabile di area. Al primo spetta essenzialmente la *direzione manageriale*, mentre al secondo compete principalmente la *direzione tecnica*. In altre parole, al direttore dell'ufficio competono la gestione complessiva e l'organizzazione generale delle risorse dell'ufficio, l'assegnazione degli obiettivi ai capi area, il monitoraggio delle attività, l'attività di valutazione conseguente all'analisi dei risultati raggiunti, la promozione degli interventi correttivi. Al capo area compete invece l'emanazione dei provvedimenti di carattere tecnico-fiscale ricompresi nell'ambito delle attribuzioni proprie delle aree stesse (il riferimento normativo essenziale è costituito qui dall'art. 6, comma 3, del D.M. n. 700/1996).

Sarebbe però troppo schematico ritenere che la direzione manageriale appartenga tutta al direttore dell'ufficio e quella tecnica tutta al capo area. In realtà, ciò che differenzia queste due figure è – come già accennato – la *prevalenza* che in ognuna di esse ha l'una o l'altra specie di direzione, e questo comporta che l'attività di direzione dell'ufficio include anche un momento tecnico, così come la conduzione dell'area include anche un momento manageriale.

Per quanto attiene al primo aspetto, la responsabilità per l'andamento complessivo dell'ufficio che grava sul direttore dell'ufficio stesso rende logico attribuire a quest'ultimo, oltre ai poteri di direzione manageriale, *anche una parte dei poteri relativi alla direzione tecnica*. Quali sono questi poteri? In primo luogo, quelli attinenti alla direzione *d'indirizzo tecnico*, e cioè alla formulazione di linee guida in ordine alla gestione operativa (ad es. all'attività di accertamento e all'applicazione di norme fiscali). In secondo luogo, rientra sicuramente nella responsabilità per la gestione complessiva anche la direzione tecnica operativa *non ordinaria*, concernente provvedimenti che, pur avendo carattere specifico, sono destinati ad incidere in modo significativo sull'andamento dell'ufficio in relazione alla loro rilevanza, concetto, questo, che si può determinare sotto almeno uno dei seguenti aspetti:

- valore dell'atto particolarmente elevato;
- inerenza dell'atto a fattispecie riguardo alle quali l'ufficio non abbia già assunto un proprio orientamento o riguardo alle quali vi siano ragioni per modificare indirizzi precedenti;
- scostamento, nella predisposizione dell'atto, da schemi ordinari preordinati o consueti, rispetto ai quali vengano introdotte variazioni tali da superare un margine di variabilità fisiologico;
- presenza di speciali circostanze che rendano particolarmente delicata l'emanazione dell'atto sotto il profilo giuridico o amministrativo.

Per quel che riguarda poi, più in dettaglio, l'aspetto relativo al valore degli atti, non è possibile definire una soglia in maniera astratta ed uniforme per tutte le sedi. È infatti evidente – per fare un esempio – che un accertamento di un determinato valore può essere considerato di ordinaria amministrazione in alcune realtà e invece di particolare rilevanza in altre. In concreto, la decisione non può che essere demandata all'autonoma responsabilità del direttore, il quale dovrà tuttavia tenere presente – ove ritenga opportuno riservare a sé la firma di atti di valore superiore a un determinato importo – che il proprio impegno deve essere comunque primariamente concentrato sulla direzione manageriale. Egli determinerà perciò la soglia di valore in modo tale da riservare a sé solo la firma degli atti d'importo significativamente superiore alla media propria di quella sede per quella data tipologia di atti. Diversamente, si potrebbe ritenere che il direttore dell'ufficio abbia una scarsa consapevolezza del proprio ruolo manageriale e tenda a comprimere in modo ingiustificato il ruolo dei capi area, i quali, per di più, rivestono essi stessi, nelle sedi di maggiore rilevanza, la qualifica di dirigente.

Se al direttore dell'ufficio competono anche poteri di direzione tecnica, inversamente al capo area competono, limitatamente al proprio ambito, anche poteri di direzione manageriale. Ci si riferisce, in particolare, alla definizione degli obiettivi dei team, al monitoraggio del loro operato, all'attività valutativa conseguente all'analisi dei risultati conseguiti, all'azione di impulso per l'adozione delle misure correttive. Più in generale, il capo area è responsabile dell'impiego delle risorse affidategli per il raggiungimento degli obiettivi dell'area stessa. Inoltre – in base al principio di fondo dell'organizzazione del nuovo ufficio, che è quello del lavoro di squadra e della diffusione delle responsabilità – il capo area è chiamato a svolgere un ruolo propositivo riguardo all'esercizio delle due funzioni principali del direttore dell'ufficio, e cioè la direzione manageriale e quella tecnica d'indirizzo.

Un accenno va fatto anche alla questione – sulla quale pure sono stati chiesti chiarimenti – riguardante la diversa caratterizzazione che assumono, a seconda dell'importanza della sede, le figure di direttore di ufficio e di capo area. Nelle sedi di minore rilevanza la funzione “manageriale” propria del titolare dell'ufficio è di per sé meno pregnante data la minore complessità dei problemi organizzativi da affrontare in una struttura di più ridotte dimensioni. È fisiologico, quindi, che in quelle sedi il direttore dell'ufficio si occupi più intensamente della gestione tecnica, e se a questo elemento si aggiunge che la stessa attività tecnica presenta, negli uffici più piccoli, profili di minore complessità, si comprende anche perché la posizione di capo area non contempli l'attribuzione della qualifica dirigenziale nelle sedi meno rilevanti. Nondimeno, la funzione di capo area è prevista in quanto tale dal modello organizzativo degli uffici delle entrate, a prescindere dalla qualifica rivestita, e del resto il fatto che a funzioni formalmente analoghe possano corrispondere qualifiche diverse rientra in un ordine di concetti assolutamente tradizionale. Nei vecchi uffici rivestivano la funzione di capo ufficio sia dirigenti che non dirigenti. Ciò che li differenziava non era il fatto che l'uno avesse competenze proprie e l'altro no (entrambi avevano competenze proprie sulle stesse materie), ma era la ben diversa complessità sostanziale che quelle competenze, di per sé formalmente identiche, presentavano a seconda delle sedi. Ed era appunto questa diversità, non della funzione, ma del peso della funzione, che giustificava la differenza di qualifica. In termini analoghi si può caratterizzare la differenza fra i capi area delle sedi più rilevanti e quelli delle sedi meno rilevanti.

3.2 Profili giuridici

Dal punto di vista giuridico, il rapporto tra il direttore dell'ufficio delle entrate ed i capi area è di sovraordinazione. Tale rapporto sussiste anche quando la figura del capo area è di livello dirigenziale, poiché l'art. 15, comma 3, del D.Lgs. n. 29/1993 prevede espressamente che nell'ambito di una struttura organizzativa di livello dirigenziale non generale (e tale è appunto l'ufficio delle entrate) vi possano essere dirigenti *sovraordinati* l'uno all'altro.

Tale sovraordinazione comporta che il direttore dell'ufficio ha poteri di indirizzo e di controllo sull'attività dei capi area; poteri che, in caso di inerzia da parte dei capi area, possono anche esplicarsi nella forma del controllo sostitutivo, alla stregua di quanto espressamente previsto dall'art. 17, comma 1, lett. d), del D.Lgs. n. 29/1993. Il controllo – che può avere come esito l'annullamento, la revoca e la riforma degli atti emessi dai capi area – può essere innescato, oltre che dall'eventuale contenzioso, da un riesame a campione dei provvedimenti emessi dall'ufficio.

Quanto al capo area, è titolare di una competenza propria per l'emanazione dei provvedimenti demandati all'area cui è preposto. Peraltro, in forza della propria posizione di sovraordinazione, il direttore dell'ufficio ha *facoltà* di riservare a sé una parte di tali provvedimenti, ove essi rientrino in quella che si è prima chiamata direzione tecnica non ordinaria. Il direttore dell'ufficio ha inoltre una competenza propria per tutti quegli atti, pur di natura “tecnica”, che norme speciali espressamente gli attribuiscono, come, in particolare, la sottoscrizione dell'avviso di accertamento (art. 42, comma 1, del D.P.R. n. 600/1973) e

dell'accertamento con adesione (art. 7, comma 1, del D.Lgs. n. 218/1997). Tali competenze sono comunque delegabili, e tale delega andrà esercitata tenendo sempre conto del criterio organizzativo secondo cui il direttore dell'ufficio dovrebbe riservare a sé, tra i provvedimenti tecnici, solo quelli di carattere non ordinario.

4. Conclusione

Considerata nel suo insieme, la soluzione qui indicata risponde a due esigenze entrambe essenziali per la funzionalità dei nuovi uffici: salvaguardare, da un lato, le prerogative del direttore dell'ufficio, in modo da garantire l'unità di direzione della struttura, e dare adeguato risalto, dall'altro, alla figura dei capi area.

Si è cercato in questa nota di evitare minute prescrizioni (i "mansionari") che avrebbero irrigidito l'organizzazione interna dell'ufficio, privandola della necessaria flessibilità, e si è invece mirato a tracciare linee di orientamento, facendo leva sull'autonomia e sulla responsabilità di coloro cui è affidata l'attività di direzione.

Un'indicazione conclusiva potrebbe essere questa: se è indubbio che i rapporti fra direttore dell'ufficio delle entrate e capi area s'inquadrano in una relazione che giuridicamente è di sovraordinazione, ciò nondimeno non va dimenticato che il modello di organizzazione del lavoro degli uffici delle entrate è quello del team, e tale modello deve coerentemente permeare l'intero ufficio, cioè, per intenderci, non solo "i piani bassi" della struttura ma anche quelli "alti". Il che vuol dire che anche il lavoro di direzione deve essere concepito come un lavoro di équipe, e la realizzazione di questo modello di lavoro è comunque un obiettivo primario rispetto al quale andrà valutata la prestazione sia dei direttori degli uffici che dei capi area.

Per maggiore chiarezza, si allega un prospetto nel quale sono riassunti i concetti essenziali qui formulati.

IL DIRETTORE GENERALE

**RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE FRA I DIRETTORI
DEGLI UFFICI DELLE ENTRATE E I RESPONSABILI DI AREA**

POSIZIONE	MACROFUNZIONI	FUNZIONI
DIRETTORE	Direzione manageriale dell'ufficio	<ul style="list-style-type: none"> • Gestione complessiva ed organizzazione generale delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell'ufficio • Assegnazione degli obiettivi ai capi area, monitoraggio e valutazione dei risultati, promozione degli interventi correttivi
	Direzione d'indirizzo tecnico	Emanazione di direttive circa lo svolgimento dell'attività tecnica di competenza delle aree
	Direzione tecnico-operativa non ordinaria	<p>Emissione di specifici provvedimenti che presentino particolare <i>rilevanza</i> sotto almeno uno dei seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • valore superiore in misura significativa all'importo medio tipico di quella categoria di atti nell'ambito di quel determinato ufficio; • inerenza a fattispecie riguardo alle quali l'ufficio non abbia già assunto un proprio orientamento o riguardo alle quali vi siano ragioni per modificare indirizzi precedenti; • scostamento da schemi ordinari preordinati o consueti, rispetto ai quali vengano introdotte variazioni tali da superare un margine di variabilità fisiologico; • presenza di speciali circostanze che rendano particolarmente delicata l'emanazione dell'atto sotto il profilo giuridico o amministrativo.

POSIZIONE	MACROFUNZIONI	FUNZIONI
CAPO AREA	Direzione manageriale dell'area	<ul style="list-style-type: none"> • Allocazione delle risorse umane e strumentali assegnate all'area • Definizione degli obiettivi dei team, monitoraggio e valutazione dei risultati, promozione degli interventi correttivi • Formulazione di proposte relative alla direzione manageriale dell'ufficio
	Direzione d'indirizzo tecnico	Formulazione di proposte
	Direzione tecnico-operativa non ordinaria	Istruttoria dei procedimenti non ordinari di carattere tecnico-fiscale attribuiti all'area
	Direzione tecnico-operativa ordinaria	Emissione dei provvedimenti ordinari di carattere tecnico-fiscale attribuiti all'area