

Roma, 30 Marzo 2015



Agenzie fiscali: quale scenario dopo la sentenza della Consulta?

*In merito agli effetti della Sentenza della Corte Costituzionale n. 37/2015 si è scatenato in questi giorni un dibattito sulla questione degli incarichi dirigenziali nelle Agenzie fiscali, al quale questa O.S. non intende certo sottrarsi. La riflessione che segue si pone però l'obiettivo più ampio di offrire uno spunto per commentare non solo il tema di stringente attualità, cioè le **modalità di reclutamento della dirigenza** (pubblica? privata? un fritto misto?), oggi in verità poco rispondenti - come più volte abbiamo affermato in passato - al funzionamento di una organizzazione specialistica quale indubbiamente è l'Agenzia fiscale (diciamolo subito: l'accesso alla dirigenza dovrebbe avvenire dall'interno, con precisi criteri valutativi. Nessuna istituzione militare, per esempio, penserebbe mai di bandire un concorso esterno per ufficiali superiori e il ragionamento vale anche per diplomatici e prefetti), ma anche per valutare **la permeabilità del modello agenziale** introdotto con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e chiedersi se esso - a distanza di 15 anni- si sia potuto davvero avvalere di quell'ampia autonomia gestionale finalizzata a rendere l'azione amministrativa più efficace, snella e operativa o, piuttosto, sia rimasto irragionevolmente impantanato a metà del guado: stritolato tra una mai del tutto abbandonata natura pubblicistica e una mai compiutamente realizzata natura privatistica, con la conseguenza di conservare/acquisire in misura preminente da entrambe i connotati più negativi.*

Ci si aspetta allora dalla politica una risposta chiara a un quesito fondamentale: le Agenzie fiscali hanno comunque dimostrato, nonostante questo equivoco di fondo, di essere una realtà funzionale agli interessi strategici del paese in termini di lotta all'evasione e di contrasto agli illeciti extra-tributari? Se la risposta è affermativa occorre liberarle subito dagli orpelli meramente burocratici e dai bizantinismi che purtroppo caratterizzano gran parte della P.A. e affidare loro, chiavi in mano, la responsabilità di scegliere il metodo più efficace per realizzare l'indirizzo politico.

Rocco Carbone
(Segretario generale)

Con la Sentenza n. 37 depositata il 17 marzo scorso la Corte costituzionale è nuovamente intervenuta sulle procedure di attribuzione degli incarichi dirigenziali nelle Agenzie fiscali, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme di legge che avevano consentito, in attesa dell'espletamento dei concorsi pubblici esterni, l'attribuzione temporanea degli incarichi dirigenziali vacanti a funzionari già in servizio nell'amministrazione, selezionati sulla base di apposite procedure interne. [1]

Per comprendere la concreta portata della questione occorre prima di tutto 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 Cost. 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 dà l'avvio ad 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 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 qualunque passaggio a funzioni superiori dopo l'ingresso (cfr. 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” da parte delle amministrazioni di stampo burocratico che, per assenza di stimoli e per deficit culturale, non ne hanno compreso gli effetti sul 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.

Premesso tutto questo, crediamo che per affrontare costruttivamente il tema dell'accesso alla dirigenza debbano essere tenute presenti alcune considerazioni di fondo.

1. 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 della Pubblica Amministrazione che, al massimo, 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 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.**

2. Il reclutamento esterno/interno dei dirigenti è possibile - e da tempo si verifica nella realtà - per organizzazioni di tipo generalista 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.

3. 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. Ciò non vale, però, per il comparto fiscale; si pensi a chi, nell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, si occupa di

presidio tributario ed extra-tributario e alle ricadute sociali in termini ambientali, di salute pubblica e di sicurezza dei prodotti per la tutela dei consumatori [2]; si pensi a chi, nell'Agenzia delle Entrate, si occupa di verifiche sui soggetti multinazionali, a chi predispose 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 generalista che coordina un pur significativo numero di collaboratori.

4. 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 appunto le Agenzie fiscali, il cui personale è fortemente sollecitato non tanto e non solo in termini etici, ma anche per le allettanti opportunità che spesso gli vengono prospettate dal mercato esterno.

5. Proprio per tale ragione nel settore in questione 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 in parte rispondere al problema qualora si decidesse di ridurre le posizioni dirigenziali attualmente in essere.

6. Per quanto attiene ai dirigenti, **la tesi fatta propria dalla Corte Costituzionale in questi anni, che considera l'accesso alla dirigenza un nuovo accesso ai pubblici uffici, come tale da effettuarsi a mezzo concorso pubblico esterno, è una tesi che se applicata alle grandi amministrazioni specialistiche appare dettata da mero formalismo giuridico e che, tuttavia, nessuno pensa di poter affermare nel caso di altre branche della Pubblica Amministrazione che svolgono anch'esse missioni peculiari come i diplomatici, i prefetti, ecc. nelle quali l'accesso alla dirigenza avviene unicamente dall'interno.** Per non parlare dell'istituzione militare, dove l'accesso dall'esterno in un grado comparabile con quello dirigenziale (ufficiale superiore) non è neppure ipotizzabile sul piano astratto e susciterebbe l'ilarità generale. **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.

7. 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.

8. Nell'immediato, stante la posizione assunta dalla Corte costituzionale, una possibile soluzione del problema dovrebbe passare per: a) l'effettuazione di procedure di selezione settoriali, per aree professionali definite, da espletare entro un termine ragionevole e improrogabile (18 mesi). Naturalmente **andrebbe abbandonato il tradizionale sistema di reclutamento per concorso, tanto caro alla cultura giuridica nostrana, per praticare un nuovo modello di selezione basato non sul tradizionale nozionismo, ma sull'accertamento del possesso delle capacità effettivamente richieste per l'incarico**; b) l'innalzamento del numero delle posizioni organizzative speciali (POS) e l'adeguamento/differenziazione dei relativi trattamenti economici, allo scopo di renderli in parte confrontabili con quelli attribuiti alle posizioni dirigenziali con livelli economici più bassi; c) l'innalzamento della percentuale di posizioni dirigenziali attribuibile con contratti ex art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/2001 tenendo conto dell'incremento recentemente stabilito per gli enti locali (va a questo proposito ricordato che la misura ricomprende anche i dipendenti delle PP.AA. *"... per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio ..."*). [3]

In conclusione è bene rilevare che **l'indirizzo interpretativo assunto dalla Corte costituzionale in materia di nomine dirigenziali nella pubblica amministrazione non appare insuperabile**, trattandosi di una posizione nata agli inizi degli anni '90, a seguito dell'abolizione dell'ordinamento delle carriere nella generalità delle pubbliche amministrazioni, fatta eccezione per alcune amministrazioni come le prefetture e la diplomazia e, ovviamente, le amministrazioni militari. Infatti, **dove è rimasto l'ordinamento delle carriere, non si è mai ipotizzato di sollevare questioni di legittimità costituzionale sul conferimento della qualifica dirigenziale, secondo un percorso interno di valutazione professionale. 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 porrebbe più problemi di costituzionalità.**

C'è da augurarsi che il Governo voglia riflettere attentamente sulla situazione che si è determinata in seno alle Agenzie fiscali per effetto della sentenza, consapevole del rischio che l'inerzia può vanificare una delle poche esperienze positive di riforma dell'organizzazione amministrativa attuata nel nostro Paese negli ultimi quindici anni – purché venga definitivamente attuata senza equivoci - e determinare effetti disastrosi sul funzionamento dell'intero sistema fiscale.

[1] le norme censurate sono l'art. 8, comma 24, del d.l. n. 16/2012 (convertito nella l. 44/2012), l'art. 1, comma 14, del d.l. n. 150/2013 e l'art. 1, comma 8, del d.l. n. 192/2014.

[2] e [3] annotazione S.I.P.D.A.D.- DIRSTAT