

Agenzie fiscali sotto attacco

di **Rocco Carbone** (*)

Con sentenza n. 37/2015 la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme di legge che avevano consentito, in attesa dell'espletamento dei concorsi pubblici esterni nelle Agenzie fiscali, l'attribuzione temporanea degli incarichi dirigenziali vacanti a funzionari già in servizio nell'amministrazione, selezionati sulla base di apposite procedure a evidenza pubblica. 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 che, sostanzialmente, legittimavano e amplificavano la portata temporale delle norme regolamentari interne delle Agenzie fiscali che hanno consentito, nelle more dell'attuazione delle procedure di accesso alla dirigenza, di conferire incarichi dirigenziali a proprio personale interno per inderogabili esigenze di funzionamento dell'Agenzia.

La Corte costituzionale si è dunque pronunciata su atti legislativi, promanazione di organi politici. Ciò ha comunque provocato un terremoto nel comparto fiscale e innescato nell'ultimo mese un dibattito sulla questione degli incarichi dirigenziali nelle Agenzie fiscali al quale è impossibile 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 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, ma anche dal serio giornalismo di inchiesta e dagli osservatori qualificati, una risposta chiara a un quesito fondamentale: le Agenzie fiscali hanno comunque dimostrato, nonostante questo equivoco di fondo che ha di fatto impedito la conduzione manageriale ispiratrice della riforma, di essere una realtà funzionale agli assetti 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 pubblica amministrazione e affidare loro, chiavi in mano, la responsabilità di scegliere il metodo più efficace per realizzare l'indirizzo politico.

Vincenzo Visco e il suo ex Capo Gabinetto Farina hanno di recente offerto un autorevole spunto di riflessione sul modello agenziale che ha dimostrato, volendo limitarsi alla sola attribuzione degli incarichi dirigenziali, di essere efficace per gli interessi pubblici in considerazione dei risultati ottenuti.

Vi è di più; la tesi fatta propria dalla Corte Costituzionale in questi anni, che considera l'accesso alla dirigenza un nuovo ingresso 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 il reclutamento 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 è avvenuto in questi anni per i dipendenti dell'area direttiva (i cosiddetti quadri) che sono stati incaricati di funzioni dirigenziali nelle Agenzie con procedure a evidenza pubblica e che, proprio per questo, non meritano di essere grossolanamente definite elargizione di "prebende all'italiana" obbedienti a logiche clientelari o addirittura illegali. Si aggiunga che nell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nella severa valutazione complessiva dei risultati raggiunti, i funzionari incaricati hanno ottenuto punteggi mediamente superiori di circa il 30% rispetto ai dirigenti di ruolo.

(*) *Segretario generale Sipdad-Dirstat*

A tale riguardo occorre evidenziare che i c.d. “incaricati” ricoprivano, nell’organigramma dell’Agenzia i posti-chiave, cioè quelli da cui dipendono le funzioni più complesse e delicate (porti e aeroporti di rilevanza internazionale, uffici centrali preposti alle attività di contrasto alla criminalità economica e all’evasione delle fiscalità comunitaria e nazionale, uffici preposti alla cooperazione internazionale). Ci sarà un motivo ?

Le procedure di affidamento degli incarichi sono state oggetto, peraltro, di due verifiche da parte della Corte dei Conti, la prima nel referto del 2006, la seconda nel 2014 a seguito di specifica attività ispettiva; entrambe hanno stabilito la piena legittimità dell’operato dell’Agenzia.

Qualche giorno fa la stessa Commissione Tesoro e Finanze, esaminando il DEF 2015, ha lanciato un grido d’allarme sull’attuale situazione “*che rischia di provocare un prolungato periodo di disfunzione degli uffici delle Agenzie fiscali ed esercitare un impatto fortemente negativo sull’ordinato svolgimento delle normali attività economiche del paese, ad esempio ritardando il processo dei rimborsi IVA, che da quest’anno riveste un’importanza ancora più forte alla luce dell’introduzione dei meccanismi di split payment e di reverse charge, o rallentando l’attività doganale, con un intralcio quindi alle attività di import-export, peraltro proprio nell’anno di Expo 2015*”.

Ce n’è abbastanza per 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. Il comparto fiscale va aiutato a rendere sempre più efficace la sua azione istituzionale proprio nell’interesse dei cittadini e del paese anziché essere delegittimato da sconsiderati attacchi sferrati persino da esponenti di governo che proprio di quell’interesse supremo dovrebbero essere i custodi.

Deve essere chiaro a quanti si esercitano in questi giorni convulsi nell’assedio a un’Istituzione fondamentale che la Corte Costituzionale è il giudice delle leggi e non degli atti amministrativi. Le pubbliche amministrazioni, quali sono le Agenzie fiscali, sono sottoposte alla legge e la applicano fintanto che in vigore o non dichiarata costituzionalmente illegittima. Ogni tentativo di ricondurre la censura della Consulta all’operato dell’amministrazione appare dunque sbagliato e fuorviante. Parimenti capziose sono le affermazioni secondo cui gli atti dei dirigenti reggenti, legittimamente nominati secondo le norme vigenti, siano travolti dalla sentenza in questione. Al di là che quest’ultima non si estende ai rapporti esauriti, verrebbe da chiedersi se ciò vale anche per i rimborsi, le agevolazioni, le concessioni, le semplificazioni che consentono alle nostre imprese di spendere competitività nel mercato...

A questo punto viene da pensare che la situazione venutasi a creare nelle Agenzie fiscali non sia solo frutto della battaglia degli autoproclamatisi paladini del Giusto, ma nasconda un disegno, nemmeno tanto malcelato, volto ad affossare l’efficacia della macchina fiscale a tutto vantaggio della lobby dei grandi evasori.

Roma, 4 maggio 2015