

da “lavoce.info” del 4 novembre 2015

## Chi ha paura dell'autonomia delle agenzie fiscali?

03.11.15

Vincenzo Visco

*La vicenda delle agenzie fiscali è un esempio di come il formalismo giuridico possa paralizzare la pubblica amministrazione. Hanno contribuito a cambiare radicalmente il funzionamento del fisco italiano. Ma per molti rimangono una anomalia da superare. Selezione del personale e interessi in gioco.*

### Due concezioni della Pa

La vicenda delle agenzie fiscali è un esempio da manuale di come il formalismo giuridico che regola il funzionamento del nostro sistema pubblico possa paralizzare e persino distruggere la pubblica amministrazione. Si tratta della cultura di una ampia parte dei cultori del diritto amministrativo (accademici, magistrati dei Tar, consiglieri di Stato, consiglieri della Corte dei conti, avvocati dello Stato) che vedono e concepiscono la Pa come un tutt'uno, un insieme di uffici da regolare e gestire secondo regole omogenee, uniformi nel tempo e nello spazio. Un unico sistema, un unico insieme di regole, una unica normativa.

Questo approccio poteva forse avere un senso subito dopo l'unità d'Italia e nella prima metà del secolo scorso, ma risulta evidentemente anacronistico oggi.

Il motivo è semplice: la pubblica amministrazione come concetto astratto e organismo unitario non esiste.

Esistono invece beni e servizi con un diverso grado di indivisibilità prodotti o forniti dallo Stato e dagli altri enti pubblici. Si tratta di beni pubblici in senso stretto – caratterizzati da una presenza di esternalità più o meno rilevante, prodotti in regime di monopolio naturale – ma anche di altri che presentano le caratteristiche dei normali beni privati.

Per garantire regolarità e trasparenza gestionale ai primi è inevitabile ricorrere a forme di gestione proceduralizzate con regole di garanzia e di cautela organizzativa e contabile, secondo il classico modello ministeriale.

Ma non è così per altri settori. Per esempio la riscossione dei tributi e gli altri servizi che le agenzie fiscali forniscono, sono perfettamente divisibili, sicché è ben possibile cercare di organizzare questi uffici come se fossero aziende private. E quindi procedere dal diritto amministrativo e dalla contabilità di Stato verso il diritto privato e bilanci di tipo aziendale.

Questo ragionamento fu alla base della decisione di riorganizzare il ministero delle Finanze in agenzie alla metà degli anni Novanta. La scelta era obbligata anche perché il ministero tradizionale era in uno stato comatoso, incapace di stare al passo dei tempi o di funzionare decentemente.

### Quattro agenzie e un dipartimento

La riforma ebbe un successo straordinario; in pochi mesi il fatto di aver consentito un'autonomia organizzativa, contabile e finanziaria, unita a una corrispondente responsabilità, trasformò radicalmente il funzionamento del vecchio ministero consentendo **recuperi di efficienza e di operatività importanti**. E ciò è stato possibile proprio grazie al contributo di quegli ottocento dirigenti che oggi sono stati “precarizzati”.

La riforma prevedeva la costituzione di quattro agenzie autonome e del Dipartimento delle politiche fiscali con il compito di definire le linee e le strategie del settore, compiere gli studi necessari, mantenere i rapporti internazionali, elaborare i testi legislativi, stabilire le convenzioni con le agenzie stesse e altro ancora. Il Dipartimento doveva essere il centro del sistema, rimanendo incardinato nel ministero ed esprimendo quindi anche gli indirizzi politici del governo. I governi successivi preferirono relegarlo a un ruolo minore, appoggiandosi soprattutto sull'Agenda delle entrate, che si è così trovata spesso sovraesposta e talvolta a svolgere un ruolo improprio.

Pur con questi limiti, la riforma si è dimostrata molto valida e ha contribuito a cambiare radicalmente il funzionamento del fisco italiano. Fin dall'inizio tuttavia ha dovuto fare i conti con le riserve e le opposizioni dei cultori del diritto amministrativo. Per esempio, Sabino Cassese la criticò inizialmente, salvo riconoscere qualche tempo dopo che si era sbagliato. Ma per molti l'esistenza delle agenzie rimaneva e rimane una “anomalia” da superare.

E infatti benché la legge istitutiva prevedesse l'autonomia gestionale anche riguardo al personale, e in particolare nella determinazione delle “regole per l'accesso alla dirigenza”, il primo concorso per dirigenti bandito nel 2001 fu subito impugnato e bocciato dal Tar del Lazio, approfittando del generico riferimento contenuto nella norma al fatto che i regolamenti delle agenzie dovevano conformarsi ai “principi generali” dell'ordinamento.

In altre parole, il principio della autonomia veniva negato alla radice fin dall'inizio dai cultori di una visione organicistica, totalitaria e quasi da stato etico della pubblica amministrazione. La vicenda si è così protratta per oltre dieci anni con successivi bandi di concorso, ricorsi, interventi del Tar e del Consiglio di Stato, interventi normativi inadeguati, fino alla recente sentenza della Corte Costituzionale, in verità relativa a un aspetto marginale della questione.

È difficile immaginare una sequenza di vicende più grottesca e irrazionale, che in nome di formalismi giuridici e di interpretazioni infondate della legge, mette a repentaglio una delle strutture amministrative più delicate del paese – fino a ieri – una delle poche ben funzionanti.

Tuttavia dietro l'apparente irrazionalità esistono interessi specifici evidenti: l'attenuarsi della autonomia delle agenzie, o addirittura il suo venir meno attraverso un riassorbimento nella struttura ministeriale, renderebbe molto più agevole per i governi di intervenire e interferire nel processo di applicazione concreta delle norme tributarie – uno dei rischi che il modello delle agenzie autonome voleva evitare.

Vi è poi il mondo di esperti, capi di gabinetto, magistrati amministrativi che gravita intorno alla Scuola Superiore della Pa che aspira a gestire

i futuri concorsi per dirigenti dell'intera pubblica amministrazione, in modo da estendere e perpetuare un potere già eccessivo. Così che si avranno dirigenti incaricati di gestire materie complicatissime e ipertecniche selezionati mediante un classico concorso pubblico su materie generali, accademiche e non collegate in alcun modo al lavoro che dovrebbero svolgere.

I danni prodotti nel corso del tempo da questa visione e cultura del settore pubblico sono evidenti nel pessimo funzionamento della Pa in Italia. Oggi si sta perpetrando, nell'indifferenza generale, l'ennesimo delitto.