

VENERDÌ 7 NOVEMBRE 2008

LA FEDERAZIONE DIRPUBBLICA HA PARTECIPATO ALL'AUDIZIONE INFORMALE DELLA COMMISSIONE VI (FINANZE) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, CONSEGNANDO UN FASCICOLO DI ATTI PER OGNUNA DELLE TRE AGENZIE FISCALI ED UN DOCUMENTO DI SINTESI CHE QUI VIENE RIPRODOTTO. SEGUIRÀ IL RESOCONTO DELLA RELAZIONE SVOLTA DAL SEGRETARIO GENERALE, GIANCARLO BARRA, INCENTRATA SOPRATTUTTO SULLA NECESSITÀ DI RIVEDERE L'IMPIANTO DELLE AGENZIE FISCALI E LE LORO RELAZIONI CON IL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE. NEL SUO RAPPORTO, IL SEGRETARIO GENERALE HA DIMOSTRATO, DATI ALLA MANO) L'ESTREMA SOFFERENZA IN CUI VERSA TUTTO IL PERSONALE (DIRIGENTI E NON DIRIGENTI) A CAUSA DI UNA IRRESPONSABILE GESTIONE DELLE RISORSE UMANE DA PARTE DELLE AMMINISTRAZIONI E DA UNA INEFFICIENTE QUANTO INADEGUATA CAPACITÀ CONTRATTUALE DEGLI ATTUALI SOGGETTI. FATTI GRAVISSIMI CHE DEBBONO ESSERE MESSI IN RELAZIONE CON LA CONSTATATA NEUTRALITÀ DEL SISTEMA FISCALE ATTUALE DI FRONTE ALLA GRAVISSIMA EMERGENZA DELL'EVASIONE FISCALE (270 MILIARDI DI EURO) CHE PONE L'ITALIA IN GRAVI DIFFICOLTÀ DI FRONTE ALL'EUROPA. CIÒ ANCHE IN CONSIDERAZIONE DELLO SCARSO LIVELLO DEI SERVIZI PUBBLICI E SOCIALI CHE I GOVERNI SAREBBERO IN GRADO DI METTERE A DISPOSIZIONE DEI CITTADINI E DELLE IMPRESE SE, INVECE DI ORGANIZZARE LA CACCIA ALLE STREGHE, SAPESSERO GESTIRE SAPIENTEMENTE UOMINI E MEZZI. COME SI POTRÀ NOTARE, NEL DOCUMENTO CHE SI RIPRODUCE, LE TEMATICHE RIGUARDANTI LA VICEDIRIGENZA E LA DIRIGENZA SONO STATE TRATTATE UNITARIAMENTE, MA **PRIMA ANCORA DI SCENDERE NEL MERITO DELLE SINGOLE RISTRUTTURAZIONI E DELLA RIDUZIONE DEI POSTI DIRIGENZIALI**, LA DIRPUBBLICA HA SOTTOLINEATO LA STRETTA NECESSITÀ DI OPERARE *“INTERVENTI MIRATI E GRADUATI NEL TEMPO”*, SULLA BASE DI UNA APPROFONDITA PRELIMINARE ANALISI DELLO STATUS QUO DI OGNI AMMINISTRAZIONE, UNA PIANIFICAZIONE DEGLI INTERVENTI COERENTE CON GLI OBIETTIVI PERSEGUITI E SOPRATTUTTO LA PREVISIONE DI STRUTTURE DI GOVERNO DEI PROCESSI DI CAMBIAMENTO E DI VERIFICA DEGLI OBIETTIVI ATTESI.

Quattro criticità dell'Agenzia delle dogane (ma anche delle altre agenzie fiscali)

- 1) Prima della nascita delle agenzie fiscali, con il decreto legislativo n. 300/1999 del 1999, la gestione dell'attività istituzionale prevedeva un'organizzazione basata, da una parte, sull'integrazione di politiche fiscali e accertamento e, dall'altra, sulla gestione unitaria del tributo piuttosto che del processo (tanto al centro quanto in periferia). Con la riforma, invece, sono nate le agenzie fiscali ed è nato anche un dipartimento ministeriale, preposto alle politiche, che si rivolge alle agenzie per avere lumi sulle scelte da effettuare appesantendo così i procedimenti relativi; la gestione per processi, poi, non può funzionare perché, per esempio, chi si occupa di controlli deve conoscere la gestione sia ordinaria sia patologica (cioè il contenzioso) del tributo, se non vuole essere costretto continuamente a richiedere pareri e a organizzare riunioni che la vecchia organizzazione consentiva di evitare.
 - 2) Altro problema che si è creato è quello relativo alla gestione del cosiddetto “back office”, che resta un problema irrisolto – anche qui – per tutte le amministrazioni pubbliche: quasi la metà (oltre il 40%!) dei dipendenti è impiegata infatti nella gestione delle risorse umane, dei sistemi informativi, dei servizi di manutenzione e logistici, degli affari generali, dei provveditorati e della contabilità. Nelle aziende private, questa percentuale è mediamente il 10%! Il secondo governo Prodi si proponeva entro il 2007 di arrivare al 15%; non ci è riuscito e l'attuale maggioranza dichiara oggi il medesimo proposito. La precedente riforma, che risaliva al 1990 (purtroppo era funzionale alla riforma tributaria dei primi anni Settanta e non all'Europa dell'unione economica e monetaria) e che prevedeva, proprio per esigenze di razionalizzazione, una direzione generale a parte per il personale, mentre ai dipartimenti spettava la gestione della sola attività istituzionale, avrebbe consentito dei notevoli risparmi di spesa.
 - 3) Il decreto legislativo n. 165/2001, dopo sette anni, continua a essere disatteso dal regolamento di amministrazione per quanto riguarda la dirigenza. Si è adeguato l'art. 14, sull'accesso alla qualifica dirigenziale, alla sentenza del TAR del Lazio che, nel 2002, aveva annullato, su ricorso di Dirpubblica (e di altri sindacati), la vecchia formulazione, che favoriva i beneficiari del semplice incarico dirigenziale, ma l'art. 26, sulla copertura “provvisoria” di questi incarichi, pure impugnato, continua a essere reiterato, di anno in anno, nonostante che il decreto legislativo 165 (art. 19) non consenta affatto all'Agenzia di coprire le “posizioni dirigenziali vacanti” coi suoi funzionari (perfino quelle per le quali si erano dichiarati disponibili dei dirigenti!)! Questi cosiddetti “reggenti” possono invece ottenere, semplicemente, a discrezione del Direttore dell'Agenzia, di essere considerati temporaneamente “dirigenti” a tutti gli effetti, salvo il fatto che il Direttore stesso può in ogni momento – e sempre a sua discrezione esclusiva – “retrocederli” nuovamente a funzionari.
- L'attuazione della vicedirigenza (decreto legislativo 165, art. 17-bis) consentirebbe legalmente almeno la copertura provvisoria di quelle per le quali non si trovassero dirigenti disponibili, ma ora ci si propone di abolirla e non di attuarla.** I centri di responsabilità di terzo livello, tanto al centro quanto in periferia, andrebbero invece affidati, in prospettiva, proprio ai vicedirigenti – che dovrebbero essere dei “predirigenti”, perché l'istituto ha un senso solo in una prospettiva dinamica – come avviene nelle altre amministrazioni pubbliche europee e perfino in Italia, nel settore privato (dove si chiamano “quadri”).

4) Il numero complessivo delle posizioni dirigenziali, infine, continua a risultare eccessivo. Già con la riforma del 1990, infatti, i dirigenti generali erano passati da 1 a 5 (al Direttore generale, di livello B, furono aggiunti 3 direttori centrali, di livello C, poi aumentati a 4) e i dirigenti da 242 (190 primi dirigenti più 52 dirigenti superiori) a 247 (152 amministrativi, 54 ingegneri, 30 chimici e 11 informatici: si ricordi che il decreto legislativo n. 29/1993 ha soppresso la distinzione tra dirigenti superiori e primi dirigenti). Con la riforma del 1999 e con la conseguente istituzione, nel 2001, dell'Agenzia delle dogane, si è passati a 360 dirigenti di seconda fascia più 28 di prima (gli ex dirigenti generali), 14 dei quali al centro (compreso il Direttore dell'Agenzia: gli altri 14 sono i direttori delle 14 direzioni regionali). Nel 2005 e nel 2007, in applicazione di norme di leggi finanziarie, si sono ridotte le dotazioni organiche del personale dirigenziale da 388 a 320 e del restante personale da 13.506 a 12.458 (con il decreto-legge 112/2008, convertito in legge 133/2008, dovrebbe ulteriormente scendere a 11.040). Almeno nel primo caso, però, la riduzione è di sicuro ancora insufficiente: oggi sono 278 e, con il d.l. 112/2008, dovrebbero scendere a 236. Completata l'attuazione degli uffici unici sul territorio, gli “uffici delle dogane”, non servono certamente più di 270 posizioni dirigenziali di seconda fascia ma – tra queste – ce ne sono alcune sulla cui reale necessità ci sarebbe molto da discutere. C'è una buona occasione per razionalizzare: vedremo se sarà colta. **Se poi l'attuazione della vicedirigenza fosse stata realizzata e si fosse accompagnata con la necessaria riduzione delle posizioni dirigenziali e se, soprattutto, i centri di responsabilità di terzo livello fossero stati affidati proprio a dei “predirigenti”, si sarebbe determinato non un aggravio ma un risparmio per la spesa pubblica.** Sempre con il d.l. 112/2008, il numero complessivo delle posizioni dirigenziali di prima fascia dovrebbe scendere a 21, ma, specie quelle che si trovano al centro, appaiono ancora troppe tanto che, nell'ordinamento previgente, erano molte di meno (5!). Il ritorno a una gestione unitaria del tributo piuttosto che del processo porterebbe anche qui, come nel caso del “back office”, a una riduzione razionale della spesa pubblica.

Augusto Zucàro - Dirigente dell'Agenzia delle Dogane,
Coordinatore Nazionale di DIRPUBBLICA
per l'Agenzia delle Dogane.