

STUDIO LEGALE
Prof. Avv. RAFFAELLO CAPUNZO
Professore di Ruolo II f.
Facoltà di Giurisprudenza
Università di Napoli "Federico II"

Profili d'incostituzionalità della Spending Review (L. 135/2012) in relazione alle problematiche del pubblico impiego.

Con l'art. 23 quater della L. 7 Agosto 2012, n. 135 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (cd. spending review bis), è legislativamente attuata la fusione dell'Agenzia del Territorio nell'Agenzia delle Entrate, che assumerà la denominazione di Agenzia delle Entrate e del Territorio e dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle Dogane, che si chiamerà Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

La previsione normativa realizza un accentramento di poteri ed una concentrazione di competenze, che il D.lgs. 300/1999, con la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria e l'istituzione delle Agenzie fiscali, aveva tenuto ben distinte, assegnando a ciascuna delle quattro Agenzie i compiti attinenti alle funzioni alle stesse assegnate (all'Agenzia delle Entrate il compito di gestire i tributi diretti, l'IVA, e le entrate erariali non di competenza di altre Agenzie, Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo enti od organi, all'Agenzia delle Dogane la gestione dei diritti e dei tributi legati agli scambi internazionali e delle accise sulla produzione e sui consumi escluse quelle sui tabacchi lavorati, all'Agenzia del Territorio le funzioni attinenti al catasto ed alla conservazione dei registri immobiliari ed il compito di realizzare un sistema integrato di anagrafe del patrimonio immobiliare italiano, all'Agenzia del Demanio la gestione con criteri imprenditoriali di tutti gli immobili dello Stato e dei beni confiscati).

Si è in presenza, dunque, di un accorpamento di compiti differenti il cui risultato non potrà che essere negativo tanto dal punto di vista della realizzazione dei principi di buona Amministrazione e di efficienza, che *ex artt.* 97 della Costituzione e 1 della L. n. 241/1990 devono sempre connotare l'*agere* amministrativo, quanto sotto il profilo dell'intreccio di poteri, che siffatta concentrazione determina in capo a coloro che rivestono la qualità di organi degli Enti, quanto, ancora, in un inutile spreco di denaro pubblico, proprio ciò che la norma si proponeva di scongiurare.

Ciò si appalesa, in special modo, in ordine alla fusione dell'Agenzia del territorio in quella delle Entrate, particolarmente in relazione alle funzioni attinenti al catasto, di competenza dell'Agenzia del Territorio, le quali consistono principalmente in quella tributaria, ai fini dell'applicazione dell'imposta in funzione della capacità dei beni immobili di produrre reddito ed in quella civile, tesa all'accertamento della proprietà - o di altro titolo - sui beni stessi.

L'assorbimento dell'Agenzia del territorio in quella delle Entrate ed il conseguente spostamento della sua gestione sotto l'egida del Direttore di quest'ultima porterà inevitabilmente all'accentuazione delle funzioni tributarie catastali ed all'oscuramento di quelle civili, le quali sono quelle tipiche del catasto.

In tal modo, ciò che, in sostanza, avverrà non è, come la norma, in teoria, vorrebbe, la fusione dei due Enti ma la soppressione dell'Agenzia del Territorio ed, insieme ad essa, di tutti i suoi importanti compiti, primo fra tutti, la funzione inventariale, che ad essa sono connessi e la sua riduzione a mero settore dell'Ente incorporante di rappresentazione della redditività dei beni immobili.

Conseguenza inevitabile di questo processo di svuotamento sostanziale delle funzioni peculiari del catasto è il venir meno dell'equità fiscale: non può certamente dirsi compiuto un giusto procedimento di applicazione delle relative imposte, conforme ai canoni costituzionali di cui all'art. 53 della Carta Costituzionale, se non

si assolve all'imprescindibile compito di assicurare la corretta definizione degli immobili tramite la formazione e l'aggiornamento dei dati catastali.

E' questa una delle maggiori deficienze della norma in esame: la previsione dell'inglobamento di un Ente, qual è l'Agenzia del Territorio, con funzioni e vocazioni prettamente di carattere tecnico, in un altro i cui compiti sono soltanto fiscali.

E' fin troppo evidente, pertanto, che l'unione di compiti, che nulla hanno in comune, non può che tradursi in una quanto meno difficile gestione, tenuto conto che tutte le fasi del procedimento tributario (imposizione accertamento e riscossione) relative all'ampissimo spettro di competenze, che la legge prevede, vengono ad essere concentrate in capo ad un solo organo, rispettivamente il Direttore dell'Agenzia delle Entrate (con l'assorbimento delle competenze attinenti al catasto) ed il Direttore di quella delle Dogane (con l'inclusione dei ben distinti compiti dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato).

Nel nostro ordinamento giuridico, la potestà di imposizione spetta, in astratto, agli organi legislativi e consiste nella facoltà di istituire le imposte; in concreto, ai singoli organi, statali e territoriali, e consiste nella corretta e legale applicazione dei tributi, comprendendo i poteri di accertamento, riscossione e controllo, i quali competono ai soggetti attivi espressamente indicati nella legge istitutiva del tributo come titolari di essa.

Detti poteri sono esercitati dallo Stato mediante l'Amministrazione finanziaria nell'ambito della quale, nel regime previgente alla L. n. 135/2012, vi era distinzione tra uffici con funzione decisoria, organi ed uffici con funzione di collaborazione (Guardia di Finanza) ed uffici con funzioni di carattere tecnico (Ufficio tecnico erariale o Uffici locali delle Agenzie del Territorio).

La fusione delle Agenzie fiscali, oggetto della previsione normativa in esame, confonde tutti questi poteri; il che si riverbererà inevitabilmente sull'efficienza dell'Amministrazione nonché sull'impossibilità di attenersi al canone dell'economità ex art. 1 della L. n. 241/1990.

Inoltre, l'accentramento di poteri, che la legge, fondendo le Agenzie fiscali, attua, non fa che aggravare il già difficile sistema tributario nazionale, particolarmente con riferimento alle fasi dell'imposizione e della riscossione, che, così concentrate, non potranno che aggravare la già difficile situazione esistente, con l'inevitabile conseguenza che dilagheranno evasione ed elusione fiscale e con la vanificazione del principio costituzionale della capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione.

Tutto ciò, inoltre, pone il nostro Paese sempre più ai margini dell'Europa, tenuto conto che nella maggior parte degli Stati della Comunità europea l'Ente impositore e quello accertatore sono distinti.

E' così, ad esempio, nel diritto tributario tedesco, caratterizzato da una forma di federalismo fiscale, rigidamente scandito in fasi, nel quale l'esecuzione forzata è autonoma e distinta dalla riscossione dell'imposta, pur essendo ad essa collegata, e la riscossione coattiva viene espletata in via amministrativa ed impone all'Ente impositore l'accertamento delle condizioni patrimoniali e gli introiti del debitore (D. Birk, Diritto tributario tedesco, trad. a cura di E. De Mita, Milano, 2006, pag. 147): in tal modo, è assicurata al contribuente una forma di tutela coerente con la tipologia di accertamento che precede la fase dell'esecuzione forzata.

Ma, le criticità della norma non si limitano a questo.

Si è già posta in evidenza, in altra analisi, alla quale si fa rinvio, l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui, nello stabilire la decadenza degli organi delle incorporate Agenzia del territorio ed Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, attribuirebbe in capo ad un soggetto incompetente, rispettivamente il Direttore dell'Agenzia delle Entrate ed il Direttore dell' Agenzia delle dogane, il potere di nominare vicedirettori di area di cui uno anche in deroga alle previsioni di cui all'art. 19, comma 6, del D.lgs. n. 165/2001.

I profili di incostituzionalità riguardano anche un altro aspetto: la previsione di cui al comma 5, in tema di dotazioni organiche delle Agenzie incorporanti, disposizione che deve essere coordinata con quella del comma 2, che stabilisce la continuità di funzioni degli Enti incorporati.

Il comma 5 dell'art. 23 quater in esame prescrive: *“ A decorrere dal 1° dicembre 2012 le dotazioni organiche delle Agenzie incorporanti sono provvisoriamente incrementate di un numero pari alle unità di personale di ruolo trasferite, in servizio presso gli enti incorporati. Detto personale è inquadrato nei ruoli delle Agenzie incorporanti. I dipendenti trasferiti mantengono l'inquadramento previdenziale di provenienza ed il trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento dell'inquadramento; nel caso in cui tale trattamento risulti più elevato rispetto a quello previsto per il personale dell'amministrazione incorporante, è attribuito per la differenza un assegno ad personam riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti”*.

Il tenore della norma è tutt'altro che chiaro, presentando vuoti normativi e previsioni che generano dubbi.

Il vuoto normativo riguarda l'inquadramento del personale delle Agenzie incorporate nell'ambito di quelle incorporanti del quale non vengono specificate le modalità: è

stabilito, infatti, che *“idipendenti trasferiti mantengono l'inquadramento previdenziale di provenienza ed il trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento dell'inquadramento...”*e viene prevista l'eventualità che il trattamento economico degli stessi sia più elevato di quello dei dipendenti appartenenti agli Enti incorporati ma nessuna specificazione viene fatta con riguardo all'ipotesi che detto trattamento sia inferiore.

La mancata previsione di siffatta eventualità viola il diritto degli interessati a ricevere un trattamento economico pari a quello di coloro che, inquadrati, in virtù della fusione di cui all'art. 23 quater di cui si tratta, nell'ambito nel medesimo Ente, percepiscono una retribuzione maggiore, con riflessi sul trattamento di fine rapporto e sulla pensione.


Ne consegue l'illegittimità costituzionale della norma per violazione del principio di uguaglianza (art. 3 della Cost.).

Inoltre, anche con riguardo all'ipotesi prevista dalla norma (l'eventualità che il personale delle Agenzie incorporate percepiscano un trattamento economico superiore a quello delle Agenzie incorporanti) la norma è incompleta giacchè si limita a prevedere genericamente la corresponsione di un assegno *ad personam*, senza alcuna altra specificazione, particolarmente in relazione al tempo in cui detto assegno sarà corrisposto, se una volta soltanto (nel qual caso, la norma sarebbe incostituzionale per violazione dell'art. 3 della Cost. anche da questo punto di vista) oppure periodicamente.

Tutte le previsioni andrebbero, poi, armonizzate con il disposto del comma 2 ai sensi del quale *“Le funzioni attribuite agli enti di cui al comma 1 dalla normativa vigente continuano ad essere esercitate, con le inerenti risorse umane, finanziarie e strumentali, compresi i relativi rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali,*

senza che sia esperita alcuna procedura di liquidazione, neppure giudiziale....”(previsione contenuta anche nel Decreto attuativo del Ministro dell’Economia e delle Finanze),operazione questa tutt’altro che semplice in considerazione della mancanza di norme che specifichino come, in quale misura e fino a quando la continuità di funzioni sarà conservata.

In conclusione, il dettato dell’art. 23 quater della L. n. 135/2012 è, in gran parte, costituzionalmente illegittimo, genererà problemi di varia natura ed è lungi, in considerazione del contenzioso cui potrà dare luogo, dal realizzare quel risparmio di spesa, che doveva essere la finalità della norma.


Prof. Raffaello Capunzo.