



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

Roma, 28 settembre 2017

## DDL S. 2837 - DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA RIORGANIZZAZIONE DELLE AGENZIE FISCALI

Il disegno di legge S. 2837 contiene una serie di misure per la riorganizzazione delle Agenzie fiscali, con la finalità di fornire a tali enti una maggiore autonomia in materia finanziaria ed organizzativa, oltre che nella gestione e reclutamento del personale.

Le misure proposte, come noto, si correlano soprattutto alle raccomandazioni già espresse da alcuni organismi sovranazionali (OCSE e FMI) i quali, partendo da un giudizio storico positivo in ordine al sistema agenziale italiano, avevano però segnalato alcune criticità sostanzialmente correlabili alla progressiva erosione dell'autonomia delle Agenzie, autonomia ritenuta molto ridotta rispetto a quella che connota le migliori pratiche internazionali. In quest'ottica era stata sollecitata dai predetti organismi una maggiore autonomia finanziaria anche rispetto ad interventi generalizzati di *spending review* e veniva raccomandata una maggiore autonomia in materia di personale, soprattutto per quanto concerne il fronte delle regole per il reclutamento, la valutazione, lo sviluppo di carriera ed il contratto di lavoro.

L'odierno disegno di legge tende dunque a dare risposte normative a queste esigenze di maggiore autonomia rappresentate da organismi sovranazionali ed opera sostanzialmente apportando modifiche al decreto legislativo n. 300 del 1999 ed al decreto legislativo n. 165 del 2001.

I profili di maggiore interesse per questo Sindacato della dirigenza pubblica sono ovviamente quelli concernenti il rapporto di lavoro del personale dipendente delle Agenzie fiscali.

In tale ambito, l'art. 2 del disegno di legge interviene pesantemente, in particolare nella parte in cui viene prevista la sostituzione dell'attuale articolo 71 del d.lgs. n. 300 del 1999. La nuova formulazione del citato articolo 71, per come ipotizzata, attribuisce al regolamento di amministrazione di ciascuna Agenzia fiscale la legittimazione a disciplinare, in deroga al decreto legislativo n. 165 del 2001, alcune materie:

- l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia
- le norme per l'assunzione, l'aggiornamento e la valutazione del personale
- le dotazioni organiche
- le regole per l'accesso alla dirigenza
- l'individuazione di apposite posizioni organizzative di livello non dirigenziale e le regole di accesso alle stesse
- i criteri per la mobilità di dirigenti e di titolari delle posizioni organizzative.



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

Ciò posto, pur nel rispetto delle esigenze di autonomia del sistema fiscale correlate alla assoluta specificità delle materie gestite dalle Agenzie fiscali, questo sindacato ritiene che l'ipotizzata "delegificazione", ampiamente svincolata dalla disciplina generale del decreto legislativo n. 165 del 2001 in materia di personale dirigenziale, rappresenti una sorta di "delega in bianco" che possa risultare, per alcuni versi, troppo delegante e/o derogatoria, potendo quindi recare in sé alcune criticità connesse ad un eccessivo snaturamento o esautoramento di quelle che dovrebbero essere le principali garanzie a tutela della classe dirigenziale pubblica per il migliore funzionamento dell'azione amministrativa.

In questo inquadramento critico di carattere generale, si passa qui di seguito ad analizzare specificatamente i profili di maggiore delicatezza individuati nel testo normativo ipotizzato.

## **A. Individuazione e quantificazione delle posizioni dirigenziali.**

Determinazione chiara ed espressa dei criteri sulla base dei quali si individuano le posizioni dirigenziali e si differenziano le stesse dalle "posizioni organizzative di livello non dirigenziale" cui il DDL S 2837 fa riferimento correlandovi peraltro "lo svolgimento di incarichi professionali di elevata responsabilità, alta professionalità o elevata specializzazione, ivi compresa la direzione di uffici operativi". Il disegno di legge pare annacquare nella fumosa definizione di queste posizioni organizzative competenze, prerogative e funzioni che dovrebbero essere tipiche della figura dirigenziale ed appartenere solo a questa.

## **B. Genericità e possibile incostituzionalità della previsione di concorsi riservati per la dirigenza.**

Le disposizioni del disegno di legge che vorrebbero ridisciplinare l'accesso alla dirigenza nelle Agenzie fiscali, nella parte in cui prevedono la facoltà di "effettuare concorsi riservati al personale in servizio presso l'agenzia", oltre a risultare generiche ed imprecise, risultano censurabili sotto il profilo della legittimità costituzionale. La Consulta, infatti, al riguardo si è consolidatamente espressa affermando che procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza integralmente riservate agli "interni" non garantiscono il regolare accesso dall'esterno e sono costituzionalmente illegittime.

## **C. Incarichi ex art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001.**

L'aumento dei limiti entro cui devono essere contenuti gli incarichi esterni (dal 10% al 20% e dall' 8% al 15%) collide con l'esigenza di garantire la valorizzazione delle professionalità interne all'amministrazione fiscale e, più in generale, con il diritto all'incarico per i dirigenti di ruolo.



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

## **D. Assenza di una soluzione alla vicenda degli ex incaricati di funzioni dirigenziali.**

L'intenzione di porre mano alla regolamentazione della classe dirigente all'interno delle Agenzie fiscali creando un nuovo sistema di reclutamento e di determinazione delle corrispondenti posizioni rischia di vanificare ogni tentativo di effettiva ed efficace innovazione se non viene prevista, in sede di prima applicazione, la regolarizzazione delle storture generate dalle stesse Agenzie nei passati quindici anni di gestione del reclutamento dirigenziale.

Si fa riferimento, in particolare, alla categoria dei funzionari incaricati di funzioni dirigenziali in forza di reiterati contratti a termine, categoria che ha svolto per molti anni tali funzioni, reggendo egregiamente la macchina fiscale e subendo poi il "declassamento" all'area impiegatizia a seguito delle note vicende susseguitesi a partire dal marzo 2015.

Al riguardo, questo sindacato, pur da sempre propugnatore della regola di accesso per pubblico concorso alla qualifica dirigenziale, con riferimento alla categoria degli "ex incaricati" ha sempre sostenuto, in considerazione della assoluta peculiarità della vicenda e della gravità dell'abuso subito da questi lavoratori, l'esigenza di provvedere normativamente - anche in coerenza con gli obblighi imposti in materia dall'ordinamento sovranazionale e dalla più recente giurisprudenza costituzionale - al diretto inquadramento nel ruolo dirigenziale per quei funzionari, già regolarmente assunti con pubblico concorso, che avevano svolto funzioni dirigenziali per almeno un triennio anche non continuativo.

In tal senso, questo sindacato si fa portavoce di una proposta normativa che, peraltro, si pone in coerenza con la rafforzata autonomia che si intende riconoscere oggi alle Agenzie fiscali.

Preliminarmente, si fa notare che la proposta, presentata a titolo integrativo del disegno di legge in argomento, **dà attuazione agli impegni formalmente assunti, con consenso trasversale, in sede parlamentare** quando, nel corso dell'iter legislativo che ha condotto alla emanazione del recente decreto legislativo Madia sul pubblico impiego, le competenti Commissioni di Camera e Senato si sono espresse sulla tematica degli incaricati di funzioni dirigenziali nelle Agenzie fiscali.

Si rammenta, infatti, che in tale circostanza gli Organi parlamentari hanno fornito chiare e precise indicazioni sulle modalità con cui dare soluzione alle criticità generate dal vuoto di organico dirigenziale improvvisamente determinatosi all'interno delle Agenzie fiscali.

In particolare, nel corso dell'iter parlamentare di detto provvedimento delegato, le competenti Commissioni parlamentari - sulla base di una convergenza politica pressoché unanime e preso atto che il provvedimento delegato in questione, nel riorganizzare il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ha previsto un generalizzato sistema di stabilizzazione del precariato storico limitato però al solo personale non dirigenziale - si sono consultivamente espresse al riguardo, sollecitando una necessaria e tempestiva definizione normativa che, per evitare sperequazioni incostituzionali, estendesse il meccanismo stabilizzatorio anche al personale dirigenziale, con particolare riferimento agli ex incaricati delle Agenzie fiscali.



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

Più precisamente, in sede consultiva, la **Commissione 11<sup>^</sup> del Senato (seduta del 4 aprile 2017)**, al fine di evitare ingiustificate e pregiudiziali esclusioni, aveva richiesto che potessero rientrare in analogo processo di stabilizzazione normativa anche i funzionari, laureati e già regolarmente assunti nella Pubblica Amministrazione con pubblico concorso, che avessero svolto funzioni dirigenziali, in forza di reiterati contratti a termine, per almeno 3 anni, anche non continuativi.

In termini sostanzialmente analoghi si sono espresse anche le due Commissioni di merito (1<sup>^</sup> Affari Costituzionali del Senato e 11<sup>^</sup> Lavoro della Camera nella rispettiva seduta del 3 maggio 2017) le quali, facendo espresso e specifico riferimento al personale delle Agenzie fiscali, hanno segnalato l'esigenza di individuare "tempestivamente" interventi volti ad assicurare la stabilizzazione nel ruolo dirigenziale del personale che abbia esercitato funzioni dirigenziali in forza di reiterati contratti a termine.

Nell'ambito dei pareri resi dai citati Organismi parlamentari, peraltro, era emerso espressamente che la soluzione normativa proposta, ove non fosse stata recepita nel decreto legislativo Madia - e ciò poteva correlarsi non ad eccezioni di merito, ma soltanto a motivazioni connesse ad eventuali carenze di delega - avrebbe dovuto trovare immediata allocazione in un prossimo provvedimento normativo.

Ciò posto, una soluzione legislativa a questo problema è oramai imprescindibile e sembra incontrovertibile che il provvedimento normativo odierno risulti la sede naturale più confacente, oltre che temporalmente più opportuna, per fornire una tempestiva ed idonea soluzione alla vicenda dei dirigenti incaricati delle Agenzie fiscali, dando così anche seguito alle indicazioni fornite dalle Commissioni parlamentari pure per esigenze di adeguamento a precetti costituzionali.

Al riguardo occorre osservare che la norma qui di seguito proposta si articola:

- **in coerenza con i principi normativamente fissati in sede di riorganizzazione delle Agenzie fiscali.** Nel disegno di legge n. 2837, infatti, viene previsto l'accesso alla dirigenza per i funzionari delle agenzie in possesso di una anzianità di servizio di almeno dieci anni nella terza area funzionale: la proposta normativa di questo sindacato prevede espressamente il possesso di questo requisito di anzianità professionale per poter essere incluso nel novero dei funzionari da inquadrare nel ruolo dirigenziale;
- **in analogia con i criteri di stabilizzazione già indicati nel decreto legislativo Madia sul pubblico impiego.** Nella disciplina generale fissata dal decreto Madia per ottemperare agli obblighi stabilizzatori imposti dall'ordinamento europeo in materia di precariato pubblico è richiesto l'avvenuto svolgimento delle funzioni lavorative presso la pubblica amministrazione, in forza di reiterati contratti a termine, per almeno un triennio; identico requisito è previsto nella soluzione proposta da questo sindacato per l'inquadramento nel ruolo dirigenziale delle Agenzie fiscali;
- **in attuazione dei principi fissati in sede sovranazionale (Direttiva 1999/70/CE) e più volte indicati dai competenti organi europei (Commissione Europea, Corte di Giustizia Europea, Comitato Europeo per i Diritti Sociali);**



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

- **in coerenza con quanto suggerito recentemente dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 187/2016**, laddove la Consulta ha definito preferibile e lungimirante la scelta del legislatore di disporre modalità stabilizzatorie realizzate anche con forme di “*diretto inquadramento in ruolo*” quando tali modalità siano finalizzate a sanare gli abusi commessi dalla pubblica amministrazione in danno dei lavoratori sottoposti ad una eccessiva reiterazione di contratti a termine.

Inoltre, la norma proposta comporta i seguenti benefici:

- **consente di ovviare all’impasse organizzativo che affligge ormai da oltre due anni il settore della dirigenza nelle Agenzie fiscali** con gravi ripercussioni (rilevate da vari organismi, tra cui anche la Corte dei Conti) sul perseguimento dei fini istituzionali; in tal senso, soltanto una regolarizzazione delle storture attualmente presenti può agevolare e rendere possibile l’avvio di un nuovo sistema di gestione del personale;
- **valorizza le specifiche competenze e le peculiari professionalità** maturate nel corso degli anni durante lo svolgimento di funzioni dirigenziali all’interno delle Agenzie fiscali; si rammenta infatti che i funzionari in questione hanno svolto per anni le funzioni dirigenziali, anche a capo di uffici particolarmente delicati, ottenendo valutazioni annuali sempre positive;
- **produce un benefico effetto deflativo nel notevole contenzioso sviluppatosi** a livello nazionale ed in ambito europeo; si ricorda, infatti, che lo Stato italiano è convenuto in procedimenti su questa tematica che pendono non soltanto davanti alla magistratura italiana (Tribunali civili e Consiglio di Stato), ma anche davanti ad organismi sovranazionali (Commissione europea, Comitato europeo per i diritti sociali, Corte di giustizia europea) che prevedibilmente, in assenza di tempestiva soluzione interna, adotteranno provvedimenti molto gravosi per le casse pubbliche italiane;
- **rispetta il requisito della totale invarianza finanziaria**; anzi, piuttosto che di invarianza finanziaria, sarebbe più corretto parlare di **vantaggio finanziario** derivante dal fatto che la proposta consente di ricoprire le posizioni dirigenziali attualmente vacanti con un esborso economico pari alla sola differenza tra il trattamento retributivo dirigenziale e quello impiegatizio. Ciò, in virtù del fatto che la stabilizzazione riguarderebbe funzionari già dipendenti delle Agenzie e quindi già retribuiti come tali; per converso, ove si dovesse procedere ad una copertura delle posizioni vacanti con assunzione di nuovi ed ulteriori dirigenti, l’operazione comporterebbe un esborso ben maggiore;
- **produce un benefico effetto di sinergia e di coerenza con il trattamento previsto per il personale di Equitalia s.p.a.**, personale privato automaticamente transitato nell’ente pubblico Agenzia delle Entrate-Riscossione senza il superamento di alcun concorso di accesso alla pubblica amministrazione. La tempestiva soluzione della



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

questione degli ex incaricati delle Agenzie fiscali impedirebbe il sorgere di frizioni che inevitabilmente si genereranno tra lavoratori pubblici operanti sotto lo stesso tetto ove permanesse una situazione che li vede trattati in modo inaccettabilmente sperequato.

Alla luce di queste considerazioni, si impone una immediata soluzione normativa alla questione degli ex dirigenti delle Agenzie fiscali, soluzione che potrebbe essere apportata dall'inserimento nel testo normativo odierno - preferibilmente all'articolo 5 che reca disposizioni di coordinamento, ovvero all'art. 6 che contiene , di una disposizione quale quella di seguito riportata:

*In sede di prima applicazione, anche al fine di superare le situazioni di precariato correlate alla reiterazione di contratti di lavoro a termine, le Agenzie fiscali procedono ad inquadrare direttamente nel corrispondente ruolo dirigenziale il proprio personale in servizio, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area, che abbia svolto negli ultimi dieci anni, in forza di uno o più contratti di lavoro a tempo determinato, funzioni dirigenziali nell'amministrazione di appartenenza per almeno tre anni, anche non continuativi, conseguendo valutazioni tutte positive. L'inquadramento viene effettuato, entro il 31 dicembre 2017, a totale invarianza finanziaria nei limiti della copertura esistente per le attuali posizioni dirigenziali, procedendo all'immissione nel ruolo dirigenziale secondo il criterio della maggiore durata del complessivo periodo di svolgimento delle funzioni dirigenziali; l'inquadramento dell'eventuale personale restante viene completato previa indicazione della relativa copertura finanziaria.*