

UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

Il Segretario Generale

Roma, 22 aprile 2020

*Al Ministro della Funzione Pubblica
On. Fabiana Dadone*

*Al Ministro dell'Economia e delle Finanze
On. Roberto Gualtieri*

*Al Direttore dell'Agenzia delle Entrate
Ernesto Maria Ruffini*

*Al Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
Marcello Minenna*

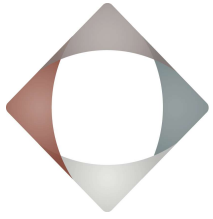
Egregi tutti,

questo sindacato rappresenta e tutela la dirigenza pubblica, nell'orgoglio e nella ferma convinzione che tale classe manageriale riveste un ruolo fondamentale nella crescita e nello sviluppo del sistema Paese, anche in quanto deputata alla concreta attuazione delle scelte fondamentali adottate dagli organi politici: chi svolge funzioni dirigenziali pubbliche è chiamato alla difficile missione di coniugare il raggiungimento degli obiettivi prefissati con l'entità delle risorse disponibili, mantenendo il doveroso rigore procedurale pur nel perseguimento della snellezza e della celerità che sempre più spesso connotano gli obiettivi dell'azione amministrativa.

Con riferimento alla dirigenza fiscale, Unadis ha da sempre lamentato la stortura verificatasi in un contesto dove numerosi funzionari pubblici, selezionati come migliori dalle Agenzie fiscali al loro interno, sono stati per anni e anni incaricati, con reiterati contratti a termine, di svolgere funzioni dirigenziali; a seguito dei noti eventi, tutto questo bagaglio di competenze e professionalità maturate sul campo rimane purtroppo, da tempo, impossibilitato ad esplicarsi appieno, con gravi ripercussioni su questa classe manageriale oltre che sull'efficienza della macchina fiscale.

Per questa stortura Unadis, pur convinto sostenitore dell'accesso per pubblico concorso alla carriera dirigenziale, ha chiesto più volte un particolare intervento solutorio che tenesse conto della specificità della situazione e che valorizzasse definitivamente le professionalità di questi lavoratori pubblici che sono stati, per anni, dirigenti al servizio dello Stato; invece, gli interventi finora adottati hanno dimostrato tutte le loro pecche originarie e la loro debole tenuta giuridica.

Oramai è giunto il tempo di adottare, nella dirigenza fiscale, una soluzione stabile e giuridicamente solida: l'attuale emergenza epidemiologica ha evidenziato ancor più, ove mai ve ne fosse bisogno,



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

l'esigenza di una macchina pubblica funzionante, efficiente e capace di rispondere con competenza ai problemi del Paese, e non ci si può permettere di disperdere un così prezioso bagaglio di competenze maturate in un settore pubblico così delicato quale la fiscalità.

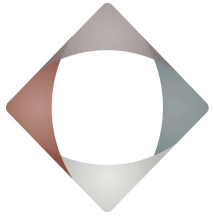
Nella dirigenza fiscale non si può più sbagliare e, peraltro, occorre con urgenza disinnescare i deflagranti effetti che potrebbero derivare da imminenti censure pronunziabili da organi nazionali e sovranazionali attualmente impegnati ad esaminare la legittimità della situazione.

In quest'ottica, facendo seguito a quanto già rappresentato, Unadis ritiene opportuno suggerire una possibile soluzione normativa all'annosa questione.

Ove utile, viene fornita altresì, di seguito alla bozza normativa, una relazione dettagliata che ripercorre la vicenda ed evidenzia le ragioni che giustificano, soprattutto sotto il profilo giuridico, l'intervento normativo proposto.

Certi di trovare in voi la sensibilità necessaria per cogliere non soltanto la validità della proposta formulata, ma anche l'ampio respiro della soluzione organizzativa ipotizzata, si rimane disponibili ad eventuali ed ulteriori contributi sul tema.

Dott. Avv. Barbara Casagrande



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

SOLUZIONE NORMATIVA

(Art. Disposizioni per la funzionalità delle agenzie fiscali)

1. *Al fine di garantire in via immediata le esigenze di piena ed efficace funzionalità delle agenzie fiscali, salvaguardando e valorizzando le peculiari professionalità ivi esistenti, nonché allo scopo di soddisfare, anche a fini deflativi, l'urgente necessità di adeguamento ai principi dell'ordinamento eurounitario in materia di contratti di lavoro a tempo determinato, l'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli procedono ad inquadrare nel rispettivo ruolo dirigenziale i propri funzionari che, all'entrata in vigore del presente provvedimento, sono in possesso di tutti i seguenti requisiti:*

- a) essere in possesso di titolo di studi universitario;*
- b) essere stati assunti mediante pubblico concorso;*
- c) essere in servizio ed aver maturato almeno dieci anni di anzianità nella terza area;*
- d) aver svolto complessivamente nell'agenzia di appartenenza, in forza di uno o più contratti di lavoro a tempo determinato ovvero in forza di delega di cui al comma 2 dell'art. 4-bis del decreto legge 19 giugno 2015 n. 78, funzioni dirigenziali per oltre tre anni anche non continuativi.*

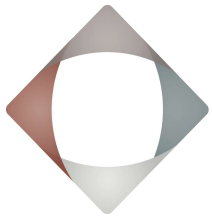
2. *Lo svolgimento di incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non rileva ai fini della maturazione del periodo di svolgimento delle funzioni necessario per l'inquadramento nel ruolo dirigenziale.*

3. *In relazione agli intervenuti processi di riordino delle agenzie fiscali con conseguente transito di personale, ai fini del possesso dei requisiti necessari per l'inquadramento nel ruolo dirigenziale di cui al presente articolo si considera anche il periodo maturato presso l'agenzia di provenienza.*

4. *La soppressione delle posizioni dirigenziali e l'istituzione di posizioni organizzative effettuate in esecuzione dell'articolo 1, comma 93, lett. a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205, divengono inefficaci nei limiti necessari all'inquadramento nel ruolo dirigenziale previsto dal presente articolo e le agenzie fiscali provvedono alla rimodulazione della propria dotazione organica dirigenziale nel rispetto del rapporto stabilito dall'articolo 23-quinquies, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successivamente rideterminato dall'articolo 1, comma 8, del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 157.*

5. *L'inquadramento nel ruolo dirigenziale di cui al presente articolo viene effettuato a totale invarianza finanziaria, senza maggiori oneri rispetto alle risorse disponibili.*

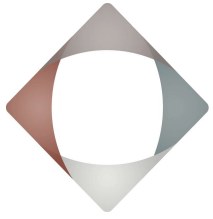
6. *Al fine di operare un riordino generale e sistematico, più aderente alle diverse e specifiche professionalità che contraddistinguono il personale delle agenzie fiscali, anche con riferimento alle residue posizioni organizzative istituite ai sensi dell'articolo 1, comma 93, lett. a), della legge 27 dicembre 2017, n. 205, la contrattazione collettiva nazionale può istituire, per l'Agenzia delle Entrate e per l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, un'apposita sezione separata, oggetto di autonoma contrattazione, nella quale inquadrare e disciplinare particolari posizioni organizzative non dirigenziali caratterizzate da una elevata professionalità e graduate per livelli di complessità.*



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

LA DIRIGENZA NELL'AMMINISTRAZIONE FISCALE



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Premessa

Il tema della dirigenza fiscale e del corretto funzionamento delle Agenzie fiscali - ancor più alla luce della situazione in cui versa il Paese a causa dell'emergenza epidemiologica patita ed in funzione dell'attuazione delle correlate iniziative economiche e fiscali - si impone oramai in maniera forte all'attenzione dei competenti organi evidenziando l'esigenza indilazionabile di adottare scelte che, anche nella valorizzazione della specificità di tale comparto, possano **ridisegnare stabilmente in termini di maggiore efficacia la macchina organizzativa del fisco.**

Il problema, oramai annoso, rinviene, come noto, la sua radice nella decadenza dagli incarichi di quei funzionari - già appartenenti ai ruoli delle Agenzie fiscali - che, fin dalla istituzione delle Agenzie ed in forza dell'autonomia riconosciuta a tali enti, sono stati destinatari di contratti dirigenziali a tempo determinato reiterati per circa 15 anni e poi sono stati improvvisamente dichiarati decaduti nel marzo 2015 all'esito della sentenza n. 37/2015 della Consulta la quale, in sostanza, ha dichiarato l'illegittimità dell'eccesso di reiterazione nell'utilizzo di contratti a termine non giustificati dalla sussistenza dei necessari presupposti di straordinarietà ed urgenza.

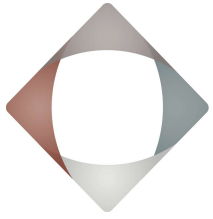
Oramai è evidente a tutti che il venir meno dei dirigenti incaricati ha prodotto un grave malfunzionamento della macchina fiscale: d'altronde, i dirigenti incaricati, alla data della loro rimozione, ricoprivano ormai quasi l'80% delle posizioni dirigenziali dell'amministrazione fiscale e a tutt'oggi, dopo 5 anni, non è stata ancora adottata una soluzione stabile al problema della dirigenza fiscale. Anzi, i vari tentativi adottati *medio tempore* hanno evidenziato subito le loro lacune e la loro incapacità a proporsi come soluzione stabile, generando, tra l'altro, un contenzioso ampio e diffuso che interessa tuttora diverse giurisdizioni e vari organi, anche a livello sovranazionale.

In un'ottica definitivamente solutoria, si fornisce qui di seguito un contributo esplicativo, anche in forza della conoscenza della tematica fin dall'inizio attenzionata da UNADIS, sindacato della dirigenza pubblica che, da sempre, ha sostenuto la necessità di adottare una soluzione definitiva ed equa sulla questione.

1. Le Agenzie fiscali

Per comprendere appieno tutta la questione occorre fare una breve disamina storica che evidenzi anche l'evoluzione della normativa di settore.

Come noto, il **decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300** - recante la riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 - nel ridisegnare l'organizzazione dell'amministrazione finanziaria, **ha istituito e disciplinato**, per la gestione delle funzioni esercitate dai Dipartimenti delle entrate, delle dogane, del territorio e di quelle connesse svolte da altri uffici del Ministero, **le Agenzie fiscali** (Agenzia delle Entrate, Agenzia del Territorio, Agenzia delle Dogane e Agenzia



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

del Demanio)¹, trasferendo loro i relativi rapporti giuridici, poteri e competenze da esercitarsi secondo la disciplina dell'organizzazione interna di ciascuna agenzia.

Le Agenzie fiscali sono state costituite come enti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico; esse, già dall'originario disegno normativo, hanno autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. In particolare, per quanto qui di interesse, occorre evidenziare che, ad ulteriore riprova della peculiare autonomia delle Agenzie fiscali e della speciale rilevanza delle funzioni dalle stesse espletate, l'art. 71 del citato d.lgs. n. 300 del 1999 prevede anche l'autonomia di tali enti pubblici nel reclutamento dirigenziale, disponendo che il regolamento di amministrazione di ciascuna Agenzia fiscale determina, tra l'altro, le regole per l'accesso alla dirigenza.

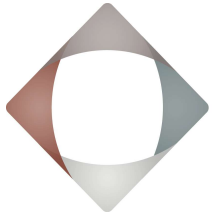
2. I Regolamenti e gli incarichi dirigenziali nelle Agenzie fiscali

In coerenza con tale autonomia e con i poteri riconosciuti dal citato art. 71 già nella sua stesura originaria, le Agenzie fiscali hanno fin dall'inizio disciplinato - ciascuna nel proprio Regolamento di Amministrazione, ad esempio all'art. 26 per l'Agenzia del Territorio e all'art. 24 per l'Agenzia delle Entrate - le modalità di copertura delle posizioni dirigenziali vacanti, prevedendo anche la possibilità di stipulare, **nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, contratti individuali di lavoro a termine con propri funzionari**, previe procedure interne volte a individuare le migliori professionalità e valutare l'idoneità a ricoprire l'incarico dirigenziale. In proposito, rileva anche evidenziare che tali procedure hanno sempre goduto del conforme parere ministeriale del dicastero competente, considerato che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 60 del d. lgs. n. 300 del 1999, nell'ambito dell'alta vigilanza ministeriale cui sono sottoposte le Agenzie fiscali, le deliberazioni del Comitato di gestione relative ai regolamenti delle Agenzie fiscali (quindi, anche quelle in tema di modalità per il reclutamento della dirigenza) sono soggette all'approvazione - regolarmente intervenuta nei casi di specie - del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

I dipendenti delle Agenzie che nel corso degli anni sono stati in tal modo incaricati di funzioni dirigenziali a termine sono **funzionari di ruolo appartenenti all'Area apicale** del personale delle Agenzie fiscali (la "Terza Area", nella quale sono confluite le ex posizioni "C" sostanzialmente corrispondenti alla preesistente "carriera direttiva" del previgente sistema classificatorio di cui al CCNL 2002-2005). Tali lavoratori, dunque, individuati per professionalità e competenze, sono stati negli anni scorsi, alcuni fin dalla istituzione delle Agenzie, incaricati di svolgere funzioni di dirigente di seconda fascia dell'Agenzia fiscale di appartenenza (con incarichi di diverse fasce economiche) ai sensi dei menzionati articoli del Regolamento di amministrazione della medesima, nonché in coerenza con le disposizioni dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001.

Successivamente, tali incarichi sono stati prorogati e confermati nella loro legittimità anche da appositi provvedimenti legislativi via via approvati dal Parlamento italiano (articolo 8, comma 24, del decreto-legge

¹A decorrere dal 1° dicembre 2012, l'Agenzia del Territorio è stata incorporata nell'Agenzia delle Entrate, ai sensi di quanto disposto dall'art. 23-*quater* del D.L. n. 95 del 2012; in virtù del medesimo provvedimento, dalla stessa data l'Agenzia delle Dogane ha incorporato l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato assumendo la denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. L'Agenzia del Demanio, invece, con il d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173, è stata trasformata in ente pubblico economico.



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

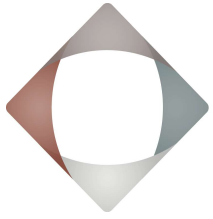
n. 16 del 2012; articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 150 del 2013; articolo 1, comma 8, del decreto-legge n. 192 del 2014) i quali hanno sostanzialmente previsto la proroga del termine finale entro il quale poter procedere a detti conferimenti.

Questa forma di reclutamento della classe dirigente, nata come modalità provvisoria, è divenuta via via sempre più ordinaria e corposa, a causa non solo del **continuo pensionamento dei dirigenti di ruolo** che non venivano sostituiti con nuove assunzioni (sia per i noti vincoli assunzionali, sia per il mancato espletamento di procedure concorsuali), ma anche a causa della **snellezza e celerità della procedura che consentiva di individuare al proprio interno le professionalità migliori** cui conferire la gestione dirigenziale.

A titolo esemplificativo, per rendere l'idea della consistenza del fenomeno nell'ambito della più grande delle Agenzie fiscali, occorre evidenziare che l'organico dei dirigenti di livello non generale dell'Agenzia delle Entrate (alla quale, come accennato, è stata accorpata nel 2012 l'Agenzia del Territorio) era stato rideterminato, in conformità al disposto dell'art. 23-*quinquies* del D.L. 6 luglio 2012 n. 95, in n. 1.095 posizioni (per rispettare il parametro normativo di 1 dirigente ogni 40 dipendenti) e successivamente ulteriormente ridotto a 995 posizioni dirigenziali (giungendo di fatto a 1 dirigente ogni 45 dipendenti).

Come risulta dalla relazione presentata dal Direttore dell'Agenzia alla Commissione finanze e tesoro del Senato il 16 luglio 2015, nell'ambito dell'organico dirigenziale, al marzo 2015 (periodo in cui è sopravvenuta la revoca degli incarichi) **su 995 posizioni dirigenziali vi erano 866 funzionari incaricati di funzioni dirigenziali**; dunque, circa l' **80% delle posizioni dirigenziali era occupato da funzionari dell'Agenzia, cui venivano conferiti incarichi di dirigenza a termine**, selezionati con la procedura prevista dal Regolamento. E di essi più di 600 hanno svolto funzioni dirigenziali per un periodo superiore al triennio (anche per 15 anni).

La procedura selettiva/valutativa, finalizzata alla individuazione dei funzionari cui affidare un incarico dirigenziale si svolgeva, di regola, secondo il seguente schema. La selezione veniva avviata con un comunicato della competente Direzione centrale dell'Agenzia con il quale, per le posizioni dirigenziali vacanti, si attivava la ricerca interna che era rivolta, in primo luogo, ai dirigenti di ruolo di II fascia e poi, in mancanza di candidature dirigenziali aderenti al profilo richiesto, al personale della Terza Area funzionale in possesso del previsto titolo di studi e di un'anzianità di servizio di almeno cinque anni. Il comunicato, nell'indicare la collocazione organizzativa e le principali funzioni delle posizioni da ricoprire, individuava le competenze professionali, in termini di requisiti e conoscenze, nonché le capacità manageriali, le attitudini personali e le esperienze professionali richieste; i candidati interessati dovevano manifestare la disponibilità e presentare il proprio *curriculum vitae*. Le offerte di disponibilità venivano esaminate da una commissione la quale, dopo la valutazione dei *curricula*, poteva anche procedere ad un colloquio diretto con gli interessati e/o ricorrere ad altri strumenti conoscitivi. All'esito di tale valutazione, la commissione, per ogni posizione ad interpellato, forniva una rosa di candidati idonei al Direttore competente che individuava il funzionario più idoneo a ricoprire l'incarico dirigenziale provvisorio e procedeva al conferimento dell'incarico ed alla stipula del relativo contratto individuale di lavoro a termine.



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

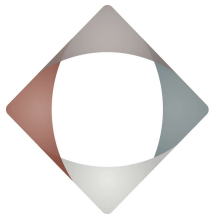
Le predette procedure di reclutamento interno della classe dirigenziale **si sono protratte per circa 15 anni**, venendo ad assumere nel tempo, come peraltro osservato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 37/2015, un carattere di assoluta ordinarietà; dopo i primi tempi, non si trattava più, infatti, di un sistema che sopperiva ad esigenze improvvise di flessibilità o a carenze straordinarie ed imprevedibili di organico, bensì rappresentava, peraltro in un contesto nel quale per 15 anni nelle Agenzie fiscali non si è mai utilmente espletato un concorso pubblico per la dirigenza, **l'ordinaria modalità per ricoprire le posizioni dirigenziali** via via resesi vacanti nelle Agenzie fiscali a seguito del pensionamento dei dirigenti di ruolo. E la modalità di reclutamento era ben gradita alle Agenzie che, in tal modo, potevano celermente individuare al loro interno i funzionari migliori cui conferire le leve di comando della macchina fiscale.

Non a caso, con specifico riguardo al reclutamento dei dirigenti nelle Agenzie fiscali, rileva evidenziare la mancata assunzione per concorso in tutto il quindicennio di vigenza del sistema descritto: **nei quindici anni intercorsi, nessun concorso per la dirigenza fiscale è stato portato a termine: o perché mai nessun concorso è stato bandito (come ad esempio nel caso dell'Agenzia del Territorio), oppure perché, pur quando bandito (è il caso isolato del concorso a 175 posti nell'Agenzia delle Entrate, bandito nel 2010 ed ancora *in itinere*), non è stato portato utilmente a definizione a causa delle varie impugnative fraposte.**

3. Il trattamento previsto per i dirigenti a termine

I destinatari dei suddetti contratti dirigenziali a tempo determinato, negli anni che vanno dalla istituzione delle Agenzie fiscali sino al marzo 2015, hanno svolto le funzioni dirigenziali e ricoperto gli incarichi loro conferiti attraverso la stipulazione di contratti a termine via via rinnovati, anche a seguito di ulteriori interpellati; i dirigenti così individuati venivano valutati nei risultati conseguiti, alla fine di ogni anno, così come i dirigenti di ruolo, secondo un avanzato sistema di valutazione della *performance*.

In tali incarichi essi hanno esercitato pienamente tutte le funzioni dirigenziali, svolgendo le identiche mansioni dei dirigenti di ruolo a tempo indeterminato, con assunzione piena delle medesime responsabilità, sia per quanto riguarda gli atti compiuti, sia per la gestione degli uffici loro affidati. Tuttavia, i "dirigenti a termine", nel contesto dell'abuso patito connesso alla eccessiva reiterazione dei contratti a tempo determinato, sono stati destinatari di un trattamento "discriminatorio" anche in quanto lo stesso non risultava totalmente sovrapponibile a quello riservato ai dirigenti di ruolo: essi, infatti, non hanno ricevuto il medesimo trattamento stipendiale/previdenziale dei dirigenti di ruolo. In particolare, i dirigenti incaricati a termine non risultavano parificati ai dirigenti di ruolo sotto il profilo della retribuzione da prendere a base, ai fini del calcolo del trattamento di fine servizio, che, nel caso di specie, è stata parametrata non a quella del dirigente bensì a quella attribuita in relazione all'area funzionale (Terza Area) ed alla fascia retributiva di appartenenza. Ciò ha comportato un calcolo diverso, in senso peggiorativo, del trattamento di fine servizio; analoghe disparità di trattamento, per le medesime ragioni, si sono riverberate anche sul trattamento pensionistico, in relazione agli emolumenti eccedenti quelli previsti per la qualifica di funzionario. Differenti trattamenti erano riservati ai dirigenti a termine anche per i periodi di assenza dal lavoro: nei casi di assenza per periodi superiori al mese, la posizione dirigenziale (ed i corrispondenti



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

emolumenti) non veniva conservata al lavoratore assente (come avviene per il dirigente di ruolo), ma veniva attribuita ad altro dipendente.

4. La sentenza n. 37/2015 della Corte Costituzionale e la revoca degli incarichi

Come noto, sulla vicenda degli incaricati con rapporti di lavoro dirigenziale a tempo determinato nelle Agenzie fiscali, è venuto ad incidere pesantemente, per le successive conseguenze, un giudizio incardinato innanzi al TAR Lazio all'esito del quale veniva sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 24, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, norma sopra citata che, facendo salvi gli incarichi già affidati, prorogava la possibilità, per le Agenzie fiscali, di attribuire incarichi dirigenziali a propri dipendenti.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 37/2015 pubblicata nella G.U. n. 12 del 25 marzo 2015, dichiarava l'incostituzionalità della norma denunciata, estendendo la censura alle successive norme (art. 1, comma 14, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 e art. 1, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192) che disponevano analoghe e successive proroghe.

A seguito di tale pronuncia, le Agenzie fiscali, senza peraltro rispettare alcun periodo di preavviso, comunicavano ai propri dirigenti a termine l'intervenuta immediata cessazione, a decorrere dal 26 marzo 2015, di tutti gli incarichi conferiti con la procedura dell'interpello, così - tra l'altro - interrompendo all'istante lo svolgimento delle funzioni dirigenziali (e la corrispondente retribuzione), ancorché il contratto stipulato *inter partes* prevedesse una scadenza più lunga del rapporto di lavoro dirigenziale instaurato: si rammenta infatti che, al marzo 2015, gli incaricati erano, per la gran parte, in una condizione di proroga *sine die*, emanata nel gennaio 2015, ovvero, per la parte residua, in condizione di nuovo incarico (minimo triennale) da poco conferito; condizioni in forza delle quali, quindi, gli incarichi dirigenziali sarebbero rimasti validi (*rectius*, sarebbero dovuti comunque rimanere validi) fino all'espletamento delle procedure concorsuali, procedure peraltro - come detto - a tutt'oggi non ancora espletate.

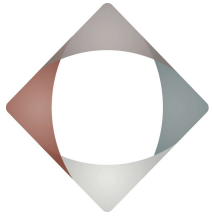
Con riferimento a tale **pronuncia n. 37/2015** della Consulta **occorre formulare alcune osservazioni volte ad inquadrare la corretta portata della decisione** che, inappropriatamente ed in maniera superficiale, è stata da più parti definita come una sentenza che ha "bollato" di generalizzata illegittimità tutto il sistema di reclutamento dei dirigenti nelle Agenzie fiscali e che, invece, al di là della censura normativa operata, **merita di essere riletta più attentamente anche perché ha dato segnali importanti**, proprio sotto il profilo discriminatorio compiuto in danno degli ex dirigenti delle Agenzie fiscali, segnali non colti né adeguatamente valorizzati da chi avrebbe potuto (*rectius*, dovuto) risolvere immediatamente - e bene - il problema.

Al riguardo, rileva evidenziare che la Corte Costituzionale era stata investita della questione di legittimità costituzionale del solo art. 8, comma 24, del decreto legge n. 16 del 2012, ossia della norma che prorogava la possibilità di conferire simili incarichi.

Tuttavia, è importante osservare che la Consulta, con tale sentenza, ha dichiarato l'illegittimità della norma censurata e (in forza della facoltà espressamente riconosciuta dall'ordinamento italiano, all'art. 27 della

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato
Via Quintino Sella, 41 – 00187 Roma
Tel./FAX (0039) 06 42012931

sito web: www.unadis.it – e-mail: unadis2012@gmail.com, info@unadis.it



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

legge 11 marzo 1953, n. 87) ha ritenuto di dover estendere la propria censura anche alle successive ed analoghe norme emanate nel 2013 e nel 2014; per converso, la censura non ha invece interessato l'originaria disposizione (cioè il citato art. 71 del d.lgs. n. 300 del 1999, cui è stata data attuazione con la successiva previsione regolamentare) che aveva normativamente generato la possibilità di conferire simili incarichi dirigenziali a termine.

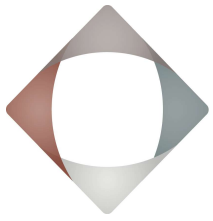
In questo contesto, l'operato della Consulta deve essere interpretato anche alla luce di quello che la stessa Corte ha, più o meno espressamente, affermato nella sua pronuncia e cioè che **la violazione dei precetti costituzionali in tema di accesso ai pubblici uffici era da rinvenire, nel caso in esame, non nell'effettuato utilizzo dell'autonomia organizzativa normativamente riconosciuta, bensì nell'eccesso di proroga e nella eccessiva reiterazione delle particolari procedure di speciale reclutamento: non, quindi, nella possibilità in sé di procedere a simili conferimenti di incarichi dirigenziali con selezioni interne**, la cui fonte normativa è rimasta immune dalla censura di legittimità costituzionale e risulta tuttora vigente.

In altri termini, la peculiare forma di reclutamento della dirigenza a termine nelle Agenzie fiscali non è stata censurata in sé stessa. Anzi, può tranquillamente affermarsi che tale modalità di reclutamento costituisca uno dei **naturali e legittimi precipitati organizzativi della peculiarità dell'amministrazione finanziaria e della spiccata autonomia riconosciuta dal legislatore primario alle Agenzie fiscali** anche in considerazione della rilevanza dei compiti svolti dalle medesime: peculiarità ed autonomia che la Corte Costituzionale stessa ha, di fatto, riaffermato, peraltro in coerenza con le sollecitazioni pervenute dal FMI e dall'OCSE (di cui si dirà appresso) che sollecitano una incentivazione di tale autonomia.

Sotto altro profilo, con riferimento alla pronuncia della Consulta, vi è un altro elemento da evidenziare. Proprio le affermazioni contenute nella citata sentenza n. 37/2015 relativamente al carattere "oramai ordinario" assunto dalla modalità di reclutamento dirigenziale effettuato per interpellò rappresentano la riprova formale dell'avvenuto accertamento circa la sussistenza di quei requisiti che concretizzano la configurazione di un sanzionabile abuso realizzato in danno dei lavoratori con la indebita reiterazione di contratti di lavoro a tempo determinato: si rammenta, infatti, che il ricorso a forme contrattuali lavorative a tempo determinato richiede, quale presupposto legittimante, l'esistenza di **esigenze straordinarie, temporanee, imprevedibili, eccezionali ed urgenti**, tali da non consentire l'utilizzo della ordinaria forma del contratto di lavoro a tempo indeterminato. **In tale caso, è stata la stessa Corte Costituzionale, nella pronuncia in parola, ad accertare formalmente l'insussistenza di dette esigenze straordinarie legittimanti (e, si può ritenere, la conseguente esistenza dell'abuso da "ricomporre").**

5. Gli effetti della revoca sui dirigenti a termine e sull'amministrazione.

La decadenza dei dirigenti incaricati ha provocato inevitabili **conseguenze negative sull'andamento dell'attività amministrativa delle Agenzie fiscali** che si sono ritrovate a dover affrontare una repentina e pressoché totale decapitazione della propria classe dirigente (si rammenta che, al marzo 2015, gli incaricati rappresentavano circa l'80% della dirigenza delle Agenzie): autorevole prova di ciò sono, tra l'altro, le



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

ultime Relazioni annuali della Corte dei Conti che evidenziano anch'esse la necessità di una soluzione strutturale al problema.

A seguito della cessazione dell'incarico dirigenziale, anche i dirigenti incaricati delle Agenzie fiscali hanno subito notevoli danni, patrimoniali e non patrimoniali.

Essi hanno impegnato la loro vita lavorativa per anni, facendo oramai affidamento anche sul trattamento retributivo che è stato invece repentinamente, indebitamente e unilateralmente diminuito. Tale decurtazione si è attestata - in funzione del livello retributivo dell'incarico dirigenziale ricoperto e della fascia retributiva di inquadramento - su valori che vanno da un minimo del 40 per cento fino ad un massimo del 70 per cento del complessivo trattamento retributivo precedentemente goduto in costanza di rapporto di lavoro dirigenziale, con immaginabili conseguenze a livello di vita e di relazioni familiari e sociali.

Inoltre, nel periodo di svolgimento delle funzioni dirigenziali gli ex dirigenti hanno perduto notevoli *chances* di alternative progressioni professionali o di acquisizione di ulteriori qualificazioni e competenze che avrebbero potuto anche costituire titoli per eventuali concorsi o per alternative ricollocazioni professionali: gli stessi infatti, nonostante il bagaglio di competenze riconosciute ed il notevole apporto professionale fornito all'Agenzia di appartenenza, si sono ritrovati retrocessi nella originaria posizione professionale di funzionario rivestita prima degli incarichi dirigenziali, il tutto con ogni immaginabile negativa conseguenza sotto il profilo della carriera.

Ma il danno più grave, probabilmente, lo ha subito proprio l'amministrazione finanziaria ed il Paese tutto: la macchina del fisco ha subito l'amputazione immediata della parte più giovane e motivata della sua dirigenza, con inevitabili ripercussioni sia sulla gestione ordinaria, sia sulla capacità di ammodernarsi ed adeguarsi alla continua mutevolezza delle esigenze. Le professionalità migliori, selezionate e messe alla prova nel corso degli anni, sono state anestetizzate e mortificate, così che la macchina fiscale si è lentamente arenata ed impantanata, avviluppandosi nelle proprie problematiche organizzative; il tutto, a grave detrimento del sistema Paese.

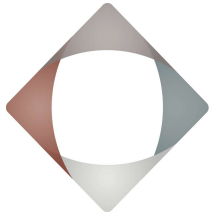
6. Il quadro normativo: l'art. 97 Cost. e l'ordinamento dell'Unione europea

La questione dei dirigenti incaricati delle Agenzie fiscali si interseca normativamente con la tematica delle modalità di accesso alla dirigenza pubblica per come disciplinate dall'ordinamento italiano (nelle interpretazioni armonizzabili con quello eurounitario) e sotto altro profilo concerne, soprattutto con riferimento all'ordinamento sovranazionale, anche il trattamento da riconoscere ai lavoratori a tempo determinato.

Con riferimento al quadro normativo interno, l'art. 97 della Costituzione italiana, come noto, dispone che **l'accesso agli uffici pubblici avviene per concorso, facendo comunque salvi i diversi casi stabiliti dalla legge**. Inoltre, in tema di accesso alla dirigenza si è sempre fatto riferimento al possesso del previsto titolo di studi rappresentato dalla laurea ed in tema di stabilizzazione di precari pubblici operata a livello normativo si è previsto che si potesse procedere alla stabilizzazione soltanto per il ruolo corrispondente al titolo di studi posseduto e non per un ruolo superiore.

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato
Via Quintino Sella, 41 – 00187 Roma
Tel./FAX (0039) 06 42012931

sito web: www.unadis.it – e-mail: unadis2012@gmail.com, info@unadis.it



UNADIS

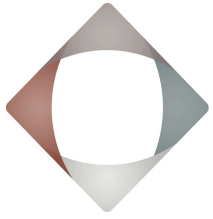
UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

Traslando tali principi alla fattispecie in esame torna utile rilevare quanto segue:

- per quanto concerne l'**accesso per pubblico concorso** nella pubblica amministrazione, occorre evidenziare che i dirigenti incaricati sono originariamente entrati nei ruoli della P.A. come funzionari direttivi dell'amministrazione finanziaria all'esito del superamento di un pubblico concorso;
- per quanto concerne il titolo di studi, essi sono **in possesso del requisito della laurea, cioè il titolo di studi richiesto per l'accesso alla dirigenza** (anzi, nel caso di specie, la gran parte di essi è in possesso anche di ulteriori titoli post universitari - abilitazioni professionali, master, ecc... - che spesso hanno costituito uno dei presupposti fondanti ai fini del conferimento dell'incarico dirigenziale a termine, soprattutto quando rivolto allo svolgimento di specifici compiti tecnico/professionali altamente specializzati: avvocati, ingegneri, ecc...);
- per quanto riguarda invece il profilo concernente la possibilità riconosciuta dalla Costituzione di regolamentare normativamente in maniera diversa (cioè in assenza di apposita procedura concorsuale), in casi particolari, l'accesso ai pubblici uffici, occorre evidenziare che il nostro ordinamento ha già più volte previsto la **possibilità di accedere ai pubblici uffici o più specificatamente di transitare nella carriera dirigenziale pur in assenza di un apposito pubblico concorso**, in particolare quando trattasi di lavoratori già appartenenti ai ruoli della pubblica amministrazione per avvenuto superamento di un pubblico concorso di accesso.

Tale ultima possibilità spesso è stata attuata prevedendo la confluenza definitiva nel ruolo pubblico attraverso il superamento di un "concorso speciale", non pubblico, ma riservato a determinate categorie di lavoratori: si pensi al caso dei "lavoratori socialmente utili" inseriti nell'amministrazione finanziaria; oppure, con specifico riferimento alla confluenza nella carriera dirigenziale, si pensi, a titolo esemplificativo, a coloro che hanno acquisito la qualifica dirigenziale a seguito di un concorso "speciale" - per titoli, integrato da un colloquio - riservato al personale interno munito di una anzianità di servizio di nove anni (concorso a 999 posti dirigenziali, di cui al D.P.R. n. 287 del 1992, con cui sono divenuti dirigenti anche alcuni attuali esponenti di vertice delle stesse Agenzie fiscali). Analogamente, specifiche e peculiari previsioni di progressione di carriera sono da tempo previste - per citare solo alcune delle ipotesi previste nel nostro ordinamento - nel caso dei militari, del personale diplomatico, dei segretari comunali, ecc. .

Peraltro, anche negli ultimi anni, nei confronti di personale pubblico che si trovava in posizioni similari a quella odiernamente rivestita dai dirigenti incaricati delle Agenzie fiscali, l'ordinamento italiano ha fatto leva sui principi dell'ordinamento comunitario e, quindi, sul concreto svolgimento reiterato di funzioni dirigenziali, riconoscendo, in considerazione dello stesso e prescindendo quindi da un'apposita ulteriore pubblica selezione concorsuale, la confluenza nel relativo ruolo dirigenziale: si pensi al personale dell'amministrazione penitenziaria cui è stato riconosciuto (legge n. 154 del 2005) l'automatico inquadramento nella qualifica dirigenziale per il solo fatto di essere inquadrato nella posizione economica apicale dell'area impiegatizia e di aver concretamente svolto funzioni dirigenziali; ovvero, più di recente, si pensi ai segretari comunali di "fascia C" cui la legge (legge n. 124 del 2015) ha riconosciuto la confluenza diretta nel ruolo dirigenziale in forza dell'avvenuto svolgimento per due anni di funzioni dirigenziali; ovvero



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

ancora ai presidi scolastici ammessi dalla legge (legge n. 107 del 2015 di “Riforma sulla buona scuola”) ad un percorso specifico finalizzato all’inserimento nella fascia dirigenziale.

Per inquadrare correttamente la questione, però, occorre evidenziare soprattutto il **ruolo fondamentale e preminente che riveste l’ordinamento eurounitario** (il cd. “ordinamento sovranazionale”), il quale - come noto - ha, nei confronti degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti all’Unione, una “forza” vincolante alla quale devono coordinarsi anche i precetti costituzionali degli Stati membri.

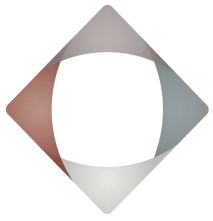
Tale ordinamento assume un peculiare rilievo nel caso di specie, in quanto la confluenza nel ruolo dirigenziale per gli ex dirigenti delle Agenzie fiscali si porrebbe in coerenza proprio con i principi sovranazionali enunciati in materia di prevenzione degli abusi derivanti dalla successione di rapporti di lavoro a tempo determinato e rappresenterebbe l’esecuzione dell’obbligo di adeguamento a tali principi.

Tutto ciò in quanto in ambito sovranazionale, nell’ordinamento dell’Unione europea, la **Direttiva comunitaria 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999**, relativa all’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, ha inteso creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dalla successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato.

Lo Stato italiano, come noto, ha dato attuazione alla citata direttiva con il decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (normativa poi sostituita dal D.Lgs. n. 81/2015 sulla riforma del lavoro), stabilendo che è consentita la stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo; ciò posto, è stato previsto, comunque, che **qualora per effetto di successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore abbia complessivamente superato i 36 mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l’altro, il rapporto di lavoro deve considerarsi a tempo indeterminato.**

Tuttavia, l’ordinamento italiano - in termini però distonici rispetto alla *ratio* di tutela generalizzata ed indiscriminata perseguita dalla citata direttiva comunitaria e disattendendo le interpretazioni fornite dalla giurisprudenza eurounitaria - **aveva originariamente inteso escludere tutti i pubblici dipendenti da dette garanzie** prevedendo che tale stabilizzazione del rapporto lavorativo potesse concernere solo i lavoratori privati e non potesse operare nelle ipotesi di pubblico impiego (cfr. art. 36 del d. lgs. n. 165 del 2001).

Invero, **tale scelta del legislatore italiano è stata pesantemente censurata dalla giurisprudenza europea**; infatti, in coerenza con i principi comunitari, la funzione di tutela dei lavoratori imposta dall’ordinamento sovranazionale dovrebbe operare **senza discriminazioni tra settore privato e settore pubblico**: ciò perlomeno nelle ipotesi in cui l’ordinamento interno di uno Stato preveda per le ipotesi di abuso nel settore pubblico una tutela risarcitoria solo in termini monetari, tutela che in tal modo diviene priva di contenuto e risulta di fatto esautorata nella sua funzione soprattutto nei casi in cui l’abuso sia particolarmente grave e reiterato (come è stato nell’ipotesi degli ex dirigenti delle Agenzie fiscali) tanto da comportare un danno non più adeguatamente risarcibile in termini soltanto monetari; in tali casi, infatti, a fronte della lesione di uno dei principali beni della vita (la stabilità lavorativa), la sanzione sarebbe concretamente privata dei caratteri di “effettività”, “energia” e “dissuasività” che l’ordinamento sovranazionale impone e ciò



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

comporterebbe che l'autonomia normativa riconosciuta allo Stato membro nel decidere le modalità attuative dei principi fissati dalla citata direttiva condurrebbe, di fatto, a scelte interne che svilirebbero del tutto la concreta perseguibilità dei fini correlati a detti principi sovraordinati.

Sul fronte giurisprudenziale, il carattere ostativo di simili debordazioni nell'utilizzo reiterato del contratto a termine e la loro doverosa repressione sono stati affermati con netta decisione nella ormai famosa "**sentenza Mascolo**", relativa al tema della stabilizzazione dei precari della scuola (in proposito si rammenta che il comparto scuola, come quello dirigenziale, costituisce un ambito che il predetto decreto legislativo n. 368/2001 attuativo della direttiva europea, all'art. 10, aveva inteso espressamente escludere dalla stabilizzazione in ruolo, pur decorso il periodo di 36 mesi sopra richiamato).

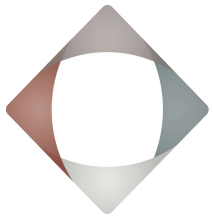
Con tale sentenza la Corte di Giustizia europea ha "bacchettato" severamente lo Stato italiano per le sue inosservanze alle norme comunitarie in tema di tutela dei lavoratori, dando la stura alla stabilizzazione dei precari nel mondo scolastico che recentemente si è dovuta operare in termini normativi a partire dalla "Riforma della buona scuola". Inoltre, occorre altresì evidenziare che su tale linea interpretativa si sono collocate anche numerose altre decisioni dell'organo sovranazionale che hanno oramai consolidato alcuni orientamenti fondamentali dai quali anche l'Italia non può più prescindere ed ai quali si fa cenno in seguito.

Tutto ciò - si noti bene - ha costretto lo Stato italiano, anche per evitare il prosieguo della ulteriore e già attivata procedura di infrazione da parte della Commissione Europea (n. 2014/4231), ad ipotizzare e concretizzare una soluzione normativa generalizzata per tutto il "precariato" storico della pubblica amministrazione che abbia espletato le funzioni lavorative per un periodo, anche non continuativo, di almeno 3 anni negli ultimi otto: in questa direzione si è mosso appunto il "Decreto legislativo Madia" di riforma del pubblico impiego (d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75) il quale, all'art. 20, ha previsto alcuni meccanismi stabilizzatori finalizzati proprio alla eliminazione totale del precariato storico nel pubblico impiego e quindi anche alla deflazione della citata procedura, sia pur limitando inopinatamente l'intervento al solo personale non dirigenziale. E tale esclusione della categoria dirigenziale necessita oggi di una indefettibile rivisitazione.

7. Il contenzioso interno ed europeo scaturito dalla sentenza 37/2015.

I dirigenti incaricati delle agenzie fiscali, all'esito della subita "rimozione", hanno deciso di far valere i loro diritti con gli strumenti concessi dall'ordinamento rivendicando formalmente, e a tutti gli effetti, il rispetto per una professionalità non solo preventivamente vagliata in sede di selezione interna per interpellato ed assicurata dal possesso di titoli magistrali, abilitazioni professionali, master specialistici e quant'altro, ma anche dimostrata sul campo da anni ed anni di apprezzato svolgimento di incarichi di responsabilità per i quali hanno ricevuto valutazioni più che positive della *performance*.

Così, esperito inutilmente un preventivo tentativo di componimento bonario della questione, sul fronte della **giurisdizione nazionale** sono stati notificati, al Presidente del Consiglio dei Ministri e all'Agenzia di appartenenza, centinaia di atti di citazione con cui gli ex-dirigenti fiscali hanno convenuto innanzi alla magistratura lo Stato italiano e l'amministrazione fiscale per sentir accertare il loro inadempimento e



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

vederli conseguentemente condannare al risarcimento dei danni, da realizzarsi *in primis* nella forma specifica della stabilizzazione del rapporto di lavoro dirigenziale. Complessivamente si tratta di circa 600 azioni giudiziarie.

In sostanza, le richieste giudiziali sono finalizzate ad ottenere, in prima battuta, il risarcimento in forma specifica cioè il riconoscimento dello *status* di dirigente a tempo indeterminato e, in via subordinata e/o cumulativa, il risarcimento monetario dei danni subiti, tra l'altro, a causa del trattamento discriminatorio lamentato ed a causa della perdita di *chances* subita.

Le rivendicazioni attualmente sottoposte ai giudici nazionali sono fondate, dunque, sui principi affermati nell'ordinamento dell'Unione Europea contro le discriminazioni in danno dei lavoratori correlate alla indebita reiterazione di successivi contratti di lavoro a tempo determinato protratta per periodi superiori a 36 mesi; al superamento di tale periodo massimo, dovrebbe conseguire - in forza dei principi contenuti nella Direttiva europea 1999/70/CE e sulla base delle applicazioni che già ne ha fatto la giurisprudenza eurounitaria - una sanzione "energica, effettiva e dissuasiva" che, come rilevato da più parti, nelle ipotesi più gravi, può adeguatamente essere rappresentata solo dalla conversione del rapporto di lavoro da rapporto a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato e, in ogni caso, dal risarcimento monetario dei danni patiti.

E nel caso di specie, per gli ex dirigenti delle Agenzie fiscali questo periodo di 36 mesi è stato ampiamente superato, trattandosi di incarichi dirigenziali svolti, come detto, anche per periodi superiori a 10 anni consecutivi (in taluni casi anche per 15 anni).

Tale quadro di contenzioso interno sta volgendo verso il suo epilogo: la questione è giunta infatti innanzi alla Corte di Cassazione (RG 15859/2018) che, all'esito dell'udienza tenutasi lo scorso 11 febbraio 2020, dovrebbe ora pronunciarsi sul tema, pur sempre tenendo presenti le imminenti pronunce di altri organi superiori.

Tra l'altro, come accennato, si sono generate conseguenze anche **a livello sovranazionale**: è stato presentato un **reclamo collettivo al Comitato Europeo per i Diritti Sociali** dove si lamenta la discriminazione subita da questi lavoratori delle Agenzie fiscali e si rivendica all'organismo europeo l'emissione di conclusioni peraltro analoghe ad altre recentemente già emanate per situazioni simili. E la decisione dell'organo europeo è oramai imminente.

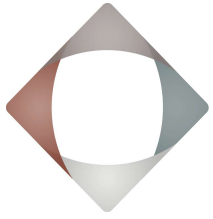
Dunque, non sono da sottovalutare, in tale più generale questione, non solo i danni - rilevati da più parti - che si stanno producendo al corretto funzionamento della macchina fiscale, ma anche il profilo contabile/risarcitorio connesso alle rivendicazioni avanzate ed i pericolosi riflessi sui conti pubblici.

8. La sentenza n. 5072/2016 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione

Con riferimento alla vicenda in esame, un punto fermo sembrava essere stato raggiunto con una pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione la quale (prima di essere rimessa in discussione da successivi eventi) aveva dato l'impressione di concludere definitivamente la questione, prospettando la soluzione in termini meramente risarcitori per i pubblici dipendenti (a differenza di quanto previsto per i lavoratori del settore privato) e fissando i criteri per la quantificazione del risarcimento, solo monetario, spettante ai

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato
Via Quintino Sella, 41 – 00187 Roma
Tel./FAX (0039) 06 42012931

sito web: www.unadis.it – e-mail: unadis2012@gmail.com, info@unadis.it



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

dipendenti pubblici nelle ipotesi di abuso derivante dalla reiterazione di contratti di lavoro a tempo determinato.

In particolare, con tale sentenza n. 5072/16, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione avevano sostenuto la legittimità (sia nel quadro ordinamentale interno, sia in quello internazionale) del fatto che la reazione dell'ordinamento giuridico italiano all'illegittimo ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato potesse essere differenziata tra lavoro privato e lavoro pubblico, riconoscendo **solo nel settore privato la possibilità di conversione del rapporto di lavoro** ed assegnando invece **nel settore pubblico una tutela meramente risarcitoria in termini monetari**.

A tal riguardo, pur sforzandosi di giustificare tale discriminazione sia sotto il profilo interno della costituzionalità di una simile scelta, sia sotto il profilo esterno della compatibilità con la normativa comunitaria, la Corte ha lasciato tuttavia irrisolti alcuni aspetti della questione e soprattutto non ha risolto le criticità connesse alle ipotesi in cui l'abuso, proprio per la sua gravità, aveva finito per esautorare di fatto l'effettività e il potere dissuasivo di una sanzione che rimanesse limitata al solo risarcimento monetario, peraltro contenuto in certi limiti.

Comunque, in disparte tale inquadramento generale, in questa sede la Corte di Cassazione ha stabilito le parametrizzazioni cui i giudici di merito avrebbero dovuto attenersi nella liquidazione monetaria dei danni causati in tale ambito.

In particolare, la Corte ha sancito che, nelle ipotesi di abuso (reiterazione di contratti a termine per un periodo superiore a 36 mesi) a carico di pubblici dipendenti, a questi spettava un risarcimento che:

- in parte, è *in re ipsa* in quanto automaticamente correlato alla esistenza stessa dell'abuso e non è quindi neanche soggetto all'ordinario regime dell'onere probatorio gravante sul soggetto reclamante. Tale risarcimento fa riferimento, per la sua misura, alla indennità di cui all'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010 calcolata fino ad *"un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604"*. Al riguardo, per quanto occorrer possa, si evidenzia che nel caso di specie ricorrerebbero tutti i requisiti normativi per la corresponsione del tetto massimo di indennità individuata dai giudici di legittimità;

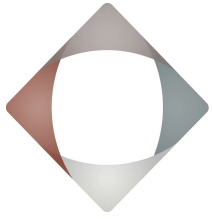
- per la restante parte, è parametrato a tutti gli ulteriori danni, correlati all'abuso, per i quali non è precluso al lavoratore di fornire prova. Al riguardo si evidenzia, da un lato, la vastità di tali ipotesi risarcitorie che vanno dalla dequalificazione professionale, al danno all'immagine, sino al mancato rispetto dei termini di naturale scadenza del rapporto di lavoro dirigenziale come contrattualmente convenuti e cristallizzati ma, dall'altro lato, occorre rimarcare la sostanziale "impossibilità" di fornire adeguata ed idonea prova circa la sussistenza e l'entità di tali danni.

9. La crisi immediata dell'orientamento espresso dalle Sezioni Unite

Tale arresto giurisprudenziale assunto dal massimo consesso di legittimità che sembrava aver posto un punto fermo nella definizione della questione ha però mostrato immediatamente alcuni punti deboli,

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato
Via Quintino Sella, 41 – 00187 Roma
Tel./FAX (0039) 06 42012931

sito web: www.unadis.it – e-mail: unadis2012@gmail.com, info@unadis.it



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

prestando il fianco ad interventi sostanzialmente demolitori - e ciò non solo ad opera dei commentatori - che hanno già evidenziato il carattere non adeguatamente solutorio dell'inquadramento giuridico e della lettura ermeneutica ivi prospettati.

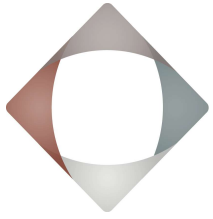
In particolare, in assenza di una specifica legiferazione da parte dello stato italiano, i principali profili di criticità generati da tale pronuncia attengono alle seguenti questioni:

-se rappresenti misura equivalente ed effettiva - nel senso di cui alle pronunce della Corte di Giustizia - l'attribuzione di una indennità compresa fra 2,5 e 12 mensilità dell'ultima retribuzione (art. 32 co. 5° L. 183/2010) al dipendente pubblico, vittima di un'abusiva reiterazione di contratti di lavoro a tempo determinato, con la possibilità per costui di conseguire l'integrale ristoro del danno solo provando la perdita di altre opportunità lavorative oppure provando che, se fosse stato bandito un regolare concorso, questo sarebbe stato vinto;

-se il principio di equivalenza menzionato più volte dalla Corte di Giustizia vada inteso nel senso che, laddove lo Stato membro decida di non applicare al settore pubblico la conversione del rapporto di lavoro (riconosciuta nel settore privato), questi sia tenuto comunque a garantire al lavoratore la medesima utilità, eventualmente mediante un risarcimento del danno che abbia necessariamente ad oggetto il valore del posto di lavoro a tempo indeterminato.

In tale contesto, rileva anche evidenziare che la sola alternativa, laddove lo Stato italiano volesse mantenere fermo il principio del danno effettivo, sarebbe quella di **disapplicare l'art. 36 del D.lgs. n. 165/01, estendendo anche al settore pubblico la conversione del rapporto**. In tal caso, non si tratterebbe di una soluzione inattuabile, perché va ricordato **che anche le norme costituzionali sono soggette al principio di primazia del diritto comunitario**. Inoltre, un pregio peculiare delle analisi critiche formulate risiede proprio nell'aver evidenziato come l'arresto giurisprudenziale fornito dalle Sezioni Unite della Cassazione con la citata sentenza n. 5072/2016 non risolveva adeguatamente il problema dell'abuso nella reiterazione di contratti a termine in danno dei lavoratori pubblici; ciò in quanto i giudici di legittimità, nell'aver preferito alla soluzione "in natura" (cioè la conversione del rapporto di lavoro previa disapplicazione dell'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001) quella "per equivalente", hanno tuttavia quantificato l'emolumento da attribuire al danneggiato con criteri che possono apparire scarsamente incisivi, specie se rapportati alla tutela ben più intensa riconosciuta dall'ordinamento nazionale nel settore del lavoro privato. In tal modo, sembra che le due situazioni vengano trattate in modo radicalmente diverso e che il lavoratore pubblico (nonostante ciò che afferma la Suprema Corte), sia fortemente penalizzato rispetto al dipendente privato comparabile in quanto nel settore pubblico, l'abusiva successione di contratti dà luogo al riconoscimento della sola indennità di cui all'art. 32 L. 183/2010, senza attribuzione automatica di alcun emolumento che sostituisca il rapporto.

In questa ottica, ne consegue che la soluzione elaborata dalla Cassazione - fuorviata anche dall'errore di fondo rinvenibile nel presunto carattere inderogabilmente ostativo del limite interno che sarebbe rappresentato dall'accesso per concorso ai pubblici uffici - non rispetta i principi di effettività ed equivalenza di tutela.



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

In realtà, l'iter logico da seguire è diametralmente opposto a quello operato. Occorre partire dall'obiettivo indicato dall'Ordinamento dell'Unione europea che ha indicato un punto di arrivo ben preciso lasciando ai giudici nazionali il compito di scegliere il modo per raggiungerlo: l'intensità della tutela nei vari settori deve essere equivalente; quindi, se nel settore privato è stata disposta la costituzione forzosa di un rapporto a tempo indeterminato, in quello pubblico, se non si vuole estendere la medesima tutela, devono essere introdotte misure che non devono essere tuttavia meno favorevoli.

Ciò posto, l'unica soluzione conforme ai necessari criteri di effettività, equivalenza e dissuasività non potrebbe che essere quella di riconoscere al lavoratore pubblico abusato, in assenza di conversione del rapporto di lavoro, un risarcimento pari al *“valore in termini economici del posto di lavoro a tempo indeterminato”* riconosciuto al lavoratore privato in forma specifica.

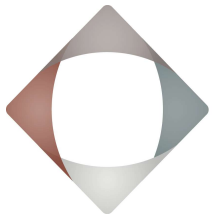
Ciò, a meno che non si ritenga appunto di operare invece nei confronti del pubblico dipendente la medesima tutela riconosciuta al lavoratore privato, tenendo presente che la conversione del rapporto di lavoro anche in favore del pubblico dipendente sarebbe comunque giuridicamente consentita e coerente con il sistema perché **il presunto limite costituzionale (ex art. 97 Cost.) della mancanza di accesso per concorso pubblico sarebbe comunque superato non soltanto dalla espressa previsione circa la possibilità di deroghe (contenuta nello stesso art. 97 Cost.), ma anche e soprattutto dalla primazia dell'Ordinamento dell'Unione europea che consente di andare al di là dei dogmi interni, con disapplicazione delle norme ostative anche se di livello costituzionale, al fine di raggiungere gli obiettivi indicati dall'Unione.**

D'altronde, è opportuno tener presente che anche per la tutela stabilizzatoria del lavoratore privato prevista dal legislatore italiano si è dovuto sostanzialmente disapplicare un principio costituzionale e cioè quello della libertà dell'imprenditoria di cui all'art. 41 della Costituzione.

Inoltre, la conversione del rapporto in favore del pubblico dipendente abusato sarebbe lecita anche perché, invero, come già detto, **il citato limite concorsuale non riveste nel nostro ordinamento interno un carattere assoluto essendo già espressamente prevista la possibilità di deroga nello stesso articolo 97 della Costituzione, deroga peraltro ora incentivata dalla stessa Corte Costituzionale** (cfr. sentenza n. 187/2016 di cui appresso) quale apprezzabile soluzione al problema del precariato pubblico.

E la posizione critica espressa nei confronti dell'orientamento assunto dalla Corte di Cassazione risulta condivisa dagli organi comunitari: si evidenzia infatti che in tale direzione si sta muovendo la Commissione Europea che sul tema si è recentemente espressa con le Osservazioni del Servizio Giuridico formulate nella causa C-494/16; e soprattutto si richiama il recente monito duramente espresso dalla Presidente della Commissione Petizioni del Parlamento europeo (la svedese Cecilia Wikstrom) che ha ingiunto all'Italia di risolvere rapidamente tutte le forme di cd. “precariato pubblico”. Si comprende, dunque, come la soluzione stabilizzatoria proposta tende anche a “disinnescare” possibili procedure di infrazione.

In sintesi, la questione è capire se - anche ai fini dell'adeguamento a quanto imposto dall'ordinamento eurounitario sovraordinato - lo Stato italiano vuole farsi parte proattiva ed adottare una scelta nel senso della soluzione “seria” e definitiva, o preferisce restare inerte e lasciare che operino soltanto gli organi della magistratura o gli organi europei, i quali peraltro spesso possono limitarsi alla sola parte *destruens*,



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

indicando ai competenti poteri la parte *costruens* da adottare. In tal senso, non sorprenderebbe un *revirement* da parte dei giudici di legittimità chiamati nuovamente a pronunciarsi sulla questione.

10. Il più recente orientamento della Corte Costituzionale: la sentenza n. 187/2016

Peraltro, nella delicata vicenda, un altro più recente intervento giurisprudenziale ha segnato un ulteriore fondamentale punto di svolta, chiarendo anche la posizione della Consulta ed il corretto inquadramento dei precetti costituzionali (art. 97) e della precedente sentenza n. 37/2015.

Più precisamente, un ruolo decisivo nella corretta soluzione della delicata vicenda lo ha assunto, da ultimo, **la stessa Corte Costituzionale** la quale - di fatto “reindirizzando” essa stessa la posizione assunta dalle Sezioni Unite della Cassazione nella citata sentenza n. 5072/2016 e sostanzialmente declinando in termini concreti la soluzione da adottare in situazioni di antiggiuridicità analoghe a quella censurata con la sentenza 37/2015 -**ha sostanzialmente indicato una strada corretta da percorrere per porre rimedio a simili situazioni di antiggiuridicità.**

Nello specifico, pronunciandosi con riferimento ad altro ambito di pubblico impiego (il settore scolastico) ed al relativo fenomeno del precariato pubblico, **la Consulta, nella più recente decisione n. 187/2016, nel ribadire la illegittimità di simili reiterazioni di contratti a termine quando complessivamente superiori a 36 mesi, ha formulato interessanti osservazioni sui migliori accorgimenti solutori da adottare a fronte di tali abusi.**

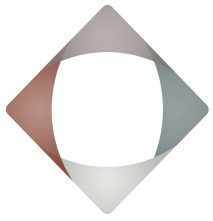
In tale decisione - contenente importanti principi che, in quanto aventi valenza generale, sono mutuabili per tutte le ipotesi di abuso nell'utilizzo dei contratti a termine nel pubblico impiego - la Corte Costituzionale ha sostanzialmente affermato che alla illegittimità connessa all'abuso dei contratti a termine deve conseguire una adeguata tutela risarcitoria che può esplicarsi sì in forma monetaria, ma che **può più adeguatamente realizzarsi in forma specifica con la conversione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato.**

In tale ultimo senso, la Consulta - esaminando il settore della scuola, in quanto chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della disciplina in materia scolastica anche in relazione alla soluzione operata con la recente normativa sulla “buona scuola” - ha rinvenuto nella recente riforma scolastica uno strumento normativo che è stato giudicato “satisfattorio” proprio perché contenente **due misure di “conversione del rapporto lavorativo”** - la stabilizzazione effettuata con “meri automatismi” (le graduatorie) ovvero la stabilizzazione realizzata con “selezioni blande” (concorsi riservati) - **che sono state reputate idonee, in quanto attuative di un adeguato risarcimento in forma specifica, a cancellare la violazione perpetrata in danno dei lavoratori abusati.**

In sintesi, esprimendosi con riferimento al precariato pubblico e alla prevenzione degli abusi derivanti da reiterazione di contratti a termine, **è la stessa Corte Costituzionale ad aver posto l'imprimatur al principio già perorato da più parti secondo il quale, nelle ipotesi in cui, per esigenze di adeguamento all'ordinamento sovranazionale, si deve adottare una forma di tutela idonea secondo tali esigenze ad eliminare un'antigiuridicità commessa nei confronti di lavoratori pubblici, il principio dell'accesso per**

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato
Via Quintino Sella, 41 – 00187 Roma
Tel./FAX (0039) 06 42012931

sito web: www.unadis.it – e-mail: unadis2012@gmail.com, info@unadis.it



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

pubblico concorso diventa necessariamente recessivo (*rectius* derogabile, come peraltro previsto dallo stesso art. 97 Cost.) e, per converso, provvedimenti che, in questa ottica, prevedono automatismi di accesso (la Corte parla di “diretto inquadramento in ruolo”) rappresentano misure non solo necessitate, ma anche “apprezzabili”, “lungimiranti” (così le definisce la Consulta) e da incentivare proprio in quanto risultano idonee a soddisfare le suddette esigenze e sono anche pienamente armonizzabili con l’odierno ordinamento. Per converso, una soluzione concorsuale non garantirebbe la effettività della tutela in quanto rappresenterebbe soltanto una mera *chance* di tutela e non garantirebbe una tutela reale nei confronti di quei lavoratori la cui professionalità - selezionata, testata ed accresciuta all’interno dell’amministrazione - merita una adeguata valorizzazione anche in coerenza ad indirizzi giurisprudenziali già forniti in tal senso dalla stessa Corte Costituzionale.

E non è un caso che il recente decreto legislativo Madia sul pubblico impiego, nel prevedere all’articolo 20 meccanismi di stabilizzazione del precariato pubblico, ha inteso riferirsi anche a forme di inquadramento diretto nel ruolo. Solo che tale scelta, pur nella apprezzabilità degli strumenti ipotizzati, rischia facili censure di legittimità costituzionale sotto il profilo dell’ambito soggettivo di applicazione proprio perché **la stabilizzazione nel ruolo è stata immotivatamente limitata al precariato pubblico non dirigenziale** così che la categoria dirigenziale - pur quando risultata destinataria di analoghi abusi esercitati nella reiterazione di contratti di lavoro a termine - si trova ad essere indebitamente esclusa dal provvedimento stabilizzatorio (peraltro soltanto per meri e presunti motivi di carenza di delega e non per motivi di merito).

11. Il contesto delineato dai pronunciamenti in sede europea

L’impostazione fornita dalla Consulta nella recente sentenza n. 187/2016 sopra richiamata si armonizza perfettamente con tutto il quadro giuridico delineato dall’ordinamento sovranazionale.

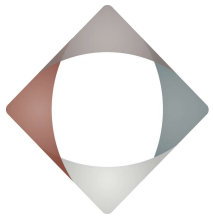
D’altronde, in forza del più volte richiamato principio di sovraordinazione dell’ordinamento europeo, il corretto inquadramento della odierna vicenda deve delinearci proprio con particolare attenzione ai principi affermati dalla Corte di Giustizia europea e ciò facendo riferimento non solo alla ormai nota “sentenza Mascolo” che ha aperto il varco in Italia alla stabilizzazione dei pubblici dipendenti, ma anche a tutti quei pronunciamenti nei quali sono stati affermati principi fondamentali per la soluzione di simili vicende.

Sulla linea interpretativa della sentenza Mascolo si sono collocate, infatti, anche **numerose altre decisioni della Corte di Giustizia europea** che hanno oramai reso consolidati alcuni orientamenti fondamentali dai quali anche l’Italia non può più prescindere.

Se ne indicano i principali: l’applicabilità della disciplina del contratto a termine anche per la pubblica amministrazione (*ex multis*, cfr. sentenza Adeneler 04.07.2006 in causa C-212/04 e sentenza Marrosu-Sardino 07.09.2006 in causa C-53/04); l’obbligo gravante sul diritto interno e su tutti gli organi degli Stati aderenti di conformarsi ai principi sovranazionali per assicurare la piena efficacia del diritto dell’Unione europea (cfr. sentenza Kucukdeveci 19.01.2010 in causa C-555/07); l’obbligo gravante sui giudici nazionali, compresa la Corte Costituzionale, di non escludere l’applicazione della direttiva 1999/70 ove questo comportasse differenze di trattamento tra dipendenti pubblici temporanei e dipendenti pubblici di ruolo

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato
Via Quintino Sella, 41 – 00187 Roma
Tel./FAX (0039) 06 42012931

sito web: www.unadis.it – e-mail: unadis2012@gmail.com, info@unadis.it



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

(cfr. sentenza Rosado Santana 08.09.2011 in causa C-177/10); l'obbligo di applicazione integrale del diritto dell'Unione e, se necessario, di disapplicazione delle contrarie disposizioni di diritto interno nei casi in cui non si possa procedere ad una interpretazione e ad una applicazione conformi alle prescrizioni del diritto dell'Unione (cfr. sentenza Fub 25.11.2010 in causa C-429/09).

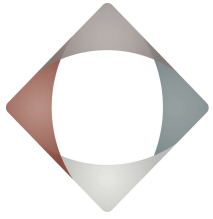
In tale articolato quadro delineato dalla giurisprudenza eurounitaria, non può peraltro non tenersi presente il principio oramai consolidato secondo il quale non si può giustificare un diverso trattamento tra lavoratori inquadrati negli stessi livelli e che svolgono le stesse mansioni per il solo fatto che hanno cominciato con contratti a termine e non sono stati assunti con pubblico concorso.

E nel caso oggi in esame, la disparità di trattamento riservata ai dirigenti incaricati nelle Agenzie fiscali rispetto ai "colleghi dirigenti di ruolo" risulta essere di lapalissiana evidenza. E la anti giuridicità di tale disparità risulta ancor meno accettabile ed ancor più da ricondurre concretamente ad equità se si considera che essa è stata perpetuata per anni, fin dalla istituzione delle Agenzie, a fronte di esigenze ordinarie e durevoli della pubblica amministrazione. Ed ecco perché **le decisioni di senso opposto assunte finora dalla giurisprudenza interna di merito, nel disconoscere quanto imposto dall'ordinamento sovranazionale, rischiano, con grave danno per i lavoratori interessati e per tutta l'amministrazione fiscale, di produrre soltanto un mero effetto dilatorio rispetto ad una tutela dovuta ed avvalorata dal supporto della Consulta e degli organi sovranazionali. Ciò in quanto tali decisioni si fondano sull'assunto, erroneo in radice, che la categoria di lavoratori di cui trattasi - in quanto non appartenente al "precariato vero e proprio" perché dotata di un sottostante rapporto di lavoro stabile con la p.a. - non possa rientrare nell'alveo di tutela disegnato dalla Direttiva comunitaria, così di fatto ignorando che detta Direttiva si rivolge indiscriminatamente a tutti i lavoratori destinatari di contratti a termine (non annoverando tra gli esclusi dall'ambito soggettivo le posizioni analoghe a quelle rivestite dagli incaricati) proprio in quanto tende a contrastare un fenomeno ben più generale del "precariato" (come inteso in senso improprio) individuabile invero nell'eccessivo e protratto utilizzo dei contratti a tempo determinato che diviene censurabile nel momento in cui non è giustificato dalla sussistenza di esigenze temporanee, urgenti e provvisorie.**

12. I rilievi effettuati in recenti interventi di organismi nazionali e sovranazionali

In questo quadro generale, poi, non da ultimo occorre tener presente anche gli effetti negativi prodotti dalla vicenda degli ex incaricati sul buon andamento dell'attività amministrativa della amministrazione fiscale, effetti che sono oramai sotto gli occhi di tutti.

In proposito, la Relazione della **Corte dei Conti** sul Rendiconto generale dello Stato 2015, analogamente a quanto fatto nelle successive Relazioni annuali, nell'affrontare il tema della attività di accertamento e controllo realizzata dall'Agenzia delle Entrate, ha formalizzato i negativi effetti prodotti dalla caducazione dei dirigenti delle Agenzie fiscali rilevando "*... un progressivo indebolimento della complessiva attività di controllo posta in essere, indebolimento le cui cause appaiono correlate soprattutto alla progressiva riduzione delle risorse umane destinate all'attività*" ed evidenziando che "*... per quanto concerne*



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

l'andamento dell'attività nel 2015, il grave perturbamento alle attività conseguente alla sentenza n. 37 del 2015, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le norme che davano la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali a funzionari della Terza area ... ha determinato, a decorrere dal mese di marzo del 2015, la improvvisa caducazione di complessivi 874 incarichi di funzioni dirigenziali che costituivano l'asse portante dell'organizzazione centrale e territoriale dell'Agenzia, in primo luogo per le attività di controllo fiscale. A causa di ciò, pertanto, l'apparato operativo ha subito un drastico e rilevantissimo depauperamento i cui riflessi sono evidenti nei risultati conseguiti nell'anno in esame."

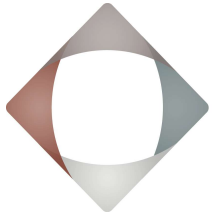
In tale ottica, anche **l'OCSE e il FMI**, in relazioni recentemente pubblicate, con riferimento specifico alle Agenzie fiscali hanno espressamente sollecitato l'Italia ad attribuire (peraltro in coerenza con l'originaria previsione del d.lgs. n. 300 del 1999) una maggiore autonomia organizzativa anche sul fronte del reclutamento e della gestione del personale.

Sempre in ambito sovranazionale, anche la **Commissione europea**, a seguito delle numerosissime denunce ricevute in materia di abusivo utilizzo dei contratti a termine nel pubblico impiego e nelle Agenzie fiscali, da tempo sta esaminando la situazione italiana e le conseguenti misure da adottare. In proposito, infatti, occorre ricordare che, come già accennato, nella materia di tali abusi e del conseguente obbligo di provvedere alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato protrattisi per un certo periodo, l'Italia era stata già destinataria di alcune procedure di infrazione relative al settore scolastico (n. 2010/2045, n. 2010/2124) definite poi con la stabilizzazione del personale scolastico effettuata con la riforma della buona scuola e, più recentemente, è stata nuovamente attinta da altra procedura (la citata n. 2014/4231) nella quale, appunto, la Commissione Europea ha convogliato centinaia di denunce ricevute da pubblici dipendenti assemblando tutte le situazioni di abuso dei contratti a termine realizzatesi nell'ambito del pubblico impiego italiano, ivi compresa quella degli ex dirigenti delle Agenzie fiscali. Ed è proprio con riferimento a questa procedura di infrazione che, recentemente, la Presidente della Commissione Petizioni del Parlamento europeo Cecilia Wikstrom ha definito la situazione italiana "non degna di un Paese europeo" ed ha con forza chiesto all'Italia di agire in maniera definitiva e rapida sul problema in argomento.

Il monito del Parlamento Europeo si è recentemente concretizzato con l'adozione della Risoluzione 2018/2600 avente ad oggetto la lotta all'abuso dei contratti a tempo determinato. In tale circostanza, l'organismo comunitario, vista la Direttiva 1999/70/CE e considerate le numerose petizioni (oltre la metà di esse riguarda l'Italia!) relative alle violazioni di tale direttiva nel settore pubblico di molti Stati europei, ha stigmatizzato il preoccupante e significativo aumento dei contratti temporanei, sia nel settore pubblico che in quello privato, ed ha censurato l'impossibilità di sanzionare adeguatamente tali abusi a causa della mancanza di rimedi efficaci e proporzionali che ha minato l'integrità della legislazione europea in materia di lavoro e la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Sulla base di tali presupposti, nel definire "precario" il lavoro che deriva da "un uso abusivo di contratti di lavoro temporanei in violazione delle norme internazionali", il Parlamento europeo ha fortemente criticato il fatto che, in tali casi, "le prestazioni richieste al lavoratore non hanno soddisfatto esigenze meramente temporanee, rivelando così l'esistenza di un abuso in violazione della clausola 5 dell'accordo quadro della direttiva 1999/70/CE". Per cui, nel denunciare "il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato al fine di coprire esigenze che non sono di natura temporanea, ma permanente e durevole", ha evidenziato che "la conversione di un contratto

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato
Via Quintino Sella, 41 – 00187 Roma
Tel./FAX (0039) 06 42012931

sito web: www.unadis.it – e-mail: unadis2012@gmail.com, info@unadis.it



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato costituisce una misura che è coerente con gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE in quanto ... misura volta a impedire e a sanzionare effettivamente l'abuso dei contratti a tempo determinato nel settore pubblico e privato". In coerenza con tale impostazione, nel sottolineare che peraltro *"la conversione di un contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato per un lavoratore che abbia subito un abuso da reiterazione di contratti a tempo determinato, in violazione della direttiva 1999/70/CE, non esime uno Stato membro dall'obbligo di punire tale abuso, compresa, in aggiunta, la possibilità per il lavoratore interessato di ottenere il risarcimento"*, il Parlamento Europeo ha evidenziato come la conversione di simili contratti *"deve essere inclusa in modo chiaro e coerente da tutti gli Stati membri nei rispettivi quadri giuridici pertinenti in materia di diritto del lavoro"* ed ha invitato gli Stati membri ad adottare misure in tal senso per garantire la conformità delle regolamentazioni nazionali con i livelli di tutela, gli standard e le garanzie cui è improntato l'ordinamento sovranazionale.

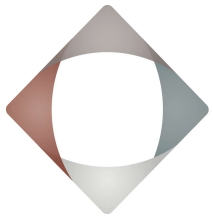
13. La posizione espressa dalle Autorità politiche e dalle Commissioni parlamentari

D'altronde, la necessità di adottare una soluzione al problema degli incaricati nelle Agenzie fiscali improntata alla doverosa osservanza dei richiamati principi sovranazionali è stata pubblicamente sollecitata più volte anche dalle **nostre Autorità Politiche in sede parlamentare**.

Così è avvenuto nell'impegno conferito dalla Camera dei Deputati al Governo, con Ordine del giorno 9/3098-A/1 nella seduta del 17 luglio 2015 e con Ordine del giorno 9/3262/154 nella seduta del 4 agosto 2015, nonché con l'impegno conferito dal Senato al Governo, con Ordine del giorno G/2611/53/5 nella seduta del 6 dicembre 2016, al fine di *"adottare ogni opportuna iniziativa affinché i circa mille funzionari delle Agenzie fiscali, resi destinatari di abusi da reiterazione nell'utilizzo di contratti dirigenziali a termine, vengano inseriti nei ruoli della dirigenza pubblica"*.

Ma in maniera ancora più pregnante e specifica si sono espresse, in tempi più recenti, le competenti Commissioni parlamentari in occasione del percorso parlamentare dello schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al testo unico del pubblico impiego confluito poi nella stesura del definitivo decreto legislativo n. 75/2017.

In tale circostanza, la **Commissione XI del Senato**, in data 5 aprile 2017, si è espressa in sede consultiva rappresentando l'opportunità di prevedere la stabilizzazione nel ruolo dirigenziale del personale pubblico che abbia svolto funzioni dirigenziali in forza di contratti a termine per almeno un triennio; ciò, secondo l'Organismo parlamentare, *"per evitare di determinare una irragionevole esclusione pregiudiziale del personale dirigenziale"* dal processo di stabilizzazione delineato dal legislatore. Ed in termini sostanzialmente analoghi si sono espresse anche le due Commissioni di merito, ovvero la **Commissione 1^A Affari Costituzionali del Senato** e la **Commissione 11^A 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



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

ruolo dirigenziale del personale che abbia esercitato funzioni dirigenziali in forza di reiterati contratti a termine.

Nonostante tale orientamento politico espresso in maniera sostanzialmente trasversale tra le varie componenti, le suesposte indicazioni non hanno trovato concreta realizzazione nel testo finale del decreto legislativo Madia sul pubblico impiego il quale, come già detto, nel prevedere forme di tutela per il personale pubblico che fosse stato destinatario di abusi da reiterazione di contratti di lavoro a termine, ha incomprensibilmente limitato le procedure stabilizzatorie al solo personale non dirigenziale.

In tal senso, fermi rimanendo in via generale i principi generali sottesi al reclutamento della dirigenza per come delineati dal nostro ordinamento pure nella recente riforma di settore, il caso in questione, assolutamente peculiare e connotato da gravi profili di antiggiuridicità, impone una soluzione *ad hoc*, adottata nella forma legislativa, la quale dovrebbe essere articolata - peraltro, in coerenza con l'art. 97 Cost. nella parte in cui prevede la deroga al principio dell'accesso per concorso nella pubblica amministrazione, deroga recentemente avallata anche dalla stessa Corte Costituzionale, come detto, nella sentenza n. 187/2016 quale soluzione preferibile nelle ipotesi di abuso della contrattazione a termine - nel perseguimento concreto dei principi sovranazionali e nella conseguente disapplicazione (ove necessaria) di ogni genere di norma interna ostativa a tale perseguimento.

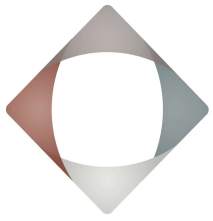
Perciò, una soluzione odierna al problema degli ex dirigenti delle Agenzie fiscali rappresenta la doverosa prosecuzione del disegno stabilizzatorio avviato (ma non completato) con il d. lgs. Madia sul pubblico impiego e costituisce la necessaria attuazione delle direttive politiche trasversalmente espresse dalle citate Commissioni parlamentari, oltre che il doveroso adeguamento a quanto imposto dall'ordinamento sovranazionale.

14. Il decreto 26/N 18 aprile 2016 del Presidente della Repubblica

Non da ultimo giova rammentare che pure il Presidente della Repubblica - profondo conoscitore della materia, anche per essere stato il giudice costituzionale che ha redatto l'ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia europea sulla vicenda della stabilizzazione del personale scolastico² - ha, di recente, chiaramente affermato, in prima persona, la necessità di adeguarsi ai principi comunitari in tema di tutela dei lavoratori pubblici destinatari di reiterati abusi nell'utilizzo dei contratti a termine.

Infatti, in adeguamento a tali principi, il Presidente Mattarella ha adottato, per i precari che hanno prestato servizio presso l'organico della Presidenza della Repubblica per un periodo superiore a 36 mesi, il decreto 26/N/2016 con il quale ha provveduto, in sostanza, ad una stabilizzazione normativa dei precari intendendo con ciò adeguarsi all'obbligo di rispettare i **principi dell'ordinamento** in materia nonché **gli indirizzi**

²Si rammenta che il Presidente Mattarella, nella sua precedente funzione di giudice della Corte Costituzionale, fu il giudice relatore dell'ordinanza che rinviò alla Corte di Giustizia europea la questione relativa alla stabilizzazione del personale scolastico e che ha dato adito alla pronuncia della famosa sentenza Mascolo ed alla conseguente stabilizzazione normativa (seppur parziale) operata con la riforma della "buona scuola".



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

dell'Unione europea disponendo procedure straordinarie per l'immissione definitiva in ruolo del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato superiore al triennio.

15. Le discutibili "soluzioni tampone" adottate nel 2015 e nella Legge di Bilancio 2018: le "POT" e le "POER" – L'odierna questione di legittimità costituzionale

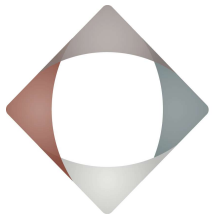
Come detto, dunque, le Agenzie fiscali si agitano dal marzo 2015 nella più totale confusione organizzativa cercando di proseguire nei propri delicatissimi compiti con espedienti provvisori e temporanei che però, oramai da cinque anni, ricalcano i medesimi errori commessi nel passato quando non si è voluto adottare immediatamente una soluzione definitiva e seria alla problematica della dirigenza nelle Agenzie fiscali.

Così, nel corso di questi ultimi 5 anni, nelle Agenzie fiscali si sta tamponando la vacanza di circa $\frac{3}{4}$ delle posizioni dirigenziali con meccanismi "giuridicamente approssimativi".

Inizialmente, la soluzione adottata è stata convogliata normativamente nell'**art. 4-bis** (anch'esso oggi sottoposto al vaglio di costituzionalità) aggiunto al **D.L. 19.06.2015, n.78**, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. In sintesi, il meccanismo (delle cd. **POT: Posizioni Organizzative Temporanee**) prevedeva che i dirigenti potessero delegare, all'esito di una procedura selettiva interna, le funzioni dirigenziali degli uffici di cui - a seguito della sopravvenuta revoca degli incarichi a termine conferiti a funzionari - avevano assunto la direzione interinale. Destinatari della citata delega potevano essere funzionari della Terza Area con almeno 5 anni di esperienza nell'Area stessa ed il sistema poteva essere utilizzato nelle more dell'espletamento dei concorsi pubblici per la copertura delle posizioni dirigenziali e comunque non oltre il 31 dicembre 2016. La temporaneità del sistema era insita nella stessa previsione normativa, seppure - è da sottolineare - la data di termine massimo per l'utilizzo del meccanismo è stata più volte prorogata sino ad arrivare **al 30 aprile 2019**. Su tale meccanismo e sulla legittimità costituzionale della norma ad esso sottesa si omette in questa sede ogni commento, anche nel rispetto della avanzata richiesta diretta al giudice *a quo* affinché compia una "rivalutazione" circa la rilevanza della questione attesa la sopravvenuta scadenza del termine finale che ha di fatto prodotto il venir meno della vigenza della norma da esaminare e del sistema oramai oggi sostituito da un nuovo meccanismo di "copertura" delle posizioni dirigenziali. Tuttavia, non ci si può esimere da una riflessione, perché inevitabilmente incidente sul corretto inquadramento di tutta la vicenda e sulle conseguenze ad esso correlabili: la scelta adottata col sistema delle POT - unitamente al successivo procrastinarne la sua vigenza alla fine protrattasi per quasi 4 anni - non hanno fatto altro che perpetuare ancora una volta l'errore dell'abuso precarizzante già commesso in passato con l'utilizzo dei contratti dirigenziali a termine usati per 15 anni. In tal modo, i medesimi lavoratori già precarizzati per 15 anni nello svolgimento delle funzioni dirigenziali sulla base di contratti a tempo determinato si sono ritrovati, nella quasi totalità e per ulteriori 4 anni, a continuare a svolgere le medesime funzioni nei medesimi uffici sulla base, questa volta, di una delega conferita dal dirigente di ruolo. In tale quadro, la valutazione circa la legittimità costituzionale della norma istitutiva delle POT, formalmente ed apparentemente indirizzabile verso una sopravvenuta irrilevanza per cessazione della vigenza della norma da esaminare, continua a mantenere una sostanziale rilevanza ai fini della valutazione complessiva della vicenda e delle lesioni lamentate dai destinatari dei citati abusi precarizzanti. In altri

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato
Via Quintino Sella, 41 – 00187 Roma
Tel./FAX (0039) 06 42012931

sito web: www.unadis.it – e-mail: unadis2012@gmail.com, info@unadis.it



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

termini, un'eventuale censura della norma istitutiva delle POT potrebbe tuttora avere una sua rilevanza ai fini del corretto inquadramento giuridico dell'operato del legislatore e delle agenzie fiscali, laddove tale operato viene ipotizzato in una medesima cornice di unitarietà di intenti e di finalità ugualmente elusivi ed attuativi di un unico disegno precarizzante da parte dell'amministrazione in danno dei lavoratori.

Peraltro, tale continuità logica ed operativa sembra confermata anche dalla scelta adottata con il sistema organizzativo costruito dopo le POT.

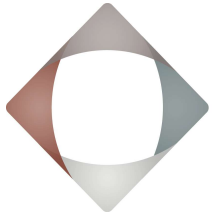
Alla scadenza definitiva delle POT, infatti, **con la Legge di Bilancio 2018, il legislatore ha pensato di poter "aggirare" il problema della dirigenza nelle Agenzie fiscali prevedendo un ulteriore "surrogato" della dirigenza introdotto con l'art. 1, comma 93, della legge n. 205/2017** oggi al vaglio di legittimità della Consulta.

La norma in questione, oggetto dell'odierno esame di legittimità costituzionale, ha previsto infatti che le Agenzie fiscali possano operare una riduzione delle posizioni dirigenziali (e quindi del corrispondente fondo) attraverso la quale finanziare la **creazione di Posizioni organizzative** di alta professionalità o di particolare specializzazione o di elevata responsabilità (**cd. POER**).

Tali posizioni sembrerebbero - perlomeno testualmente - riferibili a posizioni non dirigenziali anche se, invero, la norma sul punto non è chiara in quanto correla espressamente la qualificazione del "livello non dirigenziale" esclusivamente ai casi di "responsabilità di uffici operativi" da ricomprendere nella più ampia categoria delle istituende posizioni organizzative e non all'intera categoria medesima. Ma, in disparte ciò, tali posizioni organizzative, seppur definibili nel loro complesso "di livello non dirigenziale" (secondo la scelta terminologica effettuata dal legislatore che pare mutuare le analoghe posizioni organizzative esistenti in altri comparti pubblici), denotano una configurazione che, in realtà, si fatica a distinguere dalle posizioni dirigenziali.

Infatti, già nella declinazione dei poteri e delle competenze ricollegabili ai titolari di dette posizioni organizzative il legislatore ha fatto un pedissequo richiamo all'elenco delle funzioni e delle prerogative dirigenziali (svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, esercizio del potere di adottare atti e provvedimenti amministrativi, compresi gli atti che impegnano l'Agenzia verso l'esterno, dei poteri di spesa e di quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, con responsabilità dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati nonché con la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa esercitata mediante autonomi poteri di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo) già individuate dal d.lgs. 165/2001 con riferimento alla figura del dirigente pubblico e che difficilmente possono distinguersi dalle stesse attraverso una mera riconduzione soltanto formale della posizione organizzativa ad uffici definiti, nella sola denominazione, non più dirigenziali.

Con tale "soluzione", invero, si genera un'inevitabile confusione in ordine alla individuazione di "chi sia il dirigente pubblico" e di "quali siano le funzioni peculiari ed esclusive che lo connotano" - per competenze e responsabilità - distinguendolo dagli altri lavoratori; il tutto, con gravi preoccupazioni in merito a quella necessità di garantire la necessaria indipendenza del dirigente pubblico che rappresenta la garanzia reale ai



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

fini del vero perseguimento della corretta ed efficace gestione della *res publica* in un sano rapporto di relazione della dirigenza pubblica con il potere politico.

Il fondato dubbio che emerge è che ci si trovi di fronte ad un evidente ed ennesimo tentativo legislativo, abbastanza maldestro, di provare soluzioni rabberciate che continuano ancora una volta a precarizzare - questa volta peraltro al ribasso, nella formale qualificazione giuridica e nel conseguente trattamento economico - la dirigenza delle Agenzie fiscali e che si limitano ad una riforma meramente nominale la quale, probabilmente, mira soltanto a consentire all'amministrazione di gestire "in maggiore autonomia" l'attribuzione di questi incarichi; incarichi più "gestibili" in quanto formalmente sottratti alla selezione concorsuale pubblica, oltre che incarichi dalla natura non dirigenziale soltanto nella nomenclatura, ma di fatto dirigenziali nei contenuti per esplicazione di poteri, attività e responsabilità ad essi ricollegabili.

Peraltro - a titolo sintomatico del *fil rouge* che sembra unire in un unico disegno precarizzante il sistema degli incarichi dirigenziali a termine, in origine, con il sistema delle POT, poi, e con il sistema delle POER, successivamente - è rilevante evidenziare che, quando il legislatore ha delineato le istituende POER, le ha configurate come una sorta di posizioni organizzative correlate ad uno status giuridico stabile, non prevedendone il carattere della temporaneità. L'Agenzia delle Entrate, invece, nel procedere alla concreta istituzione e declinazione pratica di tali figure nella propria organizzazione, ha travalicato tale inquadramento ed ha previsto la temporaneità della posizione precisando espressamente nell'art. 18-bis del proprio Regolamento di amministrazione che "L'attribuzione di una posizione organizzativa non configura progressione di carriera. Le posizioni sono di norma conferite per un periodo di tre anni, con possibilità di rinnovo...".

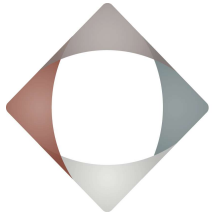
Il tutto, quindi, sembra configurare - sia pur sotto altra veste - un'ennesima ed ulteriore reiterazione della "dirigenza a termine" peraltro delineando un meccanismo dalla tenuta giuridica alquanto discutibile e preoccupante, evidenziata molto bene già con il provvedimento di remissione alla Consulta della questione di legittimità costituzionale.

Unadis ha fin dall'inizio lamentato il carattere improvido della riduzione (dimezzamento) delle posizioni dirigenziali ed ha preconizzato il carattere antiggiuridico del meccanismo delle POER, ritenuto non solo inosservante della necessità di adottare una soluzione seria al problema della dirigenza fiscale, ma anche lesivo ed inopportuno sotto il profilo delle conseguenze pratiche da esso generate.

D'altronde, anche sul piano organizzativo l'adottata "soluzione POER" non pare giustificabile: essa, infatti, nell'Agenzia delle Entrate, ha portato alla soppressione di metà delle circa 1.000 posizioni dirigenziali preesistenti e, se si considera che nelle Agenzie fiscali il rapporto, fissato dalla legge, tra dirigenti e personale non dirigenziale (circa 1/45) era già ben al di sopra del livello minimo fissato dal legislatore come parametro di virtuosità per le altre pubbliche amministrazioni (1/40), non si riesce a comprendere, né risulta espressa, quale sia la ragione per la quale tale rapporto abbia dovuto addirittura passare ad un valore quasi doppio (circa 1/90) all'esito del dimezzamento delle posizioni dirigenziali (sempre ammettendo che le istituite posizioni non siano di fatto dirigenziali). Delle due l'una: o era eccessivamente "gonfiata" la situazione precedente delle posizioni dirigenziali - e questo pare invero poco verosimile visto il rispetto del parametro legislativo che già è fissato in termini più stringenti per l'amministrazione fiscale rispetto alle

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato
Via Quintino Sella, 41 – 00187 Roma
Tel./FAX (0039) 06 42012931

sito web: www.unadis.it – e-mail: unadis2012@gmail.com, info@unadis.it



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

altre pubbliche amministrazioni - oppure (alternativa ben più plausibile) quella adottata con la norma censuranda è una riforma meramente nominalistica, fatta al solo scopo di far surrettiziamente fuoriuscire dall'ambito dirigenziale posizioni che di fatto sono andate a ricoprire compiti e funzioni che sono e che continuano ad essere dirigenziali nei contenuti e non dirigenziali soltanto nella qualificazione formale. Non a caso, le posizioni oggi individuate nelle istituite POER - se si eccettuano quelle poche derivate dalla traslazione verso l'alto di precedenti posizioni organizzative previste dalla contrattazione collettiva - riproducono pressoché nella totalità (spesso anche per funzioni, denominazione dell'ufficio e personale assegnato) le precedenti posizioni dirigenziali.

Peraltro, sotto il profilo meramente giuridico della legittimità costituzionale delle disposizioni portate oggi all'esame della Consulta, pur senza entrare nel merito delle valutazioni, è doveroso richiamare l'attenzione su un aspetto che presenta una rilevante importanza: **l'odierna questione**, generata dal ricorso al TAR proposto dal sindacato Dirpubblica, **non esaurisce tutte le censure avanzabili (ed avanzate) nei confronti della norma in argomento.**

L'odierna questione, infatti, si pone con riferimento ai soli articoli 3, 51, 97 e 136 della Costituzione richiamati dalla parte ricorrente e proposti dal giudice remittente.

Invero, occorre tener ben presente che, allo stato, pende innanzi al TAR un **altro contenzioso attivato da UNADIS nel quale è stata proposta la questione di legittimità costituzionale della medesima norma (questione non ancora passata al vaglio dei giudici a quibus, nonostante fosse stata richiesta la "riunione" a quella odierna) proponendo come parametri di censura numerosi principi costituzionali anche ulteriori rispetto a quelli, oggi in esame, proposti da Dirpubblica.**

In particolare, nel citato giudizio (TAR Lazio R.G. 2025/2019), **oltre alla violazione degli articoli 3, 51, 97 e 136** oggi richiamata, viene lamentata la violazione:

-dell'**art. 35 Cost.** per violazione del principio di tutela del lavoro, principio inciso, nel caso di specie, da un'operazione di precarizzazione al ribasso peraltro effettuata in assenza della necessaria contrattazione nazionale;

-dell'**art. 36 Cost.** per violazione del trattamento retributivo spettante ai lavoratori i quali percepiscono emolumenti inferiori a quelli correlabili alle funzioni svolte;

-dell'**art. 39 Cost.** per violazione della rappresentatività sindacale dei lavoratori ritrovatisi in uno *status* giuridico "ibrido" non adeguatamente rappresentabile sotto il profilo sindacale e non scaturito dalla necessaria valutazione della contrattazione nazionale;

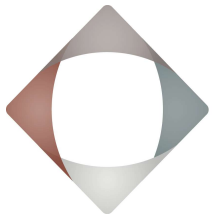
-dell'**art. 81 Cost.** per violazione dei divieti espressi in merito al contenuto della Legge di Bilancio;

-degli **artt. 10, 11 e 117 Cost.** per violazione dell'obbligo di adeguamento alle norme di diritto internazionale, generata dal mancato rispetto dei principi fissati a livello eurounitario in materia di abuso da reiterazione di contratti a termine.

Come si evince, quindi, **l'odierno esame di costituzionalità generato dal ricorso Dirpubblica, pur quando positivo, rischierebbe di essere comunque parziale e soprattutto provvisorio in quanto suscettibile di**

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato
Via Quintino Sella, 41 – 00187 Roma
Tel./FAX (0039) 06 42012931

sito web: www.unadis.it – e-mail: unadis2012@gmail.com, info@unadis.it



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

un'integrazione successiva in relazione alle ulteriori violazioni costituzionali evidenziate da Unadis; il tutto, con inevitabili effetti ulteriormente dilatori rispetto ad una soluzione del problema della dirigenza fiscale.

Tutto questo contribuisce ad una oramai insostenibile instabilità della macchina fiscale che, già perdurante da 5 anni a partire dalla sentenza 37/2015, rischia di prolungarsi, pur dopo la pubblicazione dell'odierna decisione della Consulta, per tempi che diverrebbero tristemente inaccettabili.

Tutto ciò preoccupa fortemente, tanto più che la riforma organizzativa da ultimo effettuata con l'istituzione delle POER non risulta rispondere nemmeno ad una dichiarata (e quindi passibile di valutazione ed apprezzamento) progettualità ovvero ad una riduzione delle attribuzioni conferite alle Agenzie fiscali che possa giustificare una simile drastica riduzione delle posizioni dirigenziali. Anzi, i compiti delle Agenzie fiscali vengono sempre più intensificati, senza che ci siano corrispondenti azioni di irrobustimento della macchina fiscale e la capillare diffusione dell'amministrazione fiscale sul territorio richiede sempre più un nutrito organico di figure dirigenziali che possano gestire adeguatamente lo svolgimento dei compiti affidati dalla legge. Piuttosto, l'ultima modifica operata sembra rispondere più che altro alla logica dell'ennesimo tentativo - non si sa quanto apprezzabile, ma sicuramente fragile giuridicamente - di apportare una soluzione alla delicatissima situazione venutasi a creare nella dirigenza fiscale a seguito della sentenza n. 37/2015 della Consulta e della applicazione (peraltro erronea, si ritiene) che ne è stata fatta.

Ma tale ennesima "riforma" - non essendosi voluto approdare alla sopra richiamata "tutela reale" degli ex incaricati da realizzarsi in maniera coerente con i principi fissati nell'ordinamento sovranazionale in materia di reiterazione di contratti a termine - rischia oggi di arrecare mali maggiori di quelli cui avrebbe inteso porre rimedio, con la perpetuazione del medesimo errore di precarizzazione già effettuato nel passato in danno degli ex incaricati. **Ed il rischio maggiore è rappresentato dall'impasse prevedibile della macchina fiscale e dalle inevitabili conseguenze sul funzionamento di tutto il sistema Paese, ove si arrivasse ad una mera demolizione delle norme censurate senza operare contestualmente una ricostruzione solida di un assetto normativo/organizzativo nuovo ed apprezzabile.**

16. La possibile definitiva soluzione.

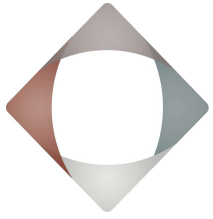
Tutta la grave problematica evidenziata, ad avviso di Unadis, si verifica soltanto perché finora non si è voluta adottare l'unica soluzione organizzativamente valida che, peraltro, sarebbe anche giuridicamente solida e inattaccabile in forza della sua corrispondenza con i principi dell'ordinamento sovranazionale ed in virtù della sua coerenza con le indicazioni da ultimo fornite dalla Corte Costituzionale.

Si fa riferimento, in sostanza, alla definitiva confluenza nel ruolo dirigenziale di quei funzionari che per anni (ben oltre il limite massimo di 36 mesi previsto dall'ordinamento) hanno svolto le funzioni di dirigente sulla base di contratti a tempo determinato reiteratamente prorogati acquisendo così il diritto a vedersi riconoscere la dovuta tutela contro gli abusi patiti.

Si ritiene inoltre che, all'esito dell'adozione di un simile provvedimento di definitiva pacificazione della annosa vicenda, occorrerebbe poi procedere ad una concordata revisione dell'ordinamento professionale,

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato
Via Quintino Sella, 41 – 00187 Roma
Tel./FAX (0039) 06 42012931

sito web: www.unadis.it – e-mail: unadis2012@gmail.com, info@unadis.it



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

anche attraverso la realizzazione - questa volta secondo le corrette modalità - di una fascia “intermedia” tra il comparto e il livello dirigenziale la quale dovrebbe rispondere, da un lato, alle giuste esigenze di inquadramento delle funzioni specializzate non riconducibili alla figura dirigenziale e, dall’altro, alle auspicabili operazioni di definizione di un percorso di valorizzazione professionale chiaro e precostituito.

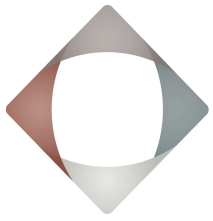
Alla luce di quanto esposto, infatti, si evidenzia come la situazione delle Agenzie fiscali sia ormai giunta ad un punto nel quale non può più procrastinarsi una soluzione legislativa reale e concreta, anche perché, allo stato, **fino a quando non viene definita la tutela di merito spettante agli ex incaricati, non appaiono configurabili ed utilmente espletabili procedure concorsuali o forme alternative di copertura delle centinaia di posizioni dirigenziali vacanti, né risulta proficuamente esplicabile una corretta revisione dell’assetto organizzativo in quanto ogni scelta adottata verrebbe ad essere sottoposta alla spada di Damocle degli esiti giudiziari in corso.**

Indipendentemente dalla prevedibile censura costituzionale e dalla demolizione dell’assetto attualmente vigente, la soluzione ipotizzabile per porre fine a questa grave e pericolosa vicenda e per uscire dallo stallo è, come già accennato, quella di **una previsione normativa che dovrebbe operare su due fronti, l’uno necessariamente propedeutico all’altro.**

Al riguardo, si evidenzia che Unadis propugna da sempre la necessità che la classe dirigenziale pubblica venga selezionata con lo strumento del pubblico concorso; al contempo, però, nel caso di specie non può disconoscersi l’esigenza di doverosa tutela da riconoscere ad una categoria di lavoratori che è stata vittima di una stortura e di una patologia del sistema, nonostante abbia servito la macchina fiscale con dedizione e professionalità ricoprendo di fatto, per anni, delicate posizioni dirigenziali. Fino a quando non si porrà rimedio efficace e corretto a tale stortura non potrà mai ipotizzarsi un ritorno alla normalità ed al reclutamento concorsuale della dirigenza fiscale.

In tal senso, la soluzione, preferibilmente da adottare con la forma del decreto d’urgenza per assicurare la immediata funzionalità della macchina fiscale - in forza di quanto disposto dall’art. 97 della Costituzione, in coerenza con gli orientamenti giurisprudenziali espressi in materia, in analogia a quanto effettuato per le altre categorie di lavoratori pubblici ed in adempimento degli obblighi imposti dall’Europa - nel valorizzare la professionalità oramai acquisita sul campo nello svolgimento reiterato di funzioni dirigenziali, dovrebbe, **in via preliminare, riconoscere l’acquisita qualifica dirigenziale agli incaricati delle Agenzie fiscali che abbiano svolto funzioni dirigenziali per almeno 36 mesi.** Così si garantirebbe l’immediata copertura delle centinaia di posizioni dirigenziali vacanti ed il conseguente funzionamento delle delicate attività rimesse alla macchina del fisco.

Contestualmente, in via generale e più sistematica per l’organizzazione futura, occorrerebbe **prevedere che la contrattazione nazionale regolamenti l’istituzione di un’area apposita nella quale, in ossequio anche alle esigenze di ammodernamento della struttura, inquadrare le professionalità particolari** che svolgono attività non riconducibili al comparto, ma nemmeno inquadrabili nella dirigenza, così come peraltro oramai avviene in molti altri settori della macchina pubblica.



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

Tale soluzione, coerente con gli obblighi comunitari e rispettosa dei precetti costituzionali, consentirebbe nel suo complesso di ridisegnare in maniera moderna - ma soprattutto stabile e giuridicamente solida - un nuovo assetto della macchina fiscale, con beneficio di tutto il sistema Paese.

Inoltre, la proposta normativa qui di seguito ipotizzata manterrebbe anche il rispetto del principio di copertura dell'effettiva vacanza nell'organico dei dirigenti, nei limiti delle facoltà assunzionali delle agenzie fiscali e quindi sarebbe **coperta da risorse finanziarie già disponibili risultando pertanto totalmente neutra, se non addirittura vantaggiosa, sotto il profilo finanziario.**

A tale specifico proposito bisogna infatti formulare qualche precisazione, prendendo ad esempio ciò che è stato fatto nell'Agenzia delle Entrate. In questa amministrazione, su circa 1000 posizioni dirigenziali, sono state soppresse circa 500 posizioni e sono state istituite circa 1500 POER. Questo però non vuol dire che la retribuzione di una POER corrisponde ad 1/3 degli emolumenti corrisposti ad un dirigente. Le 1500 POER di nuova istituzione sono infatti conferite a funzionari già appartenenti all'Area apicale del personale di ruolo e quindi il risparmio derivante dalla soppressione di circa 500 posizioni dirigenziali è servito a coprire la sola differenza retributiva tra quanto già corrisposto ad un funzionario e quanto corrisposto ad una POER consentendo l'istituzione di un numero di POER ben più elevato rispetto al numero di posizioni dirigenziali soppresse. Inoltre, nella creazione delle POER sono state "attratte verso l'alto" anche alcune figure intermedie (posizioni organizzative contrattualizzate ex artt. 17 e 18), già esistenti nell'organizzazione del personale fiscale, alle quali veniva corrisposta un'indennità aggiuntiva per il ruolo ricoperto. Tutto questo ha potuto condurre alla "copertura finanziaria" dell'istituzione delle POER per come attuate, le quali, nelle fasce più elevate (le POER sono articolate in 4 fasce retributive), hanno emolumenti retributivi molto vicini a quelli corrisposti per le posizioni dirigenziali. Inoltre, sempre con riferimento all'Agenzia delle Entrate, è bene rammentare anche che, **sulle 500 posizioni dirigenziali residue dall'operazione POER**, attualmente ve ne sono - s.e.o. - **oltre 300 vacanti** essendo presenti nella struttura poco più di 180 dirigenti di ruolo. In sostanza, conducendo ora il discorso alla proposta normativa ipotizzata, non sarebbe neanche necessario ristabilire tutte le 1000 originarie posizioni dirigenziali per attuare la proposta; sarebbe sufficiente, nel rispetto dell'invarianza finanziaria, configurare un fabbisogno dirigenziale complessivo di circa 800 posizioni dirigenziali nel quale far confluire il personale da stabilizzare nel ruolo, e così si potrebbe poi utilizzare il risparmio derivante dalla soppressione delle residue 200 posizioni per creare una corposa nuova "area organizzativa", rimessa alla contrattazione nazionale, nella quale inquadrare le nuove istituende posizioni organizzative, "intermedie" tra il comparto e la dirigenza, che potrebbero assorbire - in una benefica operazione di riordino - anche le posizioni ex artt. 17 e 18 attualmente esistenti.

In altri termini, nel totale rispetto dell'invarianza finanziaria, con la proposta normativa qui suggerita si potrebbe realizzare un'operazione che al contempo comporterebbe, per un verso, la pacificazione dell'enorme contenzioso generato dalla rimozione dei dirigenti incaricati (con il riconoscimento di quanto loro spettante) e, per altro verso, produrrebbe l'ammodernamento della struttura organizzativa realizzato con l'istituzione (questa volta, nelle forme regolari) di una nuova area "intermedia" che può, in maniera più innovativa ed appropriata, rispondere alle esigenze di specifico inquadramento di particolari professionalità e ai benefici di una progressione di carriera interna ben definita e chiara.