



**UNADIS**

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

***SENATO DELLA REPUBBLICA  
VI COMMISSIONE FINANZE E TESORO***

*Audizione su*

***DDL S. 2837***

***Disposizioni concernenti la riorganizzazione delle Agenzie fiscali***

*Roma, Palazzo Carpegna  
Aula della VI Commissione  
28 settembre 2017 – h. 08.30*



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

Signor Presidente, Signori Senatori,  
nel ringraziare per la facoltà concessa, questa Organizzazione Sindacale della dirigenza pubblica, con riferimento al Disegno di legge S. 2837 in materia di riorganizzazione delle Agenzie fiscali, ritiene doveroso avanzare la proposta emendativa di seguito riportata per le ragioni che vengono sinteticamente indicate in calce alla stessa.

Per eventuali approfondimenti sugli aspetti più delicati della vicenda, si rinvia alla dettagliata Relazione che viene acclusa alla presente unitamente alla principale documentazione di riferimento.

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

All'art. 5 (ovvero all'art. 6), aggiungere il seguente comma:

*In sede di prima applicazione, anche per esigenze di adeguamento ai principi dell'ordinamento europeo e per le correlate finalità di cui al comma 1 dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, le Agenzie fiscali procedono al diretto inquadramento, nel corrispondente ruolo dirigenziale, del proprio personale in servizio, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area, che abbia svolto negli ultimi dieci anni, in forza di uno o più contratti di lavoro a tempo determinato, funzioni dirigenziali nell'amministrazione di appartenenza per almeno tre anni, anche non continuativi, conseguendo valutazioni tutte positive. L'inquadramento viene effettuato, a totale invarianza finanziaria, procedendo all'immissione nel ruolo dirigenziale secondo il criterio della maggiore durata del complessivo periodo di svolgimento delle funzioni dirigenziali.*



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

La proposta normativa, avanzata da Unadis (Sindacato della dirigenza pubblica), è finalizzata a dare **prosecuzione al doveroso completamento dell'opera di stabilizzazione del personale pubblico posta in essere con il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75** (cd. "d.lgs. Madia sul pubblico impiego") e si inserisce oggi nel contesto normativo più naturale e confacente in quanto riferita al personale delle Agenzie fiscali delle quali l'odierno disegno di legge S 2837 vuole appunto ridisegnare i profili organizzativi.

La disposizione qui proposta si pone **in coerenza con la rafforzata autonomia** che viene riconosciuta alle Agenzie fiscali dall'odierno DDL ed in forza della quale - in relazione alla peculiarità delle funzioni svolte e delle specifiche professionalità utilizzate - viene consentito espressamente alle stesse Agenzie di derogare, in materia di personale e di accesso alla dirigenza, al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Ma, soprattutto, **la proposta dà attuazione agli impegni formalmente assunti, con consenso trasversale, in sede parlamentare** quando, nel corso dell'iter legislativo che ha condotto alla emanazione del decreto legislativo Madia sul pubblico impiego, le competenti Commissioni di Camera e Senato si sono espresse sulla tematica del personale delle Agenzie fiscali destinatario di reiterati contratti a termine per lo svolgimento di funzioni dirigenziali.

Si rammenta, infatti, che in tale circostanza gli Organi parlamentari hanno fornito chiare e precise indicazioni sulle modalità con cui dare soluzione alle criticità generate dal vuoto di organico dirigenziale determinatosi all'interno delle Agenzie fiscali all'esito della pubblicazione della sentenza n. 37/2015 della Corte Costituzionale.

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

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

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

Ciò posto, l'odierno disegno di legge sulla riorganizzazione delle Agenzie fiscali risulta la sede naturale più confacente, oltre che temporalmente più opportuna, per fornire una tempestiva ed idonea soluzione al problema dei dirigenti incaricati delle Agenzie fiscali. Peraltro, allo stato, tale soluzione non può adeguatamente rinvenirsi nei meccanismi introdotti dal testo attuale dell'odierno disegno di legge: né nella creazione delle "posizioni organizzative di livello non dirigenziale" per lo svolgimento di particolari incarichi professionali le quali rappresentano una



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

nuova forma di precarizzazione lavorativa, peraltro al ribasso; né nella previsione di concorsi riservati per l'accesso alla dirigenza in quanto, in disparte i profili di evidente illegittimità costituzionale di una simile previsione che verrebbe immediatamente cassata, ciò rappresenterebbe non una effettiva tutela, ma piuttosto una mera “*chance*” di tutela (così definita dalla Consulta nella citata sentenza n. 187/2016).

La norma qui proposta è declinata:

- **in coerenza con i principi normativamente fissati in sede di riorganizzazione delle Agenzie fiscali:** il disegno di legge richiede per l'accesso alla dirigenza da parte dei funzionari il possesso di una anzianità di servizio di almeno dieci anni nella terza area funzionale;
- **in analogia con i criteri di stabilizzazione già indicati nel decreto legislativo Madia sul pubblico impiego:** il d.lgs. n. 75/2017 ha richiesto come requisito per accedere al meccanismo stabilizzatorio ivi previsto lo svolgimento delle funzioni, in forza di reiterati contratti a termine, per almeno un triennio;
- **in attuazione dei principi fissati in sede sovranazionale** (Direttiva 1999/70/CE) e più volte indicati dai competenti organi europei (Commissione Europea, Corte di Giustizia Europea, Comitato Europeo per i Diritti Sociali);
- **in coerenza con quanto indicato recentemente dalla Corte Costituzionale** nella sentenza n. 187/2016, laddove la Consulta, dopo aver censurato con la sentenza n. 37/2015 l'abuso connesso al ricorso reiterato alla contrattazione a termine da parte delle Agenzie fiscali, ha individuato le forme di tutela da riconoscere ai lavoratori che siano stati destinatari di simili abusi. In tale più recente sede, la Corte Costituzionale ha definito preferibile e lungimirante la scelta del legislatore di disporre modalità stabilizzatorie realizzate senza concorso, anche con forme di “diretto inquadramento in ruolo”, quando tali modalità siano appunto finalizzate a sanare gli abusi commessi dalla pubblica amministrazione in danno dei lavoratori sottoposti ad una eccessiva reiterazione di contratti a tempo determinato.

Inoltre, la norma qui proposta comporta i seguenti benefici:

- **consente di ovviare all'impasse organizzativo** che affligge ormai da oltre due anni il settore della dirigenza nelle Agenzie fiscali con gravi ripercussioni - rilevate da vari organismi, tra cui anche la Corte dei Conti - sul perseguimento dei fini istituzionali;
- **valorizza le specifiche competenze e le peculiari professionalità** maturate nel corso degli anni durante lo svolgimento di funzioni dirigenziali all'interno delle Agenzie fiscali;
- **produce un benefico effetto deflativo** nel notevole contenzioso sviluppatosi a livello nazionale ed in ambito europeo;
- **rispetta il requisito della totale invarianza finanziaria**, anzi produce un risparmio di spesa pubblica derivante dal fatto che la proposta consente di ricoprire le posizioni dirigenziali attualmente vacanti non con l'esborso pieno della corrispondente retribuzione dirigenziale, bensì con un esborso economico inferiore in quanto pari alla sola differenza tra il trattamento retributivo dirigenziale e quello impiegatizio attualmente già corrisposto ai funzionari in questione dipendenti delle Agenzie;
- **produce un benefico effetto di sinergia e di coerenza con il trattamento previsto per il personale privato di Equitalia s.p.a.**, personale automaticamente transitato (senza espletamento di alcun concorso pubblico) nell'ente pubblico Agenzia delle Entrate-Riscossione. La coeva soluzione del problema dei funzionari delle Agenzie fiscali reiteratamente incaricati di funzioni dirigenziali eviterebbe le inevitabili frizioni ed i



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

prevedibili contenziosi che inevitabilmente sorgerebbero nel caso in cui la proposta soluzione non dovesse essere realizzata in questo contesto.



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO



## RELAZIONE

### 1. Premessa

Il tema della politica fiscale e dell'**esigenza di una riforma dell'amministrazione finanziaria** si impone sempre più all'attenzione, deponendo in favore di scelte che, anche nella valorizzazione della specificità di tale comparto, possano ridisegnare in termini di maggiore efficacia la macchina organizzativa del fisco ed il rapporto di questo con i contribuenti, pure in relazione ai profili concernenti il sistema della riscossione coatta. Analoga attualità riveste poi il tema di natura ancor più generale della riforma del pubblico impiego, nel cui ambito assume necessariamente un ruolo fondamentale l'attività normativa destinata a ridisegnare la dirigenza pubblica anche sotto il profilo del suo reclutamento.

In questo contesto, riveste un peculiare rilievo la **specificità del "sistema agenziale"** alla quale il Disegno di legge S. 2837 si ispira cercando di dare concretezza alla peculiare autonomia da riconoscere alle Agenzie fiscali.

In tale ambito, assume uno specifico rilievo la **vicenda dei dirigenti a termine delle Agenzie fiscali dichiarati decaduti** nel marzo 2015, vicenda dalla quale - come noto - sono scaturiti non solo un gravoso contenzioso giudiziario attualmente pendente contro lo Stato italiano (in sede nazionale e sovranazionale) e centinaia di denunce alla Commissione Europea per l'attivazione di procedure di infrazione, ma anche un grave malfunzionamento della macchina fiscale: si rammenta che i dirigenti a termine, a quella data, ricoprivano ormai quasi l'80% delle posizioni dirigenziali dell'amministrazione fiscale e che tali posizioni risultano a tutt'oggi ancora scoperte (una parte di esse sono gestite transitoriamente con il sistema della delega di funzioni).

La problematica specifica delle Agenzie fiscali, peraltro recentemente evidenziata anche dalla magistratura contabile e da alcuni organismi sovranazionali, richiede *a fortiori* un immediato intervento che sia strutturale e deciso, soprattutto nell'esigenza di adeguarsi a quanto imposto dall'ordinamento europeo in materia di tutela dei lavoratori destinatari di abusi derivanti dalla reiterazione di contratti a termine. E, come noto, a tale esigenza il legislatore ha già in parte ottemperato (per il personale non dirigenziale, con il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75) ponendo termine al delicato problema del cd. "precariato pubblico".

Al riguardo, è opportuno rammentare che la vicenda dei dirigenti a termine nelle Agenzie fiscali si inquadra sostanzialmente nel più generale fenomeno del "precariato pubblico" (inteso non nella accezione comune, bensì per come definibile alla luce dei principi sovranazionali in materia di reiterazione di contratti di lavoro a termine), ma, al contempo, si connota di ulteriori peculiarità e delicatezze che denotano la assoluta specialità del caso imponendone un trattamento solutorio.

Una soluzione adeguata si impone oggi in termini indilazionabili. Questo in vista della riorganizzazione che con il presente provvedimento si intende realizzare, ma anche in relazione al nuovo assetto che ha assunto l'amministrazione fiscale a seguito degli interventi operati in materia di riscossione, e ciò proprio in quanto la automatica "confluenza" di personale privato (i dipendenti di Equitalia s.p.a.) in un ente pubblico diretto dall'Agenzia delle Entrate configura un intervento normativo fondato sul potere derogatorio previsto dall'art. 97 della Costituzione che - ove non si adotti una contestuale ed immediata soluzione anche per la vicenda in questione - configurerebbe inaccettabili discriminazioni tra personale della medesima amministrazione e presterebbe quindi il fianco a facili censure di illegittimità costituzionale, o, comunque, genererebbe un controproducente clima di difficile coesistenza.



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

## 2. Le Agenzie fiscali

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<sup>1</sup>, Agenzia delle Dogane e Agenzia del Demanio), 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 nell'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 (All. A) che oggi si intende modificare 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.

## 3. 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 (All. B) - 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 che nel corso degli anni sono stati in tal modo incaricati di funzioni dirigenziali a termine sono tutti 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, 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.

---

<sup>1</sup> A 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.





# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

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 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, da modalità provvisoria, è divenuta via via sempre più ordinaria e corposa, stante il 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.

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 seconda fascia dell'Agenzia delle Entrate (alla quale, come accennato, è stata accorpata nel 2012 l'Agenzia del Territorio) è 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** (giungendo di fatto a 1 dirigente ogni 46 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) erano 866 i funzionari individuati all'interno dell'Agenzia ed incaricati di funzioni dirigenziali; dunque, circa l' **80% delle posizioni dirigenziali** era occupato da dirigenti a termine selezionati con la procedura prevista dal Regolamento. E di essi circa 700 hanno svolto funzioni dirigenziali per un periodo superiore al triennio.

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 si attivava la ricerca interna che era rivolta, in primo luogo, ai dirigenti di II fascia e poi, in mancanza di candidature dirigenziali aderenti al profilo richiesto, al personale di 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 solitamente formata a livello centrale, nominata dal Direttore dell'Agenzia e costituita dai Direttori centrali e regionali competenti, 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 dell'Agenzia 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.

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 improvvisate 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**



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

dirigenziali via via resesi vacanti nelle Agenzie fiscali a seguito del pensionamento dei dirigenti di ruolo.

#### **4. 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 ai periodi più recenti, hanno svolto le funzioni dirigenziali e ricoperto gli incarichi conferiti loro attraverso la stipulazione di contratti a termine via via rinnovati, anche a seguito di ulteriori interPELLI; i dirigenti così individuati venivano valutati nei risultati conseguiti, alla fine di ogni anno, secondo un avanzato sistema di valutazione della *performance*.

In tali incarichi essi hanno esercitato 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” - in disparte l’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: i primi, infatti, hanno ricevuto il trattamento stipendiale dei dirigenti di ruolo, ad eccezione però di alcuni aspetti. 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 comporta 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 emolumenti) non veniva conservata al lavoratore assente, ma veniva attribuita ad altro dipendente.

#### **5. La sentenza n. 37/2015 della Corte Costituzionale e la revoca degli incarichi**

Come noto, sulla vicenda dei dirigenti 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 di cui all’art. 1, comma 14, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 e all’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 comunicavano ai propri dirigenti a termine l’intervenuta cessazione, a decorrere dal 26 marzo 2015, di tutti gli incarichi conferiti con la procedura dell’interPELLO, così - tra l’altro - interrompendo con effetto immediato lo svolgimento delle funzioni dirigenziali (e la corrispondente retribuzione), ancorché il contratto



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

stipulato *inter partes* prevedesse una scadenza più lunga del rapporto di lavoro: si rammenta infatti che, sostanzialmente, gli incaricati erano, per la gran parte, in una condizione di proroga *sine die*, emanata nel gennaio 2015, ovvero in condizione di nuovo incarico (minimo triennale) da poco conferito; condizioni in forza delle quali, quindi, gli incarichi dirigenziali sarebbero rimasti validi fino all'espletamento delle procedure concorsuali, procedure peraltro 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 via 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, ha dato segnali importanti proprio sotto il profilo discriminatorio compiuto in danno degli ex dirigenti delle Agenzie fiscali.

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.

Con tale sentenza, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della norma censurata ed è importante osservare che la Consulta (in forza della facoltà espressamente riconosciuta dall'ordinamento italiano, all'art. 27 della 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, ma non ha ritenuto di dover parimenti portare la propria censura anche sulla originaria disposizione cioè sul 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.

Questa scelta della Consulta si ritiene che costituisca la naturale conseguenza 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, nell'eccesso di proroga e nella eccessiva reiterazione delle particolari procedure di speciale reclutamento, non anche nelle procedure stesse, 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 e che oggi viene con forza riportata alla ribalta proprio con l'odierno disegno di legge n. 2837 che cerca di dare risposte alle sollecitazioni pervenute dal FMI e dall'OCSE (di cui si dirà appresso).

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 interpellato rappresentano la riprova formale della 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, la sussistenza di **esigenze straordinarie, temporanee, imprevedibili, eccezionali ed urgenti**, tali da non consentire l'utilizzo della ordinaria forma del contratto di lavoro a tempo



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

indeterminato. In tale caso, è stata la stessa Corte Costituzionale, nella pronuncia in parola, ad accertare formalmente l'insussistenza di dette esigenze straordinarie e, conseguentemente, l'esistenza dell'abuso da "ricomporre".

## **6. Gli effetti della revoca sui dirigenti a termine e sull'amministrazione.**

A seguito della cessazione dell'incarico dirigenziale, gli ex dirigenti 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 drasticamente 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. In termini semplicistici ed esemplificativi si è trattato di una immediata riduzione della complessiva retribuzione mensile da circa 4.000 euro a circa 1.800 euro.

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.

Dall'altro lato, la decadenza dei dirigenti incaricati ha provocato anche 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 gli incaricati rappresentavano circa l'80% della dirigenza delle Agenzie): recente ed autorevole prova di ciò sono anche le Relazioni 2015 e 2016 della Corte dei Conti che evidenziano la necessità di una soluzione strutturale al problema.

## **7. Il quadro normativo: l'art. 97 della Costituzione e l'ordinamento dell'Unione europea**

La questione degli ex dirigenti 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 europeo) 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.

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



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

- per quanto concerne l'**originario accesso per pubblico concorso** nella pubblica amministrazione, occorre evidenziare che gli odierni ex dirigenti sono originariamente entrati nell'amministrazione finanziaria con il 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 è in possesso anche di ulteriori titoli post universitari, abilitazioni professionali, master, 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 alla carriera dirigenziale pur in assenza di un apposito pubblico concorso**.

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 esponenti di vertice delle 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 simili a quella odiernamente rivestita dagli ex dirigenti 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 una 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 (All. C); 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 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 europeo** (il cd. "ordinamento sovranazionale"), il quale - si ricorda - 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.



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

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 di recente 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 comunitaria - **ha originariamente inteso escludere i pubblici dipendenti da dette garanzie** prevedendo che tale stabilizzazione del rapporto lavorativo concerna solo i lavoratori privati e non possa 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 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 del contratto a termine e la loro doverosa repressione sono stati affermati con netta decisione nella recente "**sentenza Mascolo**", relativa al tema della stabilizzazione dei precari della scuola (si fa rilevare 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 con la "Riforma della buona scuola". Inoltre, occorre altresì evidenziare che su tale linea interpretativa si sono collocate anche numerose altre decisioni dell'organo



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

sovrana nazionale che hanno oramai reso consolidati 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 recentissimo “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.

## 8. Le rivendicazioni degli ex dirigenti

Gli “ex dirigenti” fiscali, istituzionalmente lontani dai meccanismi comunicazionali di massa, hanno deciso di evitare la bagarre mediatica e 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, sono stati notificati, al Presidente del Consiglio dei Ministri e all’Agenzia delle Entrate, centinaia di atti di citazione con cui gli ex-dirigenti fiscali hanno convenuto innanzi al Tribunale di Roma lo Stato italiano e l’amministrazione fiscale per sentir accertare il loro inadempimento e vederli conseguentemente condannare al risarcimento dei danni, da realizzarsi *in primis* nella forma specifica della stabilizzazione del rapporto di lavoro dirigenziale. Numerose ulteriori controversie sono state altresì incardinate presso la Sezione Lavoro dei vari Tribunali dislocati sul territorio italiano. 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 e a causa della perdita di *chances* subita.

Le rivendicazioni oggi 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 comunitaria - 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, in alcuni casi, per periodi anche superiori a 10/15 anni consecutivi.



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

Inoltre, come accennato, si è anche proceduto alla **notifica al Comitato Europeo per i Diritti Sociali di un ricorso collettivo** che lamenta la discriminazione subita da questi lavoratori delle Agenzie fiscali e che rivendica all'organismo europeo l'emissione di conclusioni peraltro analoghe a quelle recentemente già emanate dallo stesso Comitato in favore dei "giudici onorari" che lamentavano la discriminazione subita rispetto ai "giudici di ruolo".

Dunque, non sono da sottovalutare, in tale generale contesa, 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: in assenza dell'effetto deflativo di una stabilizzazione normativa degli ex dirigenti si prospettano, infatti, pesanti condanne risarcitorie, con il conseguente esborso di diverse centinaia di milioni di euro.

A ciò, poi, deve aggiungersi anche il contenzioso in sede amministrativa, attualmente innanzi al Consiglio di Stato, che è stato attivato nei confronti di una pregressa procedura concorsuale e che, di fatto, blocca l'amministrazione finanziaria anche nelle forme di reclutamento concorsuale della classe dirigente.

## **9. La sentenza n. 5072/2016 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione**

Con riferimento all'odierna vicenda, un punto fermo sembrava essere stato raggiunto con una recente 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 solo risarcimento monetario spettante ai 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 lasciava tuttavia irrisolti alcuni aspetti della questione e soprattutto non risolveva le criticità connesse alle ipotesi in cui l'abuso, proprio per la sua gravità, finiva 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,





# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

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 ricorrono 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.

## **10. La crisi dell’orientamento espresso dalle Sezioni Unite: la rimessione della questione alla Corte di Giustizia europea**

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, 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 via preliminare, basta rilevare che **i profili di criticità generati da tale pronuncia hanno già dato adito nel settembre 2016, ad una rimessione pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea** chiamata a pronunciarsi sui seguenti quesiti, sui quali può già prevedersi l’esito alla luce di quanto più volte affermato in materia dallo stesso organo sovranazionale:

- 1) *“Se rappresenti misura equivalente ed effettiva, nel senso di cui alle pronunce della Corte di Giustizia Mascolo (C-22/13 e riunite) e Marrosu (C-53/04), 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.”.*
- 2) *“Se, il principio di equivalenza menzionato dalla Corte di Giustizia (fra l’altro) nelle dette pronunce, 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.”.*

Come si vede, dunque, la Corte di Giustizia è stata già immediatamente investita della questione, essendole stato correttamente rappresentato dal giudice *a quo* che “... il Parlamento italiano non ha legiferato in alcun modo in ordine alla questione...” e che pertanto “... la magistratura italiana è chiamata a realizzare quelle forzature interpretative che sono necessarie per recepire le istruzioni impartite dalla Corte di Giustizia europea”.

In tale contesto, il giudice remittente ha evidenziato 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. ... Non si tratta di una soluzione inattuabile, perché va ricordato che anche le norme costituzionali soffrono il principio di primazia del diritto comunitario. Piuttosto è un problema di opportunità politica della scelta. ... sarebbe stato preferibile che il legislatore italiano fosse



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

*intervenuto sulla questione (che come detto, investe profili di opportunità politica). Nel silenzio dello stesso, però, la magistratura è chiamata a curare il rispetto degli obiettivi comunitari mediante il cd. controllo diffuso ad opera dei singoli giudici.”.*

In particolare, il pregio peculiare di questa ordinanza di rimessione alla CGE risiede proprio nell’aver evidenziato come l’arresto giurisprudenziale fornito dalle Sezioni Unite della Cassazione con la citata sentenza n. 5072/2016 non risolve 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*”.

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

In realtà, “l’iter logico da seguire è diametralmente opposto: occorre partire dall’obiettivo indicato dall’Ordinamento dell’Unione europea, la quale 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 dalla primazia dell’Ordinamento dell’Unione europea che consente di andare al di là dei dogmi interni, con disapplicazione delle norme ostatiche anche se di livello costituzionale, al fine di raggiungere gli obiettivi indicati dall’Unione.**

Peraltro, 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, **il citato limite concorsuale non riveste nel nostro ordinamento**



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

**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.**

In tal senso, trattasi, in sostanza - come correttamente rilevato nella citata ordinanza di rimessione - di una scelta di opportunità.

E la posizione critica espressa dal giudice remittente nei confronti dell'orientamento assunto dalla Corte di Cassazione è stata già 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 recentissimo 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 il provvedimento normativo proposto tende anche a "disinnescare" possibili immediate procedure di infrazione.

In sintesi la questione è questa: ai fini dell'adeguamento a quanto imposto dall'ordinamento comunitario sovraordinato, lo Stato italiano vuole farsi parte proattiva ed adottare una scelta nel senso della soluzione ad opera del competente potere legislativo, o preferisce restare inerte e rimettere alla magistratura italiana o, ancor peggio, alle iniziative degli organi europei, l'adempimento forzoso di quanto inattuato dal potere politico?

In tale seconda ipotesi, l'omissione del legislatore italiano non potrebbe che generare il potere/dovere surrogatorio degli organi giurisdizionali chiamati a trovare, secondo gli orientamenti forniti *in primis* dallo stesso ordinamento sovranazionale, una soluzione di effettiva ed adeguata tutela per simili situazioni di grave anti giuridicità, il tutto però con notevoli aggravii di danni alle casse pubbliche.

Ecco perché si dimostrerebbe pericolosamente miope l'atteggiamento del legislatore che dovesse "dimenticare" la categoria dei dirigenti incaricati nelle Agenzie fiscali omettendo il doveroso provvedimento di stabilizzazione nel ruolo dirigenziale.

## **11. Il più recente orientamento espresso in materia dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 187/2016**

Peraltro, nella delicata vicenda, anche un altro recente intervento giurisprudenziale ha segnato un 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 smentendo essa stessa la posizione assunta dalle Sezioni Unite della Cassazione nella citata sentenza n. 5072/2016, **ha sostanzialmente indicato la strada corretta da percorrere per porre rimedio a simili anti giuridicità**; strada che, come detto, se non venisse percorsa dal legislatore, non potrebbe che essere necessariamente aperta dalla magistratura nella sua doverosa funzione surrogatoria di adeguamento agli obblighi imposti dall'ordinamento sovraordinato e disattesi dalla autorità politica nazionale.

Nello specifico, pronunciandosi con riferimento al settore scolastico ed al relativo fenomeno del precariato pubblico, **la Consulta, nella recentissima decisione n. 187/2016 (All. D), 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.**



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

In tale decisione, contenente importanti principi generali validi per tutto il precariato pubblico, 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, 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", la Consulta ha rinvenuto nella recente riforma scolastica uno strumento normativo "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, **oggi è la stessa Corte Costituzionale che pone l'imprimatur al principio 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 pubblico concorso diventa necessariamente recessivo 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" e da incentivare proprio in quanto risultano idonee a soddisfare le suddette esigenze ed 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 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 oggi una facile censura (la questione di legittimità costituzionale è stata già sollevata in sede giudiziaria) proprio perché la stabilizzazione nel ruolo è stata immotivatamente limitata al precariato pubblico non dirigenziale ed è stata indebitamente esclusa dal provvedimento stabilizzatorio (peraltro per meri e presunti motivi di carenza di delega) la categoria dirigenziale pur quando risultata destinataria di analoghi abusi esercitati nella reiterazione di contratti di lavoro a termine.

## **12. 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



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

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 (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 ed 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 europea, non può peraltro non tenersi presente il processo di adeguamento fornito in sede giudiziaria da numerosi organi giurisdizionali interni, in particolare quando più sensibili alle esigenze dettate dalla primazia dei principi enucleati in ambito sovranazionale. Anche nel foro romano e già prima dei più recenti sviluppi, si è espressa la posizione secondo cui *“ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, il giudice nazionale e, prima ancora, l'amministrazione hanno il potere-dovere di dare immediata applicazione alle norme della Unione europea provviste di effetto diretto”*; ciò, anche con specifico riferimento ai pubblici dipendenti ed al principio di non discriminazione contenuto nella Direttiva 1999/70/CE per il quale si sostiene che *“l'efficacia diretta può operare, persino rispetto al periodo anteriore alla ricezione della direttiva tramite il D.lgs. n. 368/2001, perché il datore di lavoro è proprio un pubblico potere e non un soggetto privato”*, tenuto conto che *“la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta alla introduzione di una disparità di trattamento tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato, giustificata dalla mera circostanza che essa sia prevista da una disposizione legislativa o regolamentare di uno Stato membro... . Ciò che rileva invece è solo il fatto che 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.”* (cfr. Trib. di Roma sent. n. 4024/2012 dep. 06.03.2012).

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 comportamento risulta ancor meno accettabile ed ancor più da ricondurre concretamente ad equità se si considera che esso è stato perpetrato per anni, fin dalla istituzione delle Agenzie, a fronte di esigenze ordinarie e durevoli della pubblica amministrazione.

### **13. 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 della attività amministrativa della amministrazione fiscale.



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

In proposito, la Relazione della **Corte dei Conti** sul Rendiconto generale dello Stato 2015, analogamente a quanto fatto nella successiva Relazione 2016, 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 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 relevantissimo depauperamento i cui riflessi sono evidenti nei risultati conseguiti nell'anno in esame.*”.

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

**E proprio a tale sollecitazione degli organismi sovraordinati l'odierno disegno di legge S. n. 2837 per la riorganizzazione delle Agenzie fiscali intende ottemperare.**

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, sta svolgendo “discussioni con le autorità italiane” per decidere le misure da adottare all'esito dell'analisi della più generale problematica del precariato pubblico. 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 attualmente in corso (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, nel marzo di questo anno, 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 del precariato pubblico.

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** nell'impegno conferito dalla Camera dei Deputati al Governo, con Ordine del giorno 9/3098-A/1 nella seduta del 17 luglio 2015 (All. E) e con Ordine del giorno 9/3262/154 nella seduta del 4 agosto 2015 (All. F), nonché, più di recente, con l'impegno conferito dal Senato al Governo, con Ordine del giorno G/2611/53/5 nella seduta del 6 dicembre 2016 (All. G), al fine di “adottare ogni opportuna iniziativa affinché i circa mille funzionari delle Agenzie



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

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 negli ultimi otto anni; ciò, secondo l'Organismo parlamentare, “*per evitare di determinare una irragionevole esclusione pregiudiziale del personale dirigenziale*” dal processo di stabilizzazione delineato dal legislatore (All. H). Ed in termini sostanzialmente analoghi si sono espresse anche le due Commissioni di merito, ovvero la **Commissione 1<sup>^</sup> Affari Costituzionali del Senato (All. I)** e la **Commissione 11<sup>^</sup> Lavoro della Camera nella rispettiva seduta del 3 maggio 2017, le quali, facendo espresso e specifico riferimento al personale delle Agenzie fiscali, hanno segnalato l'esigenza di individuare “tempestivamente” interventi volti ad assicurare la stabilizzazione nel ruolo dirigenziale del personale che abbia esercitato funzioni dirigenziali in forza di reiterati contratti a termine.**

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 anti-giuridicità, 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 norme interne ostative a tale perseguimento.

**Perciò, una soluzione odierna al problema degli ex dirigenti delle Agenzie fiscali rappresenta la doverosa prosecuzione del disegno stabilizzatorio avviato con il d. lgs. Madia sul pubblico impiego e costituisce la necessaria attuazione delle direttive politiche trasversalmente espresse dalle citate Commissioni parlamentari!**

#### **14. L'intervento del Consiglio di Stato sulla vicenda. La necessità di una tutela nel merito per i dirigenti a termine nell'Agenzia delle Entrate**

In tutta la questione degli ex dirigenti delle Agenzie fiscali vi è un altro recentissimo ed importante “tassello giudiziario” che assume un rilievo notevole, deponendo anch'esso per la necessità di una adeguata ed immediata soluzione che, in mancanza di un dovuto e tempestivo intervento legislativo, verrebbe inevitabilmente adottata in sede giurisdizionale con notevoli aggravii di costi.

Nello specifico, con riferimento alla vicenda per cui è causa, occorre ricordare che il legislatore, all'indomani della sentenza n. 37/2015 e della sopravvenuta revoca degli incarichi, aveva inteso porre rimedio alla complessa problematica con l'emanazione dell'art. 4-*bis* del D. L. n. 78 del 2015 il quale aveva sostanzialmente previsto una soluzione “provvisoria” valida sino al termine



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

massimo del 31 dicembre 2016 (deleghe temporanee retribuite di funzioni dirigenziali: le cd. POT) ed una soluzione “definitiva” (annullamento di tutte le procedure concorsuali *in itinere* ed indizione di un nuovo concorso pubblico, con riserva del 30% agli interni, da espletarsi entro il medesimo termine del 31 dicembre 2016).

In proposito, occorre in primo luogo rimarcare la evidente illegittimità costituzionale dell'intervento normativo in questione. L'eccezione di incostituzionalità del citato articolo 4-bis è stata già sollevata in diversi giudizi e si profila una inevitabile censura della Consulta, non fosse altro che per la incontrovertibile ed aperta violazione dell'art. 77 della Costituzione, già chiaramente adombrata dal massimo consesso della giustizia amministrativa. Infatti, tra i giudizi nei quali è stata sollevata tale questione di legittimità costituzionale, da ultimo, lo stesso Consiglio di Stato, nel contesto di una controversia incardinata da una federazione sindacale del pubblico impiego per impugnativa della individuazione degli uffici dirigenziali dell'Agenzia delle Entrate da delegare a funzionari, con ordinanza cautelare n. 4422/2016 pubblicata il 07.10.2016 ha disposto la sollecita fissazione dell'udienza di merito ritenendo che “*le censure proposte appaiono meritevoli di un approfondito esame nel merito, anche con riferimento alla prospettata questione di costituzionalità dell'art. 4 bis del D.L. n. 78/2015*”. Peraltro, tale sistema provvisorio di gestione delle posizioni dirigenziali, nonostante la evidente incostituzionalità, al fine di evitare lo stallo generalizzato della amministrazione finanziaria ha dovuto ricevere successive inevitabili, quanto censurabili, proroghe legislative rispetto alla primigenia scadenza.

Ma, in disparte ogni valutazione in ordine alla citato vizio di legittimità costituzionale, si evidenzia che, allo stato, risulta adottata soltanto la soluzione provvisoria delle deleghe di funzioni che, nella pratica, non si è dimostrata capace di addurre un efficace ed effettivo rimedio alla decapitazione generale della classe dirigente delle Agenzie fiscali.

La situazione si evidenzia in tutta la sua gravità se si considera che, per converso, la indicata “soluzione definitiva” della selezione per concorso prevista dal D.L. n. 78/2015 non è stata mai avviata: l'Agenzia delle Entrate (incorporante anche dell'Agenzia del Territorio), infatti, a suo tempo ha ritenuto di non avvalersi della facoltà espressamente concessa dal D.L. n. 78/2015 (annullamento di tutte le procedure concorsuali in essere ed indizione di un nuovo concorso) e, per converso, ha riesumato una vecchia procedura concorsuale per 175 posti di dirigente di seconda fascia - bandita nel 2010 (prima, quindi, della suddetta incorporazione) - già oggetto di un lungo contenzioso in sede amministrativa e che oggi è tuttora sottoposta al vaglio della magistratura amministrativa ed è stata oggetto di una importantissima pronuncia da parte del Consiglio di Stato.

Tale procedura concorsuale, infatti, è stata giudizialmente impugnata proprio da un gruppo di ex incaricati dell'Agenzia: è importante rilevare che le censure addotte in questo caso dai ricorrenti non concernono tanto la regolarità in sé della procedura, quanto l'effetto fortemente discriminatorio - alla luce dei principi comunitari vigenti in materia e qui più volte richiamati - che la stessa produrrebbe ove si pervenisse in tal modo a coprire per concorso le sedi dirigenziali vacanti per le quali invece i funzionari ricorrenti, hanno già adito il Giudice Ordinario lamentando il mancato adeguamento agli obblighi imposti dal sovraordinato ordinamento europeo ed ai correlati principi fissati in materia di abuso nella reiterazione di contratti a termine e quindi la mancata ottemperanza a procedere alla stabilizzazione normativa in posizioni dirigenziali di quei funzionari già destinatari di contratti dirigenziali a termine protrattisi per oltre 36 mesi.

La questione, dunque, sottoposta oggi all'attenzione pure del giudice amministrativo riguarda proprio il delicato e ben più elevato profilo dei rapporti esistenti tra legislazione italiana ed





# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

ordinamento europeo, con particolare riferimento al settore della tutela da riconoscere ai lavoratori destinatari di abusi per reiterazione di contratti a tempo determinato.

In tale generale delicato contesto, **l'ordinanza n. 4119/2016 depositata il 23 settembre scorso dal Consiglio di Stato, nel disporre la sospensiva della procedura concorsuale impugnata considerando che “le ragioni dei ricorrenti sono apprezzabili favorevolmente sotto il profilo del danno grave e irreparabile”** vuole chiaramente far intendere che le posizioni degli ex incaricati delle Agenzie fiscali sono da valutare proprio alla luce del profilo discriminatorio lamentato in relazione alla inosservanza dei principi comunitari in materia di abuso nella reiterazione dei contratti di lavoro a termine. In sostanza, i giudici di Palazzo Spada hanno chiarito che l'amministrazione finanziaria non può liberamente ed utilmente disporre dei posti dirigenziali messi a concorso fino a quando non sarà chiarita la tutela di merito da dover concedere agli ex dirigenti fiscali destinatari di abusi alla luce dei principi comunitari.

**In tal senso, perciò, neanche un nuovo e diverso concorso per dirigenti potrebbe essere avviato fino a quando non viene definita la questione degli ex dirigenti delle Agenzie fiscali.**

Il Consiglio di Stato, quindi, non fa altro che accendere anch'esso un faro sulla delicata questione, di fatto aprendo la strada alla auspicabile possibilità di una tutela stabilizzatoria che, proprio nelle più recenti evoluzioni, come già detto, la stessa Corte Costituzionale ha recentissimamente elogiato come forma di tutela apprezzabile quando, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale della normativa sulla scuola, ha posto il crisma della legittimità su soluzioni di inquadramento diretto in favore dei pubblici dipendenti che sono stati destinatari di una reiterata forma di precariato.

E se si tiene presente che la questione del precariato pubblico e della adeguata tutela da assicurare ai lavoratori destinatari di reiterati contratti a termine è stata ora rimessa di nuovo all'attenzione della Corte di Giustizia Europea, si comprende la lungimiranza e la finezza giuridica dimostrata oggi dalla Sezione IV del Consiglio di Stato ed il chiaro segnale di allarme lanciato anche alle autorità politiche, competenti ad adottare le opportune soluzioni normative in particolare quando imposte dal contesto ordinamentale considerato nel suo complesso.

## **15. 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 scolastico<sup>2</sup> - 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 recente decreto 26/N/2016 con il quale ha provveduto sostanzialmente

---

<sup>2</sup> Si rammenta che il Presidente Mattarella, nella sua precedente funzione di giudice della Corte Costituzionale, fu proprio 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

ad una stabilizzazione normativa dei precari<sup>3</sup> intendendo con ciò adeguarsi all'obbligo di rispettare i principi dell'ordinamento in materia nonché gli indirizzi dell'Unione europea disponendo procedure straordinarie per l'immissione definitiva in ruolo del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato superiore al triennio.

## **16. La possibile soluzione.**

Alla luce di quanto esposto si evidenzia come la situazione delle Agenzie fiscali sia ormai giunta ad un punto nel quale non può più procrastinarsi una soluzione legislativa, anche perché, allo stato, fino a quando non viene definita la tutela di merito spettante agli ex incaricati, non sono configurabili procedure concorsuali o forme alternative di copertura delle centinaia di posizioni dirigenziali vacanti, né risulta utilmente esplicabile la autonomia organizzativa che si vuole conferire alle Agenzie fiscali.

Per uscire da uno stallo pericolosissimo per le finanze pubbliche ed evitare problematici aggravii di danni occorre dunque adottare una immediata soluzione normativa.

E tale soluzione normativa non può che trovare idonea residenza nell'odierno disegno di legge che, nel ridisegnare un nuovo corso organizzativo delle Agenzie fiscali, non potrebbe garantire questo nuovo corso se omettesse di adottare, in prima applicazione ed in via preventiva, una soluzione stabilizzatoria degli ex dirigenti che hanno svolto per più di 36 mesi funzioni dirigenziali all'interno delle Agenzie.

La soluzione ipotizzabile per porre fine a questa grave e pericolosa vicenda, in linea con quanto già prospettato anche in sede di rimessione alla Corte di Giustizia, è quella di una previsione normativa che - 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 - riconosca agli ex dirigenti delle Agenzie fiscali l'acquisita qualifica dirigenziale.

Per una simile soluzione questo Sindacato della dirigenza pubblica si è fatto portavoce di una proposta normativa che avrebbe il pregio di risultare rigorosamente coerente con la posizione assunta sul tema dalla Corte Costituzionale, sia in termini più direttamente specifici con le recenti sentenze n. 37 del 2015 e n. 187 del 2016, sia in termini più generali nelle precedenti pronunce.

Tale soluzione, oltre a rispettare i precetti costituzionali, risulta inoltre coerente con gli obblighi comunitari.

Inoltre, la proposta mantiene 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 neutra, se non addirittura vantaggiosa, sotto il profilo finanziario.

Infine - e non da ultimo - essa consente prevedibili e consistenti risparmi di spesa correlati alla neutralizzazione dei maggiori costi derivanti da un contenzioso che si presenta di ingente rilievo e dall'esito prevedibilmente sfavorevole all'amministrazione.

## **17. I pregi della soluzione normativa alla vicenda degli ex dirigenti delle Agenzie fiscali**

---

<sup>3</sup> Sulla falsariga di tale provvedimento ed in adempimento degli obblighi imposti dai principi sovranazionali, si sta operando analogamente per la stabilizzazione del personale della sanità anche a livello regionale (cfr. a titolo esemplificativo i relativi recenti provvedimenti del presidente Zingaretti per la Regione Lazio e del presidente Serracchiani per la Regione Friuli V.G.).



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

Con particolare riferimento ai pregi della soluzione appena richiamati, si ritiene opportuno - anche in funzione dell'utilizzabilità di tali elementi nella redazione di una eventuale relazione illustrativa e/o tecnica sull'intervento normativo - formulare alcune specifiche e più dettagliate riflessioni concernenti ciascun aspetto evidenziato.

*a) Coerenza con i precetti costituzionali e con la posizione assunta sul tema dalla Corte Costituzionale anche nella sentenza n. 37 del 2015 e nella recente sentenza n. 187/2016*

In primo luogo, occorre evidenziare che, come per il meccanismo stabilizzatorio ipotizzato nell'art. 20 dello schema di decreto legislativo Madia sul pubblico impiego, la stabilizzazione normativa degli ex dirigenti delle Agenzie fiscali risulta pienamente coerente con l'art. 97 della Costituzione ove la norma fa salvi, rispetto alla regola generale del pubblico concorso che permane nella sua valenza principale, i casi stabiliti dalla legge e risulta in linea anche con il consolidato orientamento espresso al riguardo dalla Corte Costituzionale e recentemente dalla stessa ammodernato con l'ultima sentenza n. 187/2016.

Si rammenta, infatti, che la Consulta ha ripetutamente affermato che al principio dell'accesso per pubblico concorso - posto a garanzia del buon andamento della pubblica amministrazione - può derogarsi normativamente solo in casi eccezionali (sent. n. 320 del 1997 e n. 205 del 1996), sottoposti ad un vaglio di ragionevolezza (sent. n. 213 del 2010) e necessariamente conformi a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico (sent. n. 81 del 2006) che risultino funzionali al buon andamento dell'amministrazione (sent. 52 del 2011), anche attraverso il consolidamento di specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (sent. n. 150 del 2010).

In tale ottica, occorre ricordare l'importanza fondamentale delle attività gestite dalle Agenzie fiscali e non va sottovalutato che la peculiarità dell'amministrazione finanziaria - oggi da rivitalizzare - è stata già più volte riconosciuta dal legislatore, anche con specifico riferimento alle modalità di reclutamento del personale dirigenziale, e ciò non solo quando l'ordinamento ha previsto concorsi sottratti alle regole del libero accesso dall'esterno, ma anche quando ha normativamente disciplinato la possibilità di bandire speciali concorsi di settore.

A tale proposito si fa riferimento, ad esempio, all'**articolo 97 della legge 30 dicembre 2004, n. 311** (legge finanziaria per l'anno 2005) con il quale si considerava "prioritaria" l'immissione in servizio di dirigenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché delle Agenzie fiscali, previo superamento di uno speciale corso-concorso bandito e curato dalla Scuola superiore dell'economia e delle finanze, da disciplinarsi con decreto del competente Ministro, anche in deroga al decreto legislativo n. 165 del 2001. Ed il D.M. 3 agosto 2005 all'uopo emanato disciplinava l'accesso alla qualifica di dirigente del MEF e delle Agenzie fiscali prevedendo un apposito e speciale corso-concorso bandito annualmente. Non può in proposito non rilevarsi che negli anni di vigenza delle Agenzie fiscali questa "opportunità" di reclutamento "definitivo" della classe dirigente non sia mai stata concretamente fornita ai dirigenti a termine i quali, in assenza di procedure concorsuali, hanno continuato ad essere reclutati reiteratamente come dirigenti a tempo determinato con le modalità di selezione (interpello) previste dal rispettivo Regolamento di amministrazione in forza di quanto disposto dall'art. 71 del d.lgs. n. 300/1999.

In secondo luogo, si osserva che la soluzione normativa alla vicenda si pone anche in rigorosa coerenza con la portata della sentenza n. 37/2015 con la quale la Corte Costituzionale si è



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

specificamente pronunciata sul caso degli ex dirigenti dell' Agenzia delle Entrate censurando proprio l'eccesso di reiterazione nell'uso di contratti a termine.

Ma quel che rileva maggiormente al riguardo evidenziare è questo: **la conversione del rapporto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato (ossia, nel caso di specie, l'inquadramento definitivo nel ruolo dirigenziale) ricalca esattamente una delle misure di stabilizzazione già adottate dal legislatore italiano, anche di recente con il decreto legislativo Madia sul pubblico impiego.**

## *b) Coerenza con l'ordinamento nazionale*

La soluzione normativa denota la propria coerenza con l'ordinamento interno non solo alla luce di quanto osservato al precedente punto a) in tema di espressa previsione derogatoria al principio del pubblico concorso contenuta nell'articolo 97 della Costituzione, ma anche in considerazione del fatto che **tale soluzione si pone nel solco di quanto già effettuato dal legislatore italiano in situazioni parimenti (o anche meno) eccezionali a garanzia di straordinarie esigenze di interesse pubblico** ed evita quindi anche spiacevoli censure di violazione del principio costituzionale di eguaglianza.

Al riguardo, in disparte il recentissimo decreto già citato con cui il Presidente Mattarella ha provveduto alla stabilizzazione del personale presidenziale che abbia superato il periodo di 36 mesi di contratti di lavoro a tempo determinato, si evidenzia quanto segue.

In primo luogo, si rammentano le ipotesi normativamente previste per l'accesso ai pubblici uffici attraverso il superamento di un "concorso speciale", non pubblico, ma riservato a determinate categorie di lavoratori pubblici. Si fa riferimento, alle varie ipotesi in cui il legislatore, nel disporre la stabilizzazione del personale pubblico a tempo determinato, ha ritenuto di prescindere da una selezione concorsuale pubblica specifica per l'assunzione del ruolo definitivo, privilegiando l'esercizio di fatto delle mansioni lavorative ed attribuendo una particolare rilevanza al fatto che fosse stata rispettata l'originaria modalità di reclutamento nella pubblica amministrazione. E' importante sottolineare come gli aspetti salienti per configurare l'obbligo di stabilizzazione del rapporto vengano in tal caso indicati nei seguenti presupposti di fatto:

- svolgimento reiterato di funzioni lavorative collegate ad uno o più rapporti di lavoro a tempo determinato;
  - assenza di esigenze temporanee ed eccezionali che possano giustificare il ricorso a tali forme di rapporto lavorativo, risultando abusivo il fatto che queste vengano utilizzate invece per soddisfare fabbisogni permanenti;
  - possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno;
- e, nel presupposto di diritto:
- inquadribilità nel sistema normativo.

Riportando tali considerazioni alla vicenda dei dirigenti a termine delle Agenzie fiscali, rileva osservare, quanto ai summenzionati presupposti di fatto, che stiamo discutendo di lavoratori i quali:

- hanno svolto funzioni dirigenziali, in forza di contratti a termine, per periodi ben superiori a 36 mesi e protrattisi, in alcuni casi, anche per 10/15 anni
- hanno sopperito non ad esigenze eccezionali ed imprevedibili, ma alla ordinaria carenza di organico dirigenziale nell'amministrazione
- sono in possesso del titolo di studi richiesto per l'accesso alla qualifica dirigenziale (laurea) ed hanno avuto l'originario accesso come funzionari nella pubblica amministrazione all'esito di un concorso pubblico, per esami e titoli



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

- non hanno mai potuto partecipare a pubblici concorsi per la dirigenza nell'amministrazione di appartenenza in quanto questi non sono mai stati utilmente espletati.

Con specifico riferimento alla carriera dirigenziale, si rammentano poi: le ipotesi in cui è stata attribuita la qualifica dirigenziale, nell'amministrazione finanziaria, a seguito di un concorso "speciale" per titoli, integrato da un colloquio e riservato al personale interno munito di una anzianità di servizio di nove anni (D.P.R. n. 287 del 1992); oppure le analoghe previsioni di progressione di carriera da tempo previste nel caso dei militari, del personale diplomatico, dei segretari comunali, ecc....; inoltre, le ipotesi in cui, **anche negli ultimi anni, nei confronti di personale che si trovava in posizioni similari a quella odiernamente rivestita dagli ex dirigenti delle Agenzie fiscali, l'ordinamento italiano ha fatto leva sul concreto svolgimento reiterato di funzioni dirigenziali per riconoscere la confluenza nel relativo ruolo dirigenziale,** come nel caso del personale dell'amministrazione penitenziaria (stabilizzato nella qualifica dirigenziale con la legge n. 154 del 2005, peraltro anche passata al vaglio positivo della Corte Costituzionale) cui è stato riconosciuto l'automatico inquadramento nella qualifica dirigenziale per il fatto di essere appartenente alla posizione economica apicale dell'area impiegatizia e di aver concretamente svolto funzioni dirigenziali; ovvero, più di recente, si pensi al già citato caso dei 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.

### *c) Coerenza con l'ordinamento sovranazionale*

Come già detto al precedente paragrafo 7, **una stabilizzazione normativa degli ex incaricati delle Agenzie fiscali risulterebbe attuativa dei vincolanti principi fissati, in ambito sovranazionale, nell'ordinamento dell'Unione europea ed in particolare nella direttiva comunitaria 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999,** relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, che ha inteso creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dalla successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato.

Al riguardo occorre, per un verso, ricordare - peraltro come evidenziato anche recentemente nella già citata sentenza n. 5072/2016 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione - che la menzionata direttiva non contempla espressamente la trasformazione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato, lasciando agli Stati membri un certo margine di discrezionalità in materia; ciò in quanto la direttiva non detta la disciplina del contratto a tempo determinato, ma pone dei principi che valgono per gli ordinamenti dei singoli Stati come obiettivi da raggiungere ed attuare, tra cui anche il principio di contrasto dell'abuso nella successione di contratti a tempo determinato, nel settore privato come in quello pubblico.

Per altro verso, tuttavia, è fondamentale tener presente che la scelta dell'ordinamento italiano di differenziare le modalità attuative dei principi sovranazionali contro tale abuso (prevedendo la stabilizzazione ed il risarcimento dei danni nel settore privato e riconoscendo esclusivamente il risarcimento dei danni nel settore pubblico), oltre ad essere di per sé censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale, non può giungere - specialmente nei casi di abuso particolarmente grave e reiterato, in particolare, quando effettuato nella insussistenza di ragioni eccezionali ed imprevedibili che possano giustificare uno scostamento del legislatore nazionale - ad esautorare di fatto l'effettività e l'energia della tutela imposta dall'ordinamento europeo.

In tal senso, come accennato, lo Stato italiano è stato già destinatario del potere correttivo da parte degli organi sovraordinati che hanno indotto ad operare la necessaria stabilizzazione del



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

personale addetto al settore scolastico, settore nel quale era stato realizzato nel corso degli anni un abuso analogo a quello qui in argomento.

**La soluzione normativa a questa vicenda, pertanto, eviterebbe spiacevoli censure o gravose procedure di infrazione a carico dello Stato italiano per violazione dei principi contenuti nell'ordinamento sovranazionale con riferimento ad un ambito (pubblico impiego) già oggetto di numerose denunce rivolte alla Commissione europea, ed agevolerebbe la chiusura definitiva e totale della procedura 2014/4231 attualmente pendente.**

**Peraltro, una soluzione normativa alla questione rappresenterebbe il proattivo e dovuto adeguamento, da parte dello Stato italiano, ai dettami europei, senza lasciare che detto obbligo di adeguamento venga traslato, con costi ben maggiori, sui giudici nazionali chiamati a pronunciarsi per sostituirsi ad eventuali inattività ed omissioni della classe politica.**

*d) Rispetto del principio di copertura dell'effettiva vacanza nell'organico dei dirigenti e conseguente invarianza finanziaria*

**La stabilizzazione normativa degli ex dirigenti delle Agenzie fiscali non comporta oneri aggiuntivi per l'erario,** anzi evita aggravii sulle casse pubbliche.

Le procedure ivi previste mantengono infatti il **rispetto del principio di copertura dell'effettiva vacanza nell'organico dei dirigenti, nei limiti delle facoltà assunzionali delle agenzie fiscali; ad esse, pertanto, si provvede con risorse finanziarie già disponibili.**

In particolare, a titolo esemplificativo si evidenzia che, con specifico riferimento alla vacanza nelle posizioni dirigenziali ed alla facoltà assunzionale relative all'Agenzia delle Entrate, la soluzione, essendo limitata a coloro che abbiano maturato il requisito di un triennio di svolgimento di funzioni dirigenziali (in coerenza con il requisito normativo più volte adottato e seguito anche dal decreto legislativo Madia sul pubblico impiego), comporterebbe la copertura con inquadramento diretto nel ruolo dirigenziale di parte delle posizioni vacanti: si rammenta che sono **747 le posizioni dirigenziali risultanti vacanti** al 1° ottobre 2015, come da avviso del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. RU 2015/111907, ed i funzionari in possesso del requisito del triennio cioè i **destinatari del provvedimento stabilizzatorio sarebbero all'incirca 680.**

Una soluzione normativa alla presente questione, oltre a consentire di rimodulare al meglio l'assetto organizzativo della struttura finanziaria deputata pure alla riscossione delle entrate, eviterebbe anche una inappropriata ed ingestibile duplicazione di nomine dirigenziali che potrebbe realizzarsi nella ipotesi in cui si optasse per una copertura concorsuale dall'esterno delle posizioni vacanti e poi gli ex dirigenti incaricati vedessero riconosciute in sede giudiziaria le loro rivendicazioni stabilizzatorie.

Anzi, la soluzione proposta sarebbe "economicamente più vantaggiosa" per l'amministrazione perché la copertura delle posizioni dirigenziali con soggetti esterni alla stessa ed assunti con un eventuale nuovo concorso - in disparte ogni ulteriore valutazione relativa alla possibilità di portare positivamente a termine ed in tempi brevi una procedura concorsuale - richiederebbe un aggravio di costi dovendosi retribuire contestualmente i nuovi dirigenti nella qualifica dirigenziale e gli ex dirigenti nella loro attuale qualifica di funzionari ovvero in quella di dirigenti all'esito di un riconoscimento positivo in sede giudiziaria. Per converso, la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti con la stabilizzazione degli ex dirigenti comporterebbe soltanto un esborso pari alla differenza tra gli emolumenti spettanti alla posizione dirigenziale



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

e l'attuale retribuzione erogata ai funzionari ex incaricati, con un esborso cioè inferiore a quello preventivato e già coperto finanziariamente.

**Né una soluzione adeguata alla questione degli ex dirigenti potrebbe essere rappresentata dalla creazione di “posizioni organizzative non dirigenziali” di peculiare responsabilità cui fa riferimento il testo del DDL S 2837.**

In primo luogo, infatti, **tali posizioni non rappresentano una qualifica giuridica ed economica definitivamente riconosciuta** come invece è avvenuto nella soluzione adottata presso gli enti previdenziali dove è stata creata una apposita e specifica Area intermedia tra l'Area dei funzionari e la categoria dei dirigenti (Area dei professionisti) nella quale sono stati inquadrati, con riconoscimento giuridico ed economico, lavoratori espressamente definiti, al pari della dirigenza, “una risorsa fondamentale per il perseguimento degli obiettivi delle amministrazioni”, tanto è vero che i “professionisti” sono stati inseriti in un'area di contrattazione comune con la dirigenza.

In secondo luogo, il testo attuale del DDL 2837 non contiene nemmeno una norma che, in sede di prima applicazione, preveda l'inquadramento automatico in tale ipotetica area per gli ex dirigenti delle agenzie fiscali.

In definitiva, dunque, il meccanismo attualmente delineato per le cd. posizioni organizzative non farebbe altro che reiterare il medesimo errore precarizzante già commesso per anni in danno degli ex dirigenti, e peraltro avrebbe l'ulteriore difetto di essere “giocato al ribasso” cioè in un'area non dirigenziale.

D'altronde, pare superfluo ricordare che **soltanto una classe dirigenziale veramente indipendente e scevra da logiche politiche precarizzanti (che possono peraltro facilmente sfociare in pericolose devianze di asservimento) può assicurare la capacità di assumere in via responsabile ed autonoma le scelte migliori per il buon funzionamento della cosa pubblica, in una logica di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa.**

*e) Efficacia deflativa del contenzioso ed inibizione della produzione di danni pubblici*

Non da ultimo, occorre tener presente che **una soluzione normativa alla problematica degli ex dirigenti delle Agenzie fiscali avrebbe il pregio di far conseguire una efficacia deflativa del consistente e gravoso contenzioso già attivato in tutta Italia, contenzioso che - se dovesse essere protratto sino a giungere alle decisioni giudiziali - indipendentemente dalla questione relativa alla stabilizzazione del personale, comporterebbe comunque pesanti pronunce risarcitorie a carico dei responsabili nella produzione dei danni.** La deflazione del nutrito contenzioso attivato su tutto il territorio nazionale conseguirebbe altresì l'effetto di **evitare anche ulteriori aggravii di danni connessi alle correlate spese processuali e/o alle dispendiose attività amministrative per la gestione ed il controllo del contenzioso ovvero per la gestione di procedure che dovessero successivamente dimostrarsi antieconomiche.** Sotto tale ultimo profilo, la soluzione normativa comporterebbe, dunque, anche una più efficace ed economica gestione delle risorse dell'amministrazione finanziaria che potrebbero essere meglio utilizzate nelle rilevanti incombenze proprie delle Agenzie fiscali.

*f) Immediatezza dell'efficacia e generalità dell'intervento*

Infine, è opportuno osservare che una soluzione normativa conseguirebbe l'ulteriore benefico effetto di ottenere in via immediata i risultati positivi cui è finalizzata. Ciò anche in considerazione del fatto che **l'amministrazione finanziaria rischia nell'immediato futuro un imbarazzante *impasse* dal momento che la soluzione transitoria prevista dal D.L. n. 78/2015 (attribuzione di deleghe *medio tempore*, cd. POT, fino all'espletamento del**



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

concorso) ha oramai mostrato le sue deficienze e peraltro potrebbe prossimamente cadere sotto la censura di illegittimità costituzionale e, al contempo, non si può utilmente far ricorso, allo stato, ad altri strumenti assunzionali fino a quando non si definisce la tutela da accordare agli ex incaricati.

Analogamente, una tempestiva soluzione a questo problema agevolerebbe una più semplice attuazione del nuovo sistema organizzativo delineato dalla soppressione di Equitalia s.p.a. e dalla creazione del nuovo ente pubblico deputato alla riscossione coattiva delle entrate. Per converso, ove si omettesse in questa sede di adottare la necessaria e doverosa soluzione per gli ex dirigenti delle Agenzie fiscali, non ci si potrà che attendere l'inevitabile creazione di pericolose frizioni tra categorie di personale che verrebbero a convivere sotto lo stesso "tetto pubblico" e che si vedrebbero trattate in modo ingiustificatamente sperequato: da un lato il personale privato, proveniente da Equitalia s.p.a., che non ha mai effettuato una selezione concorsuale pubblica di accesso nella pubblica amministrazione e che, senza concorso, si è ritrovato a confluire in un ente pubblico mantenendo inquadramento giuridico ed economico già posseduto presso il datore di lavoro privato; dall'altro lato, il personale pubblico dell'amministrazione finanziaria che ha effettuato il suo accesso nella p.a. con regolare concorso pubblico e che, avendo svolto reiteratamente per anni la funzione dirigenziale presso le Agenzie fiscali, ha maturato il diritto a vedersi riconosciuto l'inquadramento automatico nel ruolo dirigenziale e se lo vede inopinatamente negare anche a dispetto delle indicazioni pervenute pure da Organi parlamentari dello Stato.

*g) Corretta gestione dei Ruoli della dirigenza*

Non da ultimo, una tempestiva soluzione legislativa alla problematica in argomento consentirebbe, tra le altre cose, di avere un quadro più attuale e coerente delle posizioni dirigenziali effettivamente vacanti e delle consistenze reali dei ruoli della dirigenza, evitando in tal modo di gonfiare indebitamente il numero delle posizioni ancora da ricoprire o da mettere a concorso e di correre il correlato rischio di ritrovarsi, all'esito delle azioni giudiziarie avviate dagli ex incaricati delle Agenzie fiscali, con un *surplus* di dirigenti pubblici da gestire nella allocazione lavorativa.





# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

## ALLEGATI

- A) ART. 71 DEL D.LGS. N. 300 DEL 1999
- B) ART. 24 REGOLAMENTO AGENZIA ENTRATE
- C) ART. 4 L. 154 DEL 2005
- D) SENT. N. 187 DEL 2016 DELLA CORTE COSTITUZIONALE (ESTRATTO)
- E) ORDINE DEL GIORNO N. 9/3098-A/1 DEL 2015
- F) ORDINE DEL GIORNO N. 9/3262/154 DEL 2015
- G) ORDINE DEL GIORNO N. G/2611/53/5 DEL 2016
- H) PARERE XI COMMISSIONE LAVORO - SENATO
- I) PARERE I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI - SENATO



**UNADIS**

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

ALL. A

**D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300.**

**Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59.**

...

**Art. 71. Personale.**

1. Il rapporto di lavoro del personale dipendente delle agenzie fiscali è disciplinato dalla contrattazione collettiva e dalle leggi che regolano il rapporto di lavoro privato, in conformità delle norme del *decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29*, e successive modificazioni ed integrazioni, anche per quanto attiene alla definizione del comparto di contrattazione per le agenzie fiscali; ciascuna agenzia definisce la contrattazione integrativa aziendale di secondo livello.

2. Al fine di garantire l'imparzialità e il buon andamento nell'esercizio della funzione pubblica assegnata alle agenzie fiscali, con regolamento da emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo, ai sensi dell'*articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, sono emanate disposizioni idonee a garantire l'indipendenza e l'autonomia tecnica del personale.

3. Il regolamento di amministrazione è deliberato, su proposta del direttore dell'agenzia, dal comitato di gestione ed è sottoposto al ministro vigilante secondo le disposizioni dell'articolo 60 del presente decreto legislativo. In particolare esso, in conformità con i principi contenuti nel *decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29*, e successive modificazioni ed integrazioni:

a) disciplina l'organizzazione e il funzionamento dell'agenzia;

b) detta le norme per l'assunzione del personale dell'agenzia, per l'aggiornamento e per la formazione professionale;

c) fissa le dotazioni organiche complessive del personale dipendente dall'agenzia;

d) determina le regole per l'accesso alla dirigenza.



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

ALL. B)

Agenzia delle Entrate  
Regolamento di amministrazione  
Approvato con delibera del Comitato direttivo n. 4 del 30 novembre 2000  
Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 36 del 13 febbraio 2001  
Aggiornato fino alla delibera del Comitato di gestione n. 4 del 30 gennaio 2017  
Testo in vigore dal 1° aprile 2017

...

## **Art. 24**

(Copertura provvisoria di posizioni dirigenziali)

1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 12, per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti all'atto del proprio avvio, l'Agenzia può stipulare, previa specifica valutazione dell'idoneità a ricoprire provvisoriamente l'incarico, contratti individuali di lavoro a termine con propri funzionari, con l'attribuzione dello stesso trattamento economico dei dirigenti, con l'obbligo di avviare nei sei mesi successivi la procedura selettiva.
2. Per inderogabili esigenze di funzionamento dell'Agenzia, le eventuali vacanze sopravvenute possono essere provvisoriamente coperte, previo interpello e salva l'urgenza, con le stesse modalità di cui al comma 1, fino all'attuazione delle procedure di accesso alla dirigenza e comunque fino al 31 maggio 2012.



**UNADIS**

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

ALL. C

**L. 27 luglio 2005, n. 154.**

**Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria.**

Publicata nella Gazz. Uff. 1 agosto 2005, n. 177.

...

**Art. 4. Disposizioni transitorie e finali.**

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, in fase di prima attuazione e per le immediate esigenze di funzionamento dell'Amministrazione penitenziaria, il personale che alla data di entrata in vigore della presente legge è inquadrato nella posizione economica C3, già appartenente ai profili professionali di direttore coordinatore di istituto penitenziario, di direttore medico coordinatore e di direttore coordinatore di servizio sociale dell'Amministrazione penitenziaria, ai quali hanno avuto accesso mediante concorso pubblico, nonché gli ispettori generali del ruolo ad esaurimento, sono nominati dirigenti secondo la posizione occupata da ciascuno nel rispettivo ruolo, in considerazione della esperienza professionale maturata nel settore avendo già svolto funzioni riconosciute di livello dirigenziale.

2. Per le medesime esigenze di cui al comma 1, fino alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dall'articolo 1, comma 1, il personale non inquadrato nella posizione economica C3 delle medesime figure professionali indicate al comma 1 del presente articolo consegue l'inquadramento nella posizione economica superiore, in relazione alle vacanze determinate nel ruolo, secondo la posizione nello stesso occupata.

3. Nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dall'articolo 1, comma 1, il rapporto di lavoro del personale nominato dirigente ai sensi del comma 1 del presente articolo e del personale già appartenente alle medesime qualifiche dirigenziali è regolato dalle disposizioni previste per il personale statale in regime di diritto pubblico.

4. All'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146, le lettere a), b), d), e) ed l) sono abrogate.



**UNADIS**  
UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

ALL. D

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Paolo GROSSI Presidente
- Alessandro CRISCUOLO Giudice
- Giorgio LATTANZI
- Aldo CAROSI
- Marta CARTABIA
- Mario Rosario MORELLI
- Giancarlo CORAGGIO
- Giuliano AMATO
- Silvana SCIARRA
- Daria de PRETIS
- Nicolò ZANON
- Franco MODUGNO
- Giulio PROSPERETTI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'*art. 4, commi 1 e 11, della L. 3 maggio 1999, n. 124* (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), promossi dal Tribunale ordinario di Roma, con due ordinanze del 2 maggio 2012 e dal Tribunale ordinario di Lamezia Terme, con due ordinanze del 30 maggio 2012, rispettivamente iscritte ai nn. 143, 144, 248 e 249 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 33 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2012.

...

...

18.– Quanto alle situazioni pregresse, occorre distinguere a seconda del personale interessato.

18.1.– Per i docenti, si è scelta la strada della loro stabilizzazione con il piano straordinario destinato alla "copertura di tutti i posti comuni e di sostegno dell'organico di diritto".

Esso è volto a garantire all'intera massa di docenti precari la possibilità di fruire di un accesso privilegiato al pubblico impiego fino al totale scorrimento delle graduatorie ad esaurimento, secondo quanto previsto dal comma 109 dell'*art. 1 della L. n. 107 del 2015*, permettendo loro di ottenere la stabilizzazione grazie o a meri automatismi (le graduatorie) ovvero a selezioni blande (concorsi riservati).

In tal modo vengono attribuite serie e indiscutibili chances di immissione in ruolo a tutto il personale interessato, secondo una delle alternative espressamente prese in considerazione dalla Corte di giustizia.

La scelta è più lungimirante rispetto a quella del risarcimento, che avrebbe lasciato il sistema scolastico nell'attuale incertezza organizzativa e il personale in uno stato di provvisorietà perenne; una scelta che - va sottolineato - richiede uno sforzo organizzativo e finanziario estremamente impegnativo e che comporta un'attuazione invero peculiare di un principio



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

basilare del pubblico impiego (l'accesso con concorso pubblico), volto a garantire non solo l'imparzialità ma anche l'efficienza dell'amministrazione (*art. 97 Cost.*).

18.2.– Per il personale ATA, invece, non è previsto alcun piano straordinario di assunzione e pertanto nei suoi confronti deve trovare applicazione la misura ordinaria del risarcimento del danno, misura del resto prevista - lo si è più volte ricordato - dal comma 132 dell'*art. 1 della L. n. 107 del 2015*, che quindi anche per questo aspetto deve ritenersi in linea con la normativa comunitaria.

19.– Si deve pertanto concludere nel senso che lo Stato italiano si è reso responsabile della violazione del diritto dell'U.E., ma anche che il conseguente illecito è stato "cancellato" con la previsione di adeguati ristori al personale interessato.

P.Q.M.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, dell'*art. 4, commi 1 e 11, della L. 3 maggio 1999, n. 124* (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), nella parte in cui autorizza, in mancanza di limiti effettivi alla durata massima totale dei rapporti di lavoro successivi, il rinnovo potenzialmente illimitato di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza che ragioni obiettive lo giustificino.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 2016.

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2016.



ALL. E

**Ordine del Giorno “approvato” nella seduta del 17.07.2015**

La Camera,

premessi che:

il successo del progetto di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni e la loro evoluta trasformazione a soggetti capaci di fornire soluzioni efficaci ed efficienti in termini di servizi all’utenza dipende in misura decisiva dalla figura e dalle capacità del dirigente, chiamato come attore di un ruolo strategico del cambiamento, inteso come dimensione permanente della gestione in un mondo in continua e rapida evoluzione;

l’Agenzia delle entrate ed anche l’ex Agenzia del territorio, tenuto conto della sempre maggiore carenza di dirigenti, a causa del progressivo collocamento a riposo degli stessi, ed impossibilitate, per le vincolanti disposizioni legislative in materia di assunzione nel pubblico impiego, a promuovere (di fatto) apposite procedure concorsuali, hanno ricorso all’affidamento di incarichi dirigenziali provvisori, anche per posizioni di particolare rilievo, attraverso procedure selettive interne (cd. interPELLI), previa specifica valutazione dell’idoneità a ricoprire provvisoriamente l’incarico. In particolare, nell’Agenzia delle Entrate, dal 2001, sono stati conferiti a funzionari circa 800 incarichi dirigenziali, che rappresentano la larga maggioranza del totale dei posti assegnati, destinata ad aumentare per ovvie ragioni anagrafiche. Lo stesso è accaduto presso l’ex Agenzia del Territorio, ove sono invece stati conferiti circa 170 incarichi dirigenziali;

il presupposto normativo che ha consentito alle due Agenzie la gestione autonoma di questa tipologia di contratti può essere rinvenuto nell’articolo 71, comma 3, lett. d), del decreto legislativo n. 300 del 1999, secondo cui ogni Agenzia fiscale, con il proprio Regolamento di amministrazione, « determina le regole per l’accesso alla dirigenza ». Infatti, nel Regolamento di amministrazione dell’Agenzia delle entrate all’articolo 24, comma 1, è previsto che « [...] l’Agenzia può stipulare, previa specifica valutazione dell’idoneità a ricoprire provvisoriamente l’incarico, contratti individuali di lavoro a termine con propri funzionari, con l’attribuzione dello stesso trattamento economico dei dirigenti, con l’obbligo di avviare nei sei mesi successivi la procedura selettiva.»;

gli incarichi dirigenziali attribuiti sono stati assegnati in piena osservanza dell’articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, contenente la norma fondamentale che regola il conferimento degli incarichi dirigenziali. Tale norma stabilisce, infatti, che per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si deve tener conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo Dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti. In sostanza, si tratta di combinare le caratteristiche oggettive legate alle funzioni proprie della posizione da ricoprire e agli obiettivi che vi sono connessi e i requisiti soggettivi costituiti dalla personalità del Dirigente e dalla sua storia professionale;

in relazione a tale criterio generale enunciato dalla legge, vanno evidenziati tre punti: il processo di conferimento degli incarichi dirigenziali ha inteso raccordare al più alto livello possibile le caratteristiche funzionali della posizione da ricoprire con le specifiche competenze professionali dei Dirigenti, in funzione, prioritariamente, dell’efficacia e dell’efficienza del funzionamento delle strutture, valutate in un’ottica di considerazione generale del quadro complessivo delle posizioni dirigenziali, nonché della valorizzazione e della gratificazione professionale delle persone;





# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

per quel che riguarda le connotazioni funzionali delle posizioni da ricoprire sono stati oggetto di considerazione: le caratteristiche dimensionali e gestionali, anche in relazione alle criticità ambientali; gli obiettivi da perseguire nel presidio della posizione; il contesto in cui si inserisce il conferimento della posizione stessa; i requisiti specifici di esperienza e preparazione professionale, specie ove abbiano particolare rilievo critico per la copertura della posizione, in ragione anche della rilevanza della posizione stessa nell'ordinamento dell'Agenzia;

per quel che riguarda i profili professionali dei Dirigenti sono stati considerati: le competenze possedute, quale somma delle conoscenze e capacità maturate in termini di sapere e saper fare, e delle attitudini individuali; i risultati conseguiti e le prestazioni rese nei precedenti incarichi, desunti dal sistema di valutazione, con riferimento, fra l'altro, agli aspetti di gestione delle risorse e alle capacità di negoziazione e di gestione costruttiva delle situazioni conflittuali, anche con le organizzazioni sindacali; le aspettative di crescita professionale e di carriera coerenti con le esigenze gestionali e organizzative dell'Agenzia;

con tali procedure selettive sono stati conferiti ai funzionari, in possesso dei necessari requisiti, gli incarichi dirigenziali. Tali incarichi prevedono l'equiparazione in tutto e per tutto ai Dirigenti di ruolo con l'eccezione del mancato riconoscimento ai fini previdenziali e del trattamento di fine rapporto per la parte eccedente gli emolumenti previsti per la qualifica di funzionario;

la valenza transitoria della norma regolamentare dell'Agenzia delle entrate (come anche quella dell'ex Agenzia del territorio) è stata di anno in anno rinnovata e nessun concorso pubblico è stato mai portato a termine;

il blocco del *turnover* insieme alla complessità delle procedure concorsuali si sono mal conciliate con le urgenze operative ed organizzative dell'Agenzia delle entrate;

l'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, contiene la norma fondamentale che regola il conferimento degli incarichi dirigenziali. In sintesi, la norma prevede che debbano essere poste in relazione, da un lato, le caratteristiche oggettive legate alle funzioni proprie della posizione da ricoprire, alla complessità della struttura e agli obiettivi che vi sono connessi e, dall'altro, i requisiti soggettivi costituiti dalle attitudini e capacità professionali del singolo Dirigente, dai risultati conseguiti, con la relativa valutazione, e dalle specifiche competenze organizzative possedute, in funzione, prioritariamente, dell'efficacia e dell'efficienza del funzionamento delle strutture;

la Sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015 ha dichiarato illegittima la proroga « *sine die* » del conferimento degli incarichi dirigenziali a funzionari (fino ad espletamento dei concorsi), per cui le Agenzie fiscali hanno provveduto a revocare tutti gli incarichi dirigenziali provvisori in essere a decorrere dalla pubblicazione della sentenza stessa;

il Consiglio dei Ministri del 26 giugno 2015 ha approvato un decreto legislativo che reca disposizioni in materia di riorganizzazione delle Agenzie fiscali e che dispone, tra l'altro, che le agenzie fiscali sono autorizzate ad annullare le procedure concorsuali per la copertura di posti dirigenziali bandite nel 2013 e nel 2014 e non ancora concluse e a indire concorsi pubblici per soli esami, da espletare entro il 31 dicembre 2016, utilizzando modalità selettive definite con decreto del Ministro dell'economia e delle Finanze. I predetti concorsi sono avviati con priorità rispetto alle procedure di mobilità, compresa quella volontaria di cui all'articolo 30, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, tenuto conto della peculiare professionalità alla cui verifica sono finalizzati i concorsi stessi. Al personale dipendente dalle agenzie fiscali è riservata una percentuale non superiore al 30 per cento dei posti messi a concorso;

i dirigenti « incaricati » sono stati individuati tra funzionari di ruolo, già vincitori di concorso per l'accesso nella PA, soprattutto tramite interPELLI e scelti a seguito di procedure comparative



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

dei curriculum e di colloquio; sono stati valutati positivamente nel corso degli anni di incarico dirigenziale con sistemi di valutazione delle *performance*; su espressa ammissione dei vertici dell'Agazia, i risultati eccellenti in termini di fiscalità sono stati conseguiti essenzialmente grazie al loro lavoro, alla loro professionalità, al loro impegno;

l'utilizzo degli incarichi dirigenziali ha prodotto comunque un risparmio di spesa in linea con i principi della *spending review*, atteso che i predetti incaricati di funzioni dirigenziali erano di fatto già dipendenti dell'amministrazione pubblica e pertanto già da essa pagati come funzionari, e che l'agenzia, qualora dovesse assumere nuovi dirigenti, dovrà aumentare il contingente di spesa per il pagamento delle spettanze stipendiali a nuovi assunti;

l'esperienza maturata sul campo da parte del personale incaricato di funzioni dirigenziali non può essere immediatamente sostituita da dirigenti neoassunti, che sul piano pratico non hanno nessuna conoscenza specialistica della macchina amministrativa dell'Agazia;

dal 25 marzo gli ex incaricati di funzioni dirigenziali continuano a lavorare con lo stipendio da funzionari pur essendo stati assegnatari di « deleghe di firma » per la firma degli atti amministrativi e tributari e che – di fatto in moltissimi casi continuano a coordinare, organizzare e dirigere gli uffici;

è diffusa, al riguardo, la percezione di una grave incongruenza ed ingiustizia (che si sta concretizzando con ricorsi al giudice del lavoro) per il fatto che, ai fini del loro passaggio alla qualifica dirigenziale, non possa contare l'apprezzamento delle capacità e delle attitudini dimostrate concretamente, giorno per giorno, in una vita di lavoro. Indicazioni di segno diverso vengono, invece, oltre che dalle aziende più attente alla tematica della valutazione e della valorizzazione del capitale umano, dalle Amministrazioni pubbliche di grandi Paesi, il cui « modello » non può essere ignorato;

da qui nasce l'esigenza di attuare urgenti procedure per eliminare le carenze gestionali e di organico delle funzioni dirigenziali createsi per effetto della sentenza n. 37 del 2015;

bisogna considerare poi, che i concorsi per la Dirigenza, a oltre undici anni dall'attivazione dell'Agazia delle Entrate, non sono stati espletati, ledendo le legittime aspettative di chi da tanti anni esercita le funzioni dirigenziali, senza averne neanche la retribuzione piena (ai fini contributivi e previdenziali), contravvenendo ai principi che stabiliscono parità di retribuzione quando si espletano i medesimi compiti (principio peraltro stabilito dal comma 5 dell'articolo 12 del Regolamento di amministrazione dell'Agazia delle entrate);

si pone l'attenzione sulla situazione di precarietà degli ex incaricati di funzioni dirigenziali, la cui fattispecie si può configurare, tra l'altro, come un « ingiusto arricchimento » per l'Amministrazione finanziaria. Infatti, i Dirigenti incaricati, da una parte, sono stati equiparati per anni ai Dirigenti di ruolo, in termini di funzioni, responsabilità e dall'altra hanno avuto diverso trattamento economico ed hanno vissuto nella costante condizione di provvisorietà dell'incarico stesso. Inoltre, per gli stessi incaricati non è stata riconosciuta «ingiustamente», ai fini previdenziali e del trattamento di fine servizio, la parte eccedente gli emolumenti previsti per la qualifica di funzionario;

le emergenze sono note e, se è necessario puntare con decisione alla « revisione della spesa », è irrinunciabile il recupero dell'efficienza. In questo particolare momento di crisi economica e finanziaria in cui versa il Paese, la scelta di inquadrare con uno specifico intervento normativo i funzionari pubblici, che da numerosi anni esercitano funzioni dirigenziali a tutti gli effetti, determina una soluzione di giustizia, oltre che di notevole risparmio per le casse dello Stato, che altrimenti dovrebbe investire ingenti somme di denaro per affrontare i necessari concorsi; si tenga conto inoltre che la maggior parte degli incarichi dirigenziali provvisori attribuiti ai funzionari hanno di fatto superato il limite dei 36 mesi, ciò in contraddizione alle direttive poste



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

dalla Corte di Giustizia Europea che ha dichiarato la normativa Italiana non conforme all'accordo Quadro Comunitario sul lavoro. In altri termini, la Corte di Giustizia Europea ha ammesso, sì, la possibilità di ricorrere a contratti di lavoro a tempo determinato per garantire la continuità amministrativa in caso di sostituzione del personale assente, ma solo in presenza di una legislazione che tuteli i lavoratori dall'eventuale « abuso » nell'utilizzo del contratto di lavoro a tempo determinato. Di fatto il Governo, nel caso della recente riforma della « buona scuola », ha già recepito detti principi prendendo l'impegno di assumere fino a centomila insegnanti precari. Per perequazione è bene che lo stesso principio venga applicato agli incaricati di funzioni dirigenziali delle Agenzie Fiscali che sono stati precarizzati per oltre trentasei mesi;

da quanto sopraesposto sorge l'esigenza di procedere ad una proposta che, tenendo in gran conto le priorità della lotta all'evasione e all'elusione fiscale e dell'ormai necessaria revisione dei valori catastali, crei le condizioni necessarie ad un miglior funzionamento della macchina fiscale con una dotazione organica dirigenziale coerente con gli obiettivi affidati dai vertici dell'Agenzia delle Entrate;

la proposta sarebbe quella di inserire nei ruoli dei dirigenti delle Agenzie fiscali il personale già incaricato di funzioni dirigenziali in possesso dei requisiti appresso elencati che, alla data di entrata in vigore della nuova norma, abbia già: 1) superato un concorso della Pubblica Amministrazione per accedere ad una qualifica per cui è necessaria la Laurea magistrale o equipollente del vecchio ordinamento, come previsto dall'articolo 97 della Costituzione che sancisce l'obbligo di accedere agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni mediante concorso; 2) svolto un'esperienza professionale da funzionario di almeno dieci anni nella Pubblica Amministrazione con qualifica funzionale appartenente all'area contrattuale apicale del relativo CCNL e attualmente in servizio presso le Agenzie fiscali; 3) superato procedure selettive interne per l'accesso all'incarico dirigenziale con specifica valutazione dell'idoneità a ricoprire provvisoriamente l'incarico ai sensi del Regolamento di Amministrazione dell'Agenzia Fiscale per come stabilito dall'articolo 71, comma 3, lett. d), del decreto legislativo n. 300 del 1999, secondo cui ogni Agenzia Fiscale, con il proprio Regolamento di Amministrazione, «determina le regole per l'accesso alla dirigenza»; 4) che sia stato titolare di un formale contratto di incarico di funzioni dirigenziali, ai sensi dell'articolo 19, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 presso l'Agenzia Fiscale, in modo continuativo per almeno trentasei mesi ed abbia ottenuto per l'incarico dirigenziale svolto valutazioni della gestione dei risultati continuativamente positive,

impegna il Governo

ad adottare gli opportuni provvedimenti legislativi e regolamentari per risolvere la problematica del personale per anni incaricato di funzioni dirigenziali nelle agenzie fiscali.

9/3098-A/1. Riccardo Gallo, Catanoso.

ALL. F



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

## **Ordine del Giorno “approvato come raccomandazione” nella seduta del 4.08.2015**

La Camera,

premesso che:

il corretto ed efficace andamento dell'azione amministrativa è per gran parte correlato alla presenza, in numero congruo, di dirigenti capaci di assolvere tempestivamente ed efficacemente al ruolo strategico che il moderno assetto della pubblica amministrazione impone loro;

le agenzie fiscali – per ovviare alla sempre maggiore carenza di personale dirigenziale determinata dal progressivo collocamento a riposo dello stesso anche in considerazione dei vincoli assunzionali fissati da disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, carenza aggravata dalla situazione di stallo nella quale le procedure concorsuali nel frattempo bandite sono state impantanate dalla proposizione di ricorsi giudiziari – hanno provveduto, nel corso degli anni, ad espletare procedure selettive interne (cosiddetti interPELLI) consentite dai rispettivi regolamenti di amministrazione, per l'affidamento di incarichi dirigenziali provvisori, anche per posizioni di particolare rilievo, a funzionari dell'area apicale in possesso di determinati requisiti, così giungendo nel tempo, per evidenti ragioni anagrafiche, a vedere ricoperte per la gran parte le proprie posizioni dirigenziali da tali funzionari incaricati;

il presupposto normativo che ha consentito alle agenzie fiscali la richiamata gestione autonoma nel conferimento di incarichi dirigenziali si rinviene nell'articolo 71, comma 3, lettera *d*), del decreto legislativo n. 300 del 1999, ai sensi del quale ogni agenzia fiscale determina con il proprio regolamento di amministrazione le regole per l'accesso alla dirigenza. A titolo esemplificativo, nel Regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle entrate l'articolo 24 prevede che «...l'Agenzia può stipulare, previa specifica valutazione dell'idoneità a ricoprire provvisoriamente l'incarico, contratti individuali di lavoro a termine con propri funzionari, con l'attribuzione dello stesso trattamento economico dei dirigenti...»;

con la sentenza n. 37 del 2015, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme (articolo 8, comma 24, del decreto-legge 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) che, salvi gli incarichi già affidati, consentivano alle Agenzie fiscali l'attribuzione di incarichi dirigenziali a funzionari dipendenti presso le stesse, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali. In sostanza, la Corte ha censurato il ricorso reiterato ad una procedura di conferimento degli incarichi dirigenziali la quale, invece di rappresentare uno strumento emergenziale ed eccezionale, aveva ormai assunto il carattere della ordinarietà;

all'esito di detta pronuncia della Consulta, le agenzie fiscali hanno provveduto a dichiarare l'immediato venir meno dei rapporti di lavoro dirigenziale instaurati con la procedura dell'interpello con funzionari dell'area apicale: la questione riguarda circa 800 dirigenti incaricati all'Agenzia delle entrate e circa 400 dirigenti incaricati all'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

sul fronte dell'impatto pubblico, tale «cessazione» anticipata ed immediata di incarico dirigenziale ha generato numerosi e rilevanti problemi al corretto funzionamento delle agenzie fiscali, incidendo sull'interesse erariale al regolare procedere della macchina fiscale, anche sotto il profilo della impugnabilità degli atti emessi da tali incaricati in costanza di posizione dirigenziale;

tale immediata estinzione degli incarichi dirigenziali è stata realizzata pur in pendenza, innanzi al Consiglio di Stato, del giudizio che ha generato quello di legittimità costituzionale ed ha comportato anche l'immediato riadeguamento retributivo delle posizioni lavorative; in sostanza, dall'oggi al domani, circa 1200 dirigenti incaricati delle agenzie fiscali (alcuni dei



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

quali anche con 15 anni di anzianità come «precari della dirigenza») sono stati «retrocessi» alla posizione di funzionario, con una contrazione, in alcuni casi, anche del 60/70 per cento del complessivo trattamento economico;

il Consiglio dei ministri del 26 giugno 2015 ha approvato in via preliminare il decreto legislativo di riordino delle agenzie fiscali nel quale, per i profili qui di interesse, si autorizzano le agenzie fiscali ad annullare le procedure concorsuali non ancora concluse e ad indire un concorso pubblico per soli esami da espletare entro il 31 dicembre 2016, utilizzando modalità selettive definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze;

al riguardo, in sede di conversione (AS 1977) del decreto-legge sugli enti territoriali (decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78) si è previsto l'inserimento dell'articolo 4/*bis* in forza del quale, fino all'espletamento delle sopra citate procedure concorsuali, i dirigenti delle agenzie fiscali possono conferire a funzionari della terza area, previa procedura selettiva, deleghe di funzioni per l'esercizio delle quali ai delegati sono attribuite temporaneamente nuove posizioni organizzative finanziate con risorse derivanti da risparmi di spesa;

in proposito, oltre alla difficoltà connessa al periodo transitorio da gestire sino all'espletamento della prevista procedura concorsuale, permane comunque la problematica della posizione giuridica degli «ex incaricati» e dei diritti, acquisiti dai medesimi, azionabili in varie sedi anche giudiziarie. Ciò potrebbe sottoporre la pubblica amministrazione ad una gravosa ed onerosa attività contenziosa, con preoccupanti risvolti anche sotto il profilo di quanto stabilito dall'ordinamento sovranazionale. Come noto, infatti, 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 ha dato attuazione alla citata direttiva con il decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, 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 si considera a tempo indeterminato. Sul fronte giurisprudenziale, tale principio è stato ribadito, tra l'altro, nella nota recente «sentenza Mascolo», relativa ad un caso di stabilizzazione dei precari della scuola (si fa rilevare che il comparto scuola e i dirigenti sono due ambiti che il predetto decreto legislativo attuativo, all'articolo 10, aveva inteso escludere dalla stabilizzazione in ruolo, decorso il periodo di 36 mesi sopra richiamato). Inoltre, l'Italia, proprio in materia di stabilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato, è stata già destinataria di alcune procedure di infrazione (n. 2010/2045, n. 2010/2124) ad opera della Commissione Europea;

l'incarico conferito a funzionari comportava un trattamento equiparabile a quello dei dirigenti di ruolo, ad eccezione del mancato riconoscimento, ai fini previdenziali e del trattamento di fine rapporto, per la parte eccedente gli emolumenti previsti per la qualifica di funzionario. Ciò potrebbe configurare, tra l'altro, un ingiustificato arricchimento per l'amministrazione finanziaria, anch'esso suscettibile di interesse giurisdizionale;

i dirigenti incaricati di cui trattasi sono stati individuati tra funzionari: *a)* di ruolo; *b)* già vincitori di pubblico concorso per l'accesso nella pubblica amministrazione; *c)* in possesso del diploma di laurea magistrale e, spesso, di rilevanti requisiti di comprovata professionalità (abilitazioni professionali postuniversitarie, attività di docenza in scuole di formazione del



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

Ministero dell'economia e delle finanze o in altre scuole superiori della pubblica amministrazione, pubblicazioni scientifiche nelle materie di competenza delle agenzie fiscali); *d*) individuati all'esito di una procedura selettiva nella quale sono stati comparati i *curricula* dei candidati, anche procedendo a colloqui valutativi. La maggior parte degli incarichi hanno di fatto superato il limite dei 36 mesi, in contraddizione con le direttive poste dagli organi sovranazionali che hanno dichiarato la normativa italiana non conforme all'Accordo Quadro Comunitario sui rapporti di lavoro a tempo determinato. Inoltre, nel corso degli anni di svolgimento dell'incarico dirigenziale, gli incaricati sono stati sottoposti, con valutazione sempre positiva, a valutazioni annuali della *performance* lavorativa;

si pone come irrinunciabile, in particolare in questo momento di crisi economica e finanziaria in cui versa il Paese, puntare ad un immediato recupero dell'efficienza dell'azione amministrativa, nonché ad una piena e regolare operatività soprattutto della macchina fiscale anche sotto il profilo della lotta all'evasione e all'elusione;

una regolarizzazione della posizione giuridica degli «ex incaricati» a suo tempo formalmente selezionati dalle agenzie fiscali, oltre ad evitare inaccettabili sperequazioni di trattamento rispetto alle numerose stabilizzazioni già poste in essere nei confronti di altre categorie di lavoratori a tempo determinato, si porrebbe in coerenza con i dettami costituzionali ed in particolare con l'articolo 97 della Costituzione, che prevede l'accesso per concorso agli impieghi pubblici. Si rammenta, inoltre, che il suddetto articolo fa altresì salvi i diversi casi stabiliti dalla legge; e, in tal senso, il nostro ordinamento ha già più volte operato l'attribuzione normativa della qualifica dirigenziale a coloro che avevano svolto per un certo periodo le relative funzioni (cfr., a mero titolo esemplificativo, l'articolo 4 della legge 27 luglio 2005, n. 154, in tema di regolamentazione dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria). Alla luce di ciò, un riconoscimento normativo del ruolo dirigenziale ai funzionari delle agenzie fiscali, oltre a corrispondere ai principi costituzionali anche in quanto effettuato in considerazione della peculiare situazione, risponderebbe altresì a logiche di giustizia sostanziale;

tale regolarizzazione risulterebbe in linea con i principi e con gli obblighi imposti dall'ordinamento sovranazionale;

il riconoscimento in questione consentirebbe il conseguimento immediato dei seguenti obiettivi: *a*) salvaguardare l'interesse urgente dell'amministrazione finanziaria al corretto funzionamento dell'azione amministrativa, continuando ad avvalersi di una classe dirigente competente, esperta e immediatamente operativa, anche in relazione ai prossimi sfidanti impegni di carattere straordinario assunti in ambito europeo; *b*) salvaguardare l'interesse dell'amministrazione finanziaria a dotarsi, attraverso il riconoscimento dei diritti acquisiti dagli ex incaricati di funzioni dirigenziali, di un numero di dirigenti che risulti congruo anche in relazione alla procedura concorsuale da espletarsi entro il 31 dicembre 2016; *c*) salvaguardare l'interesse dell'amministrazione finanziaria ad ottenere un effetto deflattivo del prevedibile e consistente contenzioso che verrà ad istaurarsi in sede sia nazionale sia comunitaria e che si presenta di probabile esito sfavorevole per l'amministrazione e di onerosa gestione; *d*) salvaguardare l'interesse dello Stato a veder mantenuti, oltre agli impegni assunti con riferimento alle attività straordinarie di modernizzazione ed efficientamento del Paese, anche quelli relativi alle previsioni di gettito, attualmente di dubbia conseguibilità per la situazione di grave incertezza in cui versano gli uffici delle agenzie fiscali;

il riconoscimento del ruolo dirigenziale non comporterebbe oneri aggiuntivi per l'erario, in considerazione del fatto che la stabilizzazione di cui trattasi ed il successivo concorso espletato per i posti residuali manterrebbero il rispetto del principio di copertura dell'effettiva



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

vacanza nell'organico dei dirigenti, nei limiti delle facoltà assunzionali delle agenzie fiscali. Anzi, tale sistema eviterebbe che la copertura di tutte le posizioni dirigenziali vacanti effettuata attraverso l'espletando concorso venga rischiosamente a sovrapporsi con quelle posizioni che dovessero successivamente essere imposte da provvedimenti giurisdizionali emanati in accoglimento delle istanze degli ex incaricati;

la preventiva stabilizzazione consentirebbe, invero, risparmi di spesa anche correlati ai costi derivanti dalla gestione di un prevedibile contenzioso di ingente dimensione e dall'esito incerto, nonché ai consistenti esborsi di natura risarcitoria che verrebbero imposti in sede giurisdizionale;

la regolarizzazione di cui trattasi risulterebbe non solo rigorosamente coerente con l'ordinamento nazionale e sovranazionale, ma anche corrispondente ad evidenti criteri di giustizia sociale unanimemente condivisibili, soprattutto ove, lunghi dall'assumere i discutibili contorni di una generalizzata ed indiscriminata sanatoria, fosse, per un verso, correlata alla assoluta peculiarità della problematica e, sotto altro profilo, limitata a casi particolari in quanto condizionata al possesso di alcuni pregnanti ed oggettivi requisiti da parte degli ex incaricati. Risulterebbe utile, in proposito, attribuire rilevanza a: l'aver avuto accesso alla pubblica amministrazione a seguito di pubblico concorso (in correlazione al parametro costituzionale di accesso alla pubblica amministrazione attraverso concorso); l'inquadramento nella terza area funzionale delle agenzie fiscali; il possesso di diploma di laurea magistrale (o equipollente) in materie attinenti alle attività di competenza dell'agenzia fiscale di appartenenza; l'aver superato una procedura selettiva indetta dalle agenzie fiscali per il conferimento di incarico dirigenziale (in ulteriore correlazione al parametro costituzionale di accesso ai pubblici incarichi attraverso concorso); l'aver svolto nelle agenzie fiscali funzioni dirigenziali per un periodo superiore ai 36 mesi (in correlazione al termine massimo previsto dalla disciplina in materia di rapporti di lavoro a tempo determinato); l'aver riportato, nel corso dell'incarico dirigenziale, valutazioni annuali tutte positive. Per più incisive graduazioni della procedura di stabilizzazione potrebbe tenersi altresì conto di ulteriori requisiti di specchiata professionalità, quali: l'essere in possesso di abilitazione professionale in materie attinenti alle attività di competenza dell'Agenzia fiscale di appartenenza (quale, a titolo esemplificativo, l'abilitazione all'esercizio della professione di commercialista, ovvero di avvocato, ovvero di ingegnere, ovvero di architetto); l'aver curato pubblicazioni di carattere scientifico nelle materie attinenti alle attività di competenza dell'Agenzia fiscale di appartenenza; l'aver svolto, nell'ambito delle stesse materie, attività di docenza presso scuole di formazione del Ministero dell'economia e delle finanze o altre scuole superiori della Pubblica Amministrazione,

impegna il Governo

ad adottare gli opportuni provvedimenti legislativi e regolamentari per risolvere, in termini coerenti con i principi sovranazionali fissati per evitare gli abusi in materia di successione di rapporti di lavoro a tempo determinato, la problematica del personale incaricato per anni di funzioni dirigenziali nelle agenzie fiscali, in particolare con riferimento a quei funzionari che siano in possesso di determinati requisiti giuridicamente rilevanti.

9/3262/154. Nicoletti, Aiello, Centemero.

ALL. G

**Ordine del Giorno n. G/2611/53/5 al DDL n. 2611**

**G/2611/53/5 URAS**

Il Senato,

premessi che:



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

circa mille funzionari delle Agenzie fiscali, in coerenza con quanto previsto dal rispettivo Regolamento di Amministrazione in forza della autonomia riconosciuta dal d.lgs. n. 300 del 1999, erano stati selezionati, nel corso degli anni, dalle Agenzie e resi destinatari di contratti dirigenziali a termine;

in tal modo, questi funzionari hanno svolto funzioni dirigenziali, alcuni di essi per periodi ben superiori ai 36 mesi previsti come limite massimo della durata di contratti di lavoro a termine, quale risulta fissato dall'ordinamento europeo e dai principi comunitari in materia di precariato (Direttiva 1999/70/CE) in combinato disposto con il recepimento che ne ha fatto il nostro Paese. Le Agenzie fiscali hanno cioè abusato, in molti casi, della reiterazione di contratti a termine utilizzandoli per periodi ben superiori a 36 mesi (in alcuni casi anche per 10/15 anni).

Ciò nonostante, questi funzionari – a seguito della sentenza n. 37/2015 della Consulta che ha censurato la legittimità delle norme che a partire dal 2012 avevano consentito l'ulteriore e reiterata proroga dei conferimenti di incarichi dirigenziali – sono stati dichiarati decaduti e retrocessi all'originaria qualifica di funzionario. All'esito, essi hanno incardinato azioni giudiziarie su tutto il territorio nazionale per ottenere il riconoscimento dell'acquisito diritto alla stabilizzazione nel ruolo dirigenziale, ovvero in via subordinata il risarcimento del danno: diversi Tribunali hanno già riconosciuto le ragioni dei funzionari ed hanno condannato le Agenzie al risarcimento del danno, talché, ove dovesse consolidarsi tale giurisprudenza, per il solo risarcimento dei danni si ipotizza una cifra complessiva di un centinaio di milioni di euro, anche se la cifra realisticamente prospettabile è ben più elevata se si dovesse accogliere l'impostazione prospettata da ultimo alla Corte di Giustizia europea in sede di recente rimessione pregiudiziale ove si è sostenuto che un risarcimento adeguato e validamente sostitutivo della stabilizzazione potrebbe essere rappresentato solo dal valore corrispondente della qualifica dirigenziale in via stabile.

Invero la questione degli ex dirigenti delle Agenzie fiscali si inserisce nel più ampio contesto del precariato pubblico con più di 36 mesi di svolgimento di funzioni lavorative a termine, ambito nel quale la Corte di Giustizia europea si è già pronunciata più volte, censurando il comportamento degli Stati membri quando hanno operato in termini omissivi rispetto alla dovuta stabilizzazione normativa: tra le altre sentenze, prevalente rilievo assume la famosa «sentenza Mascolo» sul precariato scolastico che ha «costretto» Governo e Parlamento alla stabilizzazione forzata di migliaia di precari della scuola. Peraltro, la questione degli ex dirigenti delle Agenzie fiscali è attualmente all'attenzione della Commissione europea per l'avvio di una procedura di infrazione, in termini analoghi a quanto già avvenuto per il personale della scuola relativamente al quale l'Italia è risultata destinataria di ben 2 distinte procedure di infrazione alle quali si è dovuto poi rimediare approvando la normativa sulla «buona scuola» con cui lo Stato italiano ha provveduto, come sopra accennato, alla «necessitata» stabilizzazione dei pubblici dipendenti del settore scolastico abusati dalla reiterazione di contratti a termine di durata superiore a 36 mesi.

Una soluzione normativa è non solo doverosa – in esecuzione del necessario adeguamento ai principi sovranazionali, per il cui rispetto ogni organo degli stati membri deve anche disapplicare le norme interne ad esso ostative – ma anche estremamente urgente perché le Agenzie fiscali al momento stanno gestendo la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti (circa l'80%) con il sistema provvisorio delle Deleghe di funzione ex articolo 4-bis D.L.78/2015, il quale, oltre ad essere stato provvisoriamente prorogato di altri 9 mesi rispetto alla scadenza prevista per il prossimo 31.12.2016, è stato già tacciato di incostituzionalità dal Consiglio di Stato, il quale, peraltro, in sede di esame della lite instaurata dagli ex funzionari incaricati di funzioni dirigenziali contro un Concorso per Dirigenti, con Ordinanza n. 4119/2016





# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

depositata il 23 settembre u.s., ha statuito che «le ragioni dei ricorrenti sono apprezzabili favorevolmente sotto il profilo del danno grave e irreparabile» facendo intendere che tali posizioni dirigenziali non possono essere nella disponibilità dell'Agenzia delle Entrate, né per concorso e nemmeno in altri diversi modi, in quanto occorre preliminarmente assicurare tutela ai ricorrenti ex Dirigenti a termine, in relazione alla inosservanza dei principi comunitari in materia di abuso nella reiterazione dei contratti di lavoro a termine. Una soluzione normativa in termini di stabilizzazione, oltre ad essere necessitata in forza della primazia dell'ordinamento europeo, si porrebbe in coerenza anche con la recentissima presa di posizione della Corte Costituzionale espressa nella sentenza n. 187/16. La stabilizzazione nel ruolo dirigenziale di questi funzionari si porrebbe inoltre in coerenza: con quanto già fatto dal legislatore per altre categorie di lavoratori pubblici (dirigenti penitenziari, medici, presidi, segretari comunali et similia); con quanto decretato dal Presidente della Repubblica Mattarella con il decreto 26/N/2016 nei confronti del personale dei propri uffici; con i richiami di maggior autonomia gestionale delle Agenzie fiscali recentemente sollecitata da OCSE e FMI in relazione alle forme di reclutamento e gestione del personale; con le esigenze di corretto ed efficace funzionamento della macchina fiscale, la quale dal marzo 2015, sta vivendo un grave disagio organizzativo che ha avuto ricadute negative anche sull'andamento dell'attività istituzionale, come accertato anche dalla Corte dei Conti nella recente Relazione al Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2015; con l'opportunità di adottare interventi detrattivi del contenzioso del lavoro pendente, anche nella funzione di prevenire ulteriori pesanti aggravii alle casse pubbliche; con l'esigenza di assicurare l'ottimale gestione dell'amministrazione finanziaria, anche in funzione degli impegni sfidanti che questa dovrà affrontare nel prossimo futuro; con l'esigenza di evitare disparità di trattamento rispetto al personale di Equitalia s.p.a. per il quale si è previsto il transito in un ente pubblico (Agenzia delle Entrate – Riscossione) in assenza di qualsivoglia concorso di accesso nella pubblica amministrazione; con il principio di invarianza della spesa in quanto l'intervento normativo di stabilizzazione comporterebbe la copertura di posizioni dirigenziali vacanti ed esistenti in pianta organica. A giudizio dell'odierno presentatore, la corretta soluzione normativa della problematica dovrebbe prevedere la confluenza immediata e diretta nel ruolo dirigenziale di quei funzionari delle Agenzie fiscali che, in possesso di adeguati titoli di studio, in forza di incarichi formalmente conferiti, abbiano svolto nell'amministrazione di appartenenza più di 36 mesi di funzioni dirigenziali con risultati valutati positivamente.

Sulla medesima tematica, precedenti Ordini del giorno rispettivamente presentati all'Atto Camera 3098 a prima firma Riccardo Gallo ed individuato con il nr. 9/3098-NI, ed all'Atto Camera 3262 a prima firma Nicoletti ed individuato con il nr. 9/3262/154 – hanno già avuto il parere favorevole del Governo,

impegna il Governo

ad 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.

ALL. H

**Senato della Repubblica**  
**Legislatura 17<sup>a</sup> - 11<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 309 del**  
**05/04/2017**  
**LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11<sup>a</sup>)**  
**MERCOLEDÌ 5 APRILE 2017**  
**309<sup>a</sup> Seduta**



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

*Presidenza del Presidente SACCONI*

*Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Bobba.*

*La seduta inizia alle ore 15.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

**Schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al testo unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (n. 393)**

(Osservazioni alla 1<sup>a</sup> Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Osservazioni favorevoli con rilievi)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il relatore ICHINO (*PD*) dà conto di un nuovo schema di osservazioni favorevole con rilievi, redatto sulla base delle indicazioni emerse nel corso della seduta di ieri e pubblicato in allegato.

Il senatore BAROZZINO (*Misto-SI-SEL*) ribadisce la complessità delle tematiche affrontate, come è confermato dalla circostanza che le Commissioni di merito di Camera e Senato si stiano orientando per lo svolgimento di audizioni sull'Atto. Lamenta poi che con le misure proposte le pubbliche amministrazioni si chiudano al ricambio generazionale. Esprime forti preoccupazioni sui poteri dei dirigenti pubblici, che ritiene eccessivi, in quanto si estendono al licenziamento del lavoratore. Manifesta il proprio dissenso anche sulla disciplina della flessibilità e sulle modalità di stabilizzazione del personale precario. Preannuncia conclusivamente il suo voto contrario.

La senatrice GATTI (*Art.1-MDP*) dà atto al relatore Ichino di aver accolto parte delle sue proposte avanzate nella seduta di ieri. Chiede però di espungere dallo schema di osservazione i riferimenti all'articolo 21, relativi alla necessità di armonizzare la disciplina della legge n. 92 del 2012 con l'ordinamento generale del pubblico impiego.

Il senatore PAGANO (*AP-CpE*) ritiene i suggerimenti della senatrice Gatti meritevoli di approfondimento da parte del relatore.

Il relatore ICHINO (*PD*) si sofferma sulle specifiche modalità con cui avviene il *turnover* nel pubblico impiego. Con riferimento alle osservazioni formulate dalla senatrice Gatti nella seduta di ieri, fa presente che le forme di stabilizzazione dei lavoratori precari coinvolgeranno non solo i lavoratori subordinati a tempo determinato, ma anche parte dei collaboratori autonomi. Con riguardo alle criticità evidenziate nella stessa seduta dal presidente Sacconi, assicura che l'ampliamento degli spazi della contrattazione collettiva non comporterà una indebita limitazione delle capacità manageriali della dirigenza pubblica. Ciò vale anche per la specifica disciplina della mobilità del personale. Ammette che lo schema di decreto legislativo, non modificando nella sua interezza il testo unico del pubblico impiego, non contiene specifiche disposizioni sull'istituto dell'apprendistato. Ribadisce i termini dell'articolo 15 dello schema di decreto legislativo, confermando che il dirigente può comminare la sanzione del licenziamento per gravi e reiterate violazioni dei codici disciplinari del settore pubblico. Ritiene infine di non poter accogliere la sollecitazione della senatrice Gatti riguardante l'articolo 21 dello schema di decreto legislativo.

La senatrice GATTI (*Art.1-MDP*), rammaricandosi del mancato accoglimento della sua ultima osservazione nella proposta del relatore, annuncia il suo voto favorevole per spirito di lealtà nei confronti della maggioranza.

Il presidente SACCONI (*AP-CpE*), pur prendendo atto delle precisazioni del relatore, dichiara voto contrario, continuando a manifestare perplessità relativamente al rapporto tra



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

fonte contrattuale e fonte legislativa. Conferma altresì le proprie critiche sulla disciplina dei poteri del dirigente pubblico. Ribadisce la necessità di ricercare nuovi criteri di organizzazione delle pubbliche amministrazioni e di valutazione del loro operato.

Presente il prescritto numero di senatori, posto ai voti, il nuovo schema di osservazioni favorevoli con rilievi proposto dal relatore è approvato.

.....

#### *SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI*

Il PRESIDENTE informa la Commissione che la seduta convocata per domani, giovedì 6 aprile, alle ore 8,30, non avrà luogo.

La Commissione prende atto.

*La seduta termina alle ore 16,20.*

#### **OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 393**

L'11<sup>a</sup> Commissione permanente,

esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

premesso che il provvedimento in esame, emanato in attuazione delle deleghe conferite al Governo dalla legge n. 124 del 2015, reca una serie di modifiche al decreto legislativo n. 165 del 2001 (Testo Unico sul pubblico impiego);

valutato che gli aspetti di maggiore criticità riguardano quelli relativi ai rapporti tra legge e contrattazione collettiva, al trasferimento dei dipendenti, al procedimento disciplinare, all'assorbimento del precariato, al recesso delle amministrazioni dal rapporto di lavoro,

esprime, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi.

Con riferimento all'articolo 1 ...

...

**In riferimento allo stesso articolo 20, dove viene espressamente esclusa la possibilità che personale già regolarmente assunto con funzioni dirigenziali in forza di reiterati contratti a termine possa rientrare in questo processo di stabilizzazione, si osserva che, per evitare di determinare una irragionevole esclusione pregiudiziale del personale dirigenziale, sarebbe opportuno che le pubbliche amministrazioni possano procedere a inquadrare nei rispettivi ruoli dirigenziali il personale che abbia i seguenti requisiti:**

- avere maturato almeno 5 anni in posizioni funzionali alle quali è richiesto il possesso della laurea;
- essere stato assunto nella PA con le forme previste dall'articolo 97, quarto comma, della Costituzione;
- aver svolto, in forza di contratti a tempo determinato, funzioni dirigenziali presso la PA per almeno 3 anni, anche non continuativi, negli ultimi 8 anni, conseguendo sempre valutazioni positive.

**ALL. I**

**Legislatura 17<sup>a</sup> - 1<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 481 del  
03/05/2017**

**AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)**

**MERCOLEDÌ 3 MAGGIO 2017**

**481<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

**TORRISI**

*Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Rughetti.*

*La seduta inizia alle ore 14,05.*

**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO**

**Schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al testo unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (n. 393)**

(Parere alla Ministra per i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), 2, lettere b), c), d) ed e), e 4, e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con condizioni e osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 28 marzo.

Il relatore PAGLIARI (PD) illustra una proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni, pubblicata in allegato.

Il senatore CALDEROLI (LN-Aut) si sofferma sulle raccomandazioni inserite nella parte finale della proposta di parere, in particolare laddove si sottolinea l'esigenza di evidenziare le questioni emerse nel corso delle audizioni e dell'attività istruttoria, con riguardo ai temi che dovranno essere affrontati e risolti in chiave di equilibrio equitativo tra le varie categorie. In proposito, invita il relatore a sopprimere l'inciso "nell'attività di riordino della complessiva disciplina dell'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni".

Il relatore PAGLIARI (PD) accoglie la proposta del senatore Calderoli e riformula il parere nei termini da lui indicati.

La senatrice LO MORO (Art.1-MDP), dopo aver ringraziato il relatore Pagliari per l'accurato lavoro svolto, si sofferma in particolare sul rilievo, inserito nella proposta di parere come condizione, con cui si chiede al Governo di provvedere a un'armonizzazione della normativa vigente in materia di vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e del dovere, al fine di chiarire l'ambito di configurazione delle diverse fattispecie. Appare fortemente condivisibile, a suo avviso, la scelta di porre attenzione su aspetti così sensibili, che coinvolgono i diritti e le legittime aspettative di numerosi cittadini.

In secondo luogo, valuta positivamente l'attenzione posta sul tema della disabilità, con particolare riguardo alla esigenza di introdurre normative di favore per avviare politiche attive a vantaggio dei soggetti deboli.

Manifesta il proprio apprezzamento anche per le osservazioni, inserite nella proposta di parere, riguardanti i procedimenti disciplinari. In particolare, segnala il rilievo con il quale si chiede la garanzia di tempi certi per la conclusione dei procedimenti.

Infine, segnala l'osservazione riferita all'articolo 18, che reca una nuova disciplina dei controlli sulle assenze dal servizio per malattia, con la creazione di un polo unico per le visite fiscali e l'attribuzione all'INPS delle relative competenze. In proposito, ritiene che i rilievi proposti, con particolare riguardo all'esigenza di introdurre un regime transitorio per assicurare piena efficienza e operatività al sistema, pur se formulati solo come osservazioni, sono meritevoli della massima considerazione. In particolare, occorre, a suo avviso, assicurare che le norme



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

transitorie definiscano lo *status* dei medici fiscali che hanno svolto, fino ad oggi, le attività di controllo.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva la proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni, come da ultimo modificata dal relatore, pubblicata in allegato.

*La seduta termina alle ore 14,15.*

## **SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 393**

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

- valutato il parere espresso il 6 aprile 2017 dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con particolare riferimento agli emendamenti proposti dall'Unione delle province d'Italia;

- preso atto dei contenuti dell'intesa sancita il 6 aprile 2017 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016;

- considerato il parere n. 916 del 2017, espresso nell'adunanza dell'11 aprile 2017 dalla Commissione speciale istituita dal Consiglio di Stato ai fini dell'esame dello schema di decreto legislativo e dell'espressione del relativo parere;

- richiamati i contenuti dell'accordo sottoscritto il 30 novembre 2016 dalla Ministra e dal Sottosegretario di Stato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, da un lato, e dai Segretari generali di CGIL, CISL e UIL, dall'altro;

- esaminati gli elementi di valutazione acquisiti nell'ambito delle audizioni informali delle organizzazioni sindacali del pubblico impiego, svolte il 4 aprile 2017;

- osservato che, nel parere del Consiglio di Stato, si raccomanda al Governo "di porre in essere tutte le opportune iniziative con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'ambito del necessario rapporto di leale collaborazione con le stesse al fine di evitare in qualsiasi modo che le finalità di semplificazione, razionalizzazione e di riorganizzazione della disciplina del rapporto privato alle dipendenze pubbliche e la tutela degli interessi pubblici in essa coinvolti possano, di fatto, limitare gli spazi e la funzione dell'autonomia collettiva; svuotare e/o marginalizzare la consultazione sindacale; incrementare l'introduzione di meccanismi di regolamentazione autoritativa del rapporto di lavoro pubblico, per quanto provvisori, in sede di contrattazione decentrata; irrigidire, più in generale, il rapporto tra fonte autoritativa e fonte negoziale";

- considerato che l'articolo 4 dello schema modifica l'attuale disciplina della determinazione dei fabbisogni di personale, prevedendo il progressivo superamento della considerazione della dotazione organica come limite e parametro di riferimento per le assunzioni, privilegiando, invece, la valutazione degli effettivi fabbisogni di personale;

- rilevato che, al fine di realizzare tale mutamento di prospettiva, assume un ruolo centrale il piano triennale dei fabbisogni di personale;

- apprezzato che l'articolo 5 introduce, dal 1° gennaio 2018, un divieto, per le pubbliche amministrazioni, di stipulare contratti di collaborazione che si concretizzino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative, con modalità di esecuzione organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro, in linea con la disciplina



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

prevista nel settore privato dall'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ferma restando la necessità di considerare, in via transitoria, la peculiarità di talune situazioni;

- ritenuto auspicabile che, in linea con quanto indicato nel parere espresso dal Consiglio di Stato e al fine di superare incertezze in sede interpretativa, si proceda in un prossimo futuro alla redazione di un testo unico che contenga una disciplina unitaria e organica dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche con riferimento alla esaustiva regolamentazione delle forme contrattuali flessibili;

- apprezzato che, all'articolo 10, si prevede l'istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica, di una Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità, nonché l'introduzione, nelle amministrazioni pubbliche con più di duecento dipendenti, della figura del responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità, anche al fine di promuovere gli accomodamenti ragionevoli di cui all'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216;

- apprezzate le disposizioni contenute nell'articolo 18, che prevede la costituzione di un polo unico per le visite fiscali, facente capo all'INPS, che provvede, in base alla nuova disciplina, alla effettuazione e alla gestione degli accertamenti medico-legali sulle assenze dal lavoro per malattia sia nel settore pubblico sia nel settore privato, eliminando l'attuale dualismo, che attribuisce alle Aziende sanitarie locali il compito di effettuare le verifiche nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni;

- preso atto del rinvio ad un successivo decreto interministeriale per l'armonizzazione della disciplina del settore pubblico e privato in tema di fasce orarie di reperibilità in caso di malattia, mediante la definizione delle fasce entro le quali devono essere effettuate le visite di controllo, nonché per la definizione delle modalità per lo svolgimento delle stesse visite e per l'accertamento, anche con cadenza sistematica e ripetitiva, delle assenze dal servizio per malattia;

- espresso apprezzamento per le finalità perseguite dall'articolo 20, che reca specifiche disposizioni per la stabilizzazione, entro il triennio 2018-2020, del personale precario non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni;

- condivisa l'esigenza, segnalata anche dall'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di adottare interventi di armonizzazione tra la disciplina in materia di stabilizzazioni di cui all'articolo 20 e la legislazione vigente relativa ai lavoratori socialmente utili;

- segnalata, tuttavia, l'esigenza di individuare tempestivamente, anche nell'ambito di prossimi provvedimenti legislativi, interventi volti ad assicurare percorsi per la stabilizzazione nell'esercizio delle funzioni dirigenziali del personale già regolarmente assunto ed appartenente ai ruoli della pubblica amministrazione, il quale abbia svolto funzioni dirigenziali in forza di reiterati contratti a termine, con particolare riferimento a quello delle Agenzie fiscali;

- evidenziata, altresì, la necessità di perseguire analoghi percorsi di stabilizzazione per i dirigenti sanitari assunti con contratti a tempo determinato alle dipendenze dal Servizio sanitario nazionale;

- considerato che l'articolo 23 prevede una progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale contrattualizzato delle amministrazioni pubbliche, demandata alla contrattazione collettiva per ogni comparto o area di contrattazione, da realizzare attraverso i fondi per la contrattazione integrativa;

- osservato che, nelle more dell'intervento della contrattazione collettiva, l'ammontare delle risorse destinate annualmente ai trattamenti accessori del personale, anche di livello dirigenziale, non potrà, in via generale, superare l'importo determinato per l'anno 2016;



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

- segnalata l'opportunità di valorizzare il trattamento accessorio riconosciuto al personale delle amministrazioni pubbliche, quale strumento per accrescerne la produttività e migliorare i servizi messi a disposizione dei cittadini e delle imprese, anche attraverso futuri provvedimenti che applichino a tale componente della retribuzione benefici, anche di carattere fiscale, analoghi a quelli previsti per i lavoratori privati;

- rilevata l'esigenza, evidenziata anche nell'accordo concluso il 30 novembre 2016 tra Governo e organizzazioni sindacali, che si assicuri un costante ed efficace monitoraggio dell'attuazione della riforma della pubblica amministrazione, che garantisca un'adeguata partecipazione delle organizzazioni sindacali, anche con riferimento alla misurazione e al monitoraggio dei fabbisogni di personale, nel rispetto delle normative vigenti in tema di autonomia decisionale;

- preso atto dei rilievi espressi dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nonché di quelli espressi dalla Commissione Istruzione e dalla Commissione Lavoro, esprime parere favorevole con le seguenti condizioni:

- provveda il Governo, nel primo provvedimento utile, a integrare le disposizioni di cui al Capo V (articolo 10), in tema di collocamento obbligatorio, prevedendo un'armonizzazione della normativa vigente, con particolare riferimento alle disposizioni di cui alla legge n. 407 del 1998 e alla legge n. 266 del 2005, in materia di vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e del dovere, al fine di chiarire l'ambito di configurazione delle diverse fattispecie, con riferimento agli articoli 3, comma 1, e 18, comma 2 della legge n. 68 del 1999 e delle relative quote di riserva, per garantire un'uniforme applicazione e operatività della disciplina, evitando inopportune contrapposizioni tra persone che, a diverso titolo, vivono quotidianamente una condizione di fragilità. L'integrazione di tali disposizioni dovrebbe altresì essere finalizzata a garantire la funzione "mirata" della disciplina per rispecchiare la formazione scolastica, le specifiche abilità, attitudini e competenze lavorative dei soggetti beneficiari;

- sia chiarita più opportunamente, nel decreto legislativo, la disciplina delle "linee guida", delle "linee di indirizzo" o come meglio indicate, per chiarire la loro collocazione nel sistema delle fonti, la loro compatibilità con quest'ultimo e la loro sicura collocazione negli atti amministrativi generali, dal momento che sarebbe *contra legem* se assumessero una natura sostanzialmente regolamentare (per di più, spesso, natura di regolamenti indipendenti).

Si formulano, inoltre, le seguenti osservazioni:

- valuti il Governo l'opportunità di riconsiderare le disposizioni del Capo I e del Capo VI del provvedimento, relativi, rispettivamente, alla disciplina delle fonti e alla contrattazione, al fine di dare piena attuazione all'impegno assunto nell'ambito dell'accordo stipulato con le organizzazioni sindacali il 30 novembre 2016, con riferimento agli ambiti di competenza, rispettivamente, della legge e della contrattazione, privilegiando la fonte contrattuale quale luogo naturale per la disciplina del rapporto di lavoro, dei diritti e delle garanzie dei lavoratori, nonché degli aspetti organizzativi a questi direttamente pertinenti;

- con riferimento alle disposizioni dell'articolo 4, si valuti l'opportunità di:

a) assicurare il coordinamento tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, non solo nella fase di predisposizione delle linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni, come previsto dall'articolo 6-ter, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, introdotto dal comma 2 del medesimo articolo 4, ma anche nella fase di approvazione dei piani triennali dei fabbisogni delle amministrazioni statali, prevedendo anche il concerto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione nella nuova formulazione dell'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, introdotta dal comma 1 del richiamato articolo 4;



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

*b)* prevedere che sia acquisito il concerto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione nella definizione delle modalità di rilevazione delle informazioni rese disponibili dal sistema informativo del personale del Ministero dell'economia e delle finanze, di cui all'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 2001, considerato il rilievo che tali informazioni assumeranno ai fini della predisposizione, da parte del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, delle linee di indirizzo di cui al nuovo articolo 6-ter del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001;

- valuti il Governo l'opportunità di precisare le sanzioni applicabili in caso di violazione dell'articolo 7, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall'articolo 5, comma 1, lettera a), del provvedimento in esame;

- si verifichi la possibilità, nell'ambito dei principi e criteri direttivi della delega, di cui agli articoli 16 e 17 della legge n. 124 del 2015, di introdurre nel presente provvedimento disposizioni volte a riconoscere al personale di ruolo delle pubbliche amministrazioni con figli con gravi disabilità, ai sensi dell'articolo 3, comma 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, la priorità per l'assegnazione della sede di servizio nel comune di residenza dei figli o in comuni limitrofi, ovvero altre forme di agevolazione in relazione alla assegnazione della sede;

- valuti il Governo, nell'ambito delle disposizioni del Capo III, relative al reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, l'opportunità di:

*a)* introdurre ulteriori previsioni che, nel rispetto dell'articolo 97, quarto comma, della Costituzione e della relativa giurisprudenza costituzionale, consentano di valorizzare le professionalità già esistenti nell'ambito delle pubbliche amministrazioni;

*b)* valorizzare, nell'ambito delle procedure concorsuali, le professionalità maturate e le esperienze lavorative svolte presso le amministrazioni che bandiscono il concorso, anche nell'ambito di rapporti di somministrazione di lavoro;

*c)* valorizzare il dottorato di ricerca pertinente con il profilo concorsuale richiesto;

- con riferimento all'articolo 10 del provvedimento, valuti il Governo l'opportunità di prevedere un obbligo per le amministrazioni pubbliche di rendere tempestivamente disponibili, nel proprio sito istituzionale, le informazioni relative alla copertura della quota di riserva e ai posti vacanti riservati ai disabili, ai figli delle vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e del dovere, verificando altresì la possibilità di ridurre i tempi previsti per le comunicazioni di cui all'articolo 39-*quater* del decreto legislativo n. 165 del 2001, inserito dallo schema in esame;

- con riferimento alle modifiche alla disciplina dei procedimenti disciplinari previste dal Capo VII, valuti il Governo l'opportunità di:

*a)* introdurre, al comma 9-*ter* dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, dopo le parole: "la violazione dei termini", le parole: "eccezion fatta per quello relativo alla contestazione degli addebiti e sempre che la durata complessiva del procedimento non superi in ogni caso il doppio del termine di conclusione del procedimento previsto dalla legge o dai contratti collettivi" e, comunque, introdurre una modifica che garantisca tempi certi e perentori di conclusione del procedimento pur nella ordinarietà dei termini intermedi;

*b)* precisare, anche al fine di evitare contenziosi in materia, che la nuova normativa si applica con riferimento agli illeciti commessi successivamente all'entrata in vigore del provvedimento in esame;

*c)* introdurre un obbligo di carattere generale per le pubbliche amministrazioni di comunicare all'Ispettorato per la funzione pubblica l'avvio e la conclusione dei procedimenti disciplinari e il relativo esito, al fine di consentire un efficace e tempestivo monitoraggio in materia;





# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

- all'articolo 17, comma 1, lettera *b*), si valuti l'opportunità di sostituire le parole: "lettera *h*), comma 3-*quinquies* e comma 3-*sexies*" con le seguenti: "lettera *f-ter*) e comma 3-*quinquies*";

con riferimento alle disposizioni dell'articolo 18, che recano una nuova disciplina dei controlli sulle assenze dal servizio per malattia, prevedendo la creazione di un polo unico per le visite fiscali, con attribuzione all'INPS delle relative competenze, anche per il settore pubblico, valuti il Governo l'opportunità di:

*a*) introdurre disposizioni di carattere transitorio, che garantiscano il passaggio al nuovo sistema in piena efficienza e operatività, anche considerando l'esigenza di adottare i provvedimenti attuativi previsti dalla nuova normativa;

*b*) precisare, al comma 1, lettera *c*), capoverso 2-*bis*, che, in sede di prima applicazione, fino alla sottoscrizione del primo accordo collettivo nazionale, le convenzioni siano stipulate dall'INPS anche con le associazioni maggiormente rappresentative dei medici fiscali;

- con riferimento alle disposizioni dell'articolo 20, in materia di superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni:

*a*) ai commi 1 e 2, si valuti l'opportunità di prevedere che il requisito di almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, maturi al 31 dicembre 2017, anziché alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, anche in considerazione della circostanza che le assunzioni di cui al comma 1 e le procedure concorsuali di cui al comma 2 avranno luogo nel triennio 2018-2020;

*b*) sempre con riferimento ai commi 1 e 2, in merito ai requisiti che il personale non dirigenziale deve possedere, rispettivamente, per essere assunto o per partecipare a procedure concorsuali riservate, valuti il Governo la necessità di assicurare che, per le amministrazioni finanziate dal Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (FOE), stante la peculiarità dello stato giuridico e del percorso di carriera, i tre anni di servizio si considerino maturati anche se per il calcolo complessivo del triennio il suddetto personale è stato titolare di contratti a tempo determinato, in successione tra loro, per progetti di ricerca in comune nei diversi enti;

*c*) si valuti l'opportunità di prevedere che, per i contratti di lavoro riferiti ad attività che siano interessate da processi di riordino o di trasferimento di funzioni, ovvero di fusione di diverse amministrazioni, le procedure di cui ai commi 1 e 2 possano essere effettuate dalle amministrazioni subentranti e che, ai fini della verifica del possesso dei requisiti ivi previsti, si considerino anche le selezioni effettuate e i periodi maturati presso le amministrazioni di provenienza;

*d*) si valuti la possibilità di estendere l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 anche ai dipendenti che siano stati in servizio a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione successivamente all'entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, ancorché non in servizio, garantendo in ogni caso la priorità dell'assunzione a tempo indeterminato del personale attualmente in servizio;

*e*) si valuti l'opportunità di prevedere, in linea con quanto indicato nell'intesa stipulata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che, ai fini dell'accesso alle procedure di assunzione previste dal medesimo comma 1, il personale possa essere già stato selezionato, in relazione alle attività svolte, con procedure concorsuali anche da un'amministrazione diversa da quella presso la quale presta servizio e che procederà all'assunzione;

*f*) si valuti la possibilità di estendere l'applicabilità delle disposizioni di cui al comma 2 anche al personale che abbia prestato la propria attività con contratti di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce la procedura concorsuale successivamente all'entrata in vigore della legge 7 agosto 2015, n. 124;



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

g) al comma 2, si valuti l'opportunità di fare riferimento al personale che presta la propria attività presso l'amministrazione che bandisce il concorso, non essendo configurabile un vero e proprio rapporto di servizio con la pubblica amministrazione per il personale titolare di contratti di lavoro flessibile;

h) al comma 9, secondo periodo, si valuti l'opportunità di sopprimere la parola "non" e di aggiungere infine "con precedenza per il personale inserito in graduatorie nazionali nei limiti dei posti vacanti e disponibili";

- con riferimento all'articolo 22, comma 5, si valuti l'opportunità di:

a) prevedere una modifica dell'articolo 60, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, laddove si richiama l'applicazione delle misure di cui all'articolo 30, comma 11, della legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni ed integrazioni, facendo riferimento ad una disposizione abrogata dalla legge n. 196 del 2009;

b) modificare l'articolo 60, comma 6, secondo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001, al fine di sopprimere le parole: ", dei rendimenti, dei risultati, di verifica dei carichi di lavoro", tenendo conto che, anche alla luce delle disposizioni dello schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo n. 150 del 2009, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge n. 124 del 2015, i richiamati controlli sono rimessi agli Organismi indipendenti di valutazione della *performance*;

c) verificare la possibilità di attribuire al Dipartimento della funzione pubblica una competenza di carattere generale in materia di monitoraggio e di valutazione dell'attuazione delle disposizioni concernenti il pubblico impiego, con particolare riferimento a quelle introdotte dal provvedimento in esame;

- con riferimento all'articolo 23, comma 1, si valuti l'opportunità di specificare che il processo di graduale convergenza dei trattamenti economici accessori ivi previsto tenga conto delle specificità derivanti dall'eventuale istituzione di sezioni contrattuali nell'ambito dei comparti o delle aree di contrattazione;

- valuti il Governo l'opportunità di integrare le disposizioni di cui all'articolo 23, comma 2, allo scopo di tenere conto, ai fini dell'applicazione della regola della stabilizzazione delle risorse destinate annualmente ai trattamenti accessori al livello di quelle erogate nel 2016, delle peculiarità che caratterizzano l'area della dirigenza medica, con particolare riferimento alle somme destinate alla retribuzione individuale di anzianità;

- valuti il Governo l'opportunità di estendere l'ambito di applicazione della sperimentazione prevista dai commi 4 e 5 dell'articolo 23 anche ai Comuni in possesso dei requisiti ivi previsti, previa individuazione di specifici meccanismi che assicurino l'effettiva assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- valuti il Governo l'opportunità di rivedere l'articolo 40, comma 3-ter, del decreto legislativo n. 165 del 2001, il quale costituisce un evidente *vulnus* al principio della contrattazione: il meccanismo previsto, infatti, viola la norma fondamentale sulla natura pattizia dei contratti, modificabili solo su accordo tra le parti ed è evidente che, per quanto si tratti della fattispecie dei rinnovi contrattuali, introdurre l'intervento autoritativo, ritornando al modello configurato dal D.P.R. n. 3 del 1957 e alla disciplina tipico dei residui casi di impiego pubblico non contrattualizzato, è una contraddizione in termini insostenibile sul piano giuridico. L'intervento autoritativo, la cui efficacia andrebbe comunque limitata nel tempo, dovrebbe essere circoscritto a disposizioni necessarie per garantire servizi essenziali, in quanto rispondente a esigenze di interesse pubblico e non di stretta regolamentazione del rapporto di lavoro;

- valuti il Governo l'opportunità di sostituire, nel comma 2-ter dell'articolo 7 del decreto-legge n. 14 del 2017 sulla sicurezza urbana, il termine "comuni" con "enti locali", per garantire



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

l'applicazione della disposizione anche agli enti espressione di associazione, nelle più diverse forme, dei Comuni.

Si formulano, infine, le seguenti raccomandazioni:

- appare utile evidenziare questioni emerse nel corso delle audizioni e dell'attività istruttoria, per sottolineare temi che dovranno esser affrontati e risolti nell'attività di riordino della complessiva disciplina dell'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche in chiave di riequilibrio equitativo tra le varie categorie e di pari opportunità. In particolare, la mancata emanazione del decreto legislativo sulla dirigenza lascia, allo stato, irrisolte alcune questioni, di cui si raccomanda la soluzione, laddove possibile, nel rispetto dei principi costituzionali in materia di delega legislativa, già in sede di emanazione del testo definitivo del presente decreto. Al riguardo, si raccomanda di:

*a)* valutare l'opportunità di prevedere l'inquadramento, nel ruolo unico dei dirigenti statali, anche per quei soggetti che hanno prestato servizio come segretari comunali, ai sensi dell'articolo 1, comma 49, della legge n. 311 del 2004, e che prestano o hanno prestato servizio quali dirigenti di pubbliche amministrazioni e di specificare che, per tali soggetti, restano fermi l'iscrizione ai ruoli delle amministrazioni di appartenenza, il trattamento giuridico in corso alla data di collocamento in aspettativa, distacco o analogo provvedimento e, ove spettante, il relativo trattamento economico;

*b)* valutare la possibilità di dare soluzione alla questione del personale delle Agenzie Fiscali con funzioni dirigenziali, originata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2015 e foriera di problemi anche organizzativi e di contenzioso, contemperando, con un'equa normativa, il rispetto dell'articolo 97 della Costituzione e le aspettative maturate dal suddetto personale;

*c)* valutare, più in generale, la possibilità di disciplinare la stabilizzazione della dirigenza mediante una regolamentazione organica formulata in analogia con quella per l'eliminazione del precariato non dirigenziale, ma attenta alle oggettive differenze di stato giuridico e di responsabilità e specializzazione professionale richieste;

*d)* valutare la possibilità di rivedere l'inquadramento del personale AFAM (Alta Formazione Artistica e Musicale), prevedendo uno stato giuridico formalmente più consono con la loro professionalità e in analogia con la disciplina prevista per i professori universitari;

*e)* valutare la possibilità di applicare le norme relative al superamento del precariato nel Servizio Sanitario Nazionale, tenendo conto delle peculiarità professionali sanitarie e mediche.

## **PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 393**

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

- valutato il parere espresso il 6 aprile 2017 dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con particolare riferimento agli emendamenti proposti dall'Unione delle province d'Italia;

- preso atto dei contenuti dell'intesa sancita il 6 aprile 2017 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016;

- considerato il parere n. 916 del 2017, espresso nell'adunanza dell'11 aprile 2017 dalla Commissione speciale istituita dal Consiglio di Stato ai fini dell'esame dello schema di decreto legislativo e dell'espressione del relativo parere;



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

- richiamati i contenuti dell'accordo sottoscritto il 30 novembre 2016 dalla Ministra e dal Sottosegretario di Stato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, da un lato, e dai Segretari generali di CGIL, CISL e UIL, dall'altro;
- esaminati gli elementi di valutazione acquisiti nell'ambito delle audizioni informali delle organizzazioni sindacali del pubblico impiego, svolte il 4 aprile 2017;
- osservato che, nel parere del Consiglio di Stato, si raccomanda al Governo "di porre in essere tutte le opportune iniziative con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'ambito del necessario rapporto di leale collaborazione con le stesse al fine di evitare in qualsiasi modo che le finalità di semplificazione, razionalizzazione e di riorganizzazione della disciplina del rapporto privato alle dipendenze pubbliche e la tutela degli interessi pubblici in essa coinvolti possano, di fatto, limitare gli spazi e la funzione dell'autonomia collettiva; svuotare e/o marginalizzare la consultazione sindacale; incrementare l'introduzione di meccanismi di regolamentazione autoritativa del rapporto di lavoro pubblico, per quanto provvisori, in sede di contrattazione decentrata; irrigidire, più in generale, il rapporto tra fonte autoritativa e fonte negoziale";
- considerato che l'articolo 4 dello schema modifica l'attuale disciplina della determinazione dei fabbisogni di personale, prevedendo il progressivo superamento della considerazione della dotazione organica come limite e parametro di riferimento per le assunzioni, privilegiando, invece, la valutazione degli effettivi fabbisogni di personale;
- rilevato che, al fine di realizzare tale mutamento di prospettiva, assume un ruolo centrale il piano triennale dei fabbisogni di personale;
- apprezzato che l'articolo 5 introduce, dal 1° gennaio 2018, un divieto, per le pubbliche amministrazioni, di stipulare contratti di collaborazione che si concretizzino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative, con modalità di esecuzione organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro, in linea con la disciplina prevista nel settore privato dall'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ferma restando la necessità di considerare, in via transitoria, la peculiarità di talune situazioni;
- ritenuto auspicabile che, in linea con quanto indicato nel parere espresso dal Consiglio di Stato e al fine di superare incertezze in sede interpretativa, si proceda in un prossimo futuro alla redazione di un testo unico che contenga una disciplina unitaria e organica dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche con riferimento alla esaustiva regolamentazione delle forme contrattuali flessibili;
- apprezzato che, all'articolo 10, si prevede l'istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica, di una Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità, nonché l'introduzione, nelle amministrazioni pubbliche con più di duecento dipendenti, della figura del responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità, anche al fine di promuovere gli accomodamenti ragionevoli di cui all'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216;
- apprezzate le disposizioni contenute nell'articolo 18, che prevede la costituzione di un polo unico per le visite fiscali, facente capo all'INPS, che provvede, in base alla nuova disciplina, alla effettuazione e alla gestione degli accertamenti medico-legali sulle assenze dal lavoro per malattia sia nel settore pubblico sia nel settore privato, eliminando l'attuale dualismo, che attribuisce alle Aziende sanitarie locali il compito di effettuare le verifiche nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni;
- preso atto del rinvio ad un successivo decreto interministeriale per l'armonizzazione della disciplina del settore pubblico e privato in tema di fasce orarie di reperibilità in caso di malattia, mediante la definizione delle fasce entro le quali devono essere effettuate le visite di



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

controllo, nonché per la definizione delle modalità per lo svolgimento delle stesse visite e per l'accertamento, anche con cadenza sistematica e ripetitiva, delle assenze dal servizio per malattia;

- espresso apprezzamento per le finalità perseguite dall'articolo 20, che reca specifiche disposizioni per la stabilizzazione, entro il triennio 2018-2020, del personale precario non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni;

- condivisa l'esigenza, segnalata anche dall'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di adottare interventi di armonizzazione tra la disciplina in materia di stabilizzazioni di cui all'articolo 20 e la legislazione vigente relativa ai lavoratori socialmente utili;

- segnalata, tuttavia, l'esigenza di individuare tempestivamente, anche nell'ambito di prossimi provvedimenti legislativi, interventi volti ad assicurare percorsi per la stabilizzazione nell'esercizio delle funzioni dirigenziali del personale già regolarmente assunto ed appartenente ai ruoli della pubblica amministrazione, il quale abbia svolto funzioni dirigenziali in forza di reiterati contratti a termine, con particolare riferimento a quello delle Agenzie fiscali;

- evidenziata, altresì, la necessità di perseguire analoghi percorsi di stabilizzazione per i dirigenti sanitari assunti con contratti a tempo determinato alle dipendenze dal Servizio sanitario nazionale;

- considerato che l'articolo 23 prevede una progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale contrattualizzato delle amministrazioni pubbliche, demandata alla contrattazione collettiva per ogni comparto o area di contrattazione, da realizzare attraverso i fondi per la contrattazione integrativa;

- osservato che, nelle more dell'intervento della contrattazione collettiva, l'ammontare delle risorse destinate annualmente ai trattamenti accessori del personale, anche di livello dirigenziale, non potrà, in via generale, superare l'importo determinato per l'anno 2016;

- segnalata l'opportunità di valorizzare il trattamento accessorio riconosciuto al personale delle amministrazioni pubbliche, quale strumento per accrescerne la produttività e migliorare i servizi messi a disposizione dei cittadini e delle imprese, anche attraverso futuri provvedimenti che applichino a tale componente della retribuzione benefici, anche di carattere fiscale, analoghi a quelli previsti per i lavoratori privati;

- rilevata l'esigenza, evidenziata anche nell'accordo concluso il 30 novembre 2016 tra Governo e organizzazioni sindacali, che si assicuri un costante ed efficace monitoraggio dell'attuazione della riforma della pubblica amministrazione, che garantisca un'adeguata partecipazione delle organizzazioni sindacali, anche con riferimento alla misurazione e al monitoraggio dei fabbisogni di personale, nel rispetto delle normative vigenti in tema di autonomia decisionale;

- preso atto dei rilievi espressi dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nonché di quelli espressi dalla Commissione istruzione e dalla Commissione lavoro, esprime parere favorevole con le seguenti condizioni:

- provveda il Governo, nel primo provvedimento utile, a integrare le disposizioni di cui al Capo V (articolo 10), in tema di collocamento obbligatorio, prevedendo un'armonizzazione della normativa vigente, con particolare riferimento alle disposizioni di cui alla legge n. 407 del 1998 e alla legge n. 266 del 2005, in materia di vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e del dovere, al fine di chiarire l'ambito di configurazione delle diverse fattispecie, con riferimento agli articoli 3, comma 1, e 18, comma 2 della legge n. 68 del 1999 e delle relative quote di riserva, per garantire un'uniforme applicazione e operatività della disciplina, evitando inopportune contrapposizioni tra persone che, a diverso titolo, vivono quotidianamente una



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

condizione di fragilità. L'integrazione di tali disposizioni dovrebbe altresì essere finalizzata a garantire la funzione "mirata" della disciplina per rispecchiare la formazione scolastica, le specifiche abilità, attitudini e competenze lavorative dei soggetti beneficiari;

- sia chiarita più opportunamente, nel decreto legislativo, la disciplina delle "linee guida", delle "linee di indirizzo" o come meglio indicate, per chiarire la loro collocazione nel sistema delle fonti, la loro compatibilità con quest'ultimo e la loro sicura collocazione negli atti amministrativi generali, dal momento che sarebbe *contra legem* se assumessero una natura sostanzialmente regolamentare (per di più, spesso, natura di regolamenti indipendenti).

Si formulano, inoltre, le seguenti osservazioni:

- valuti il Governo l'opportunità di riconsiderare le disposizioni del Capo I e del Capo VI del provvedimento, relativi, rispettivamente, alla disciplina delle fonti e alla contrattazione, al fine di dare piena attuazione all'impegno assunto nell'ambito dell'accordo stipulato con le organizzazioni sindacali il 30 novembre 2016, con riferimento agli ambiti di competenza, rispettivamente, della legge e della contrattazione, privilegiando la fonte contrattuale quale luogo naturale per la disciplina del rapporto di lavoro, dei diritti e delle garanzie dei lavoratori, nonché degli aspetti organizzativi a questi direttamente pertinenti;

- con riferimento alle disposizioni dell'articolo 4, si valuti l'opportunità di:

a) assicurare il coordinamento tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, non solo nella fase di predisposizione delle linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni, come previsto dall'articolo 6-ter, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, introdotto dal comma 2 del medesimo articolo 4, ma anche nella fase di approvazione dei piani triennali dei fabbisogni delle amministrazioni statali, prevedendo anche il concerto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione nella nuova formulazione dell'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, introdotta dal comma 1 del richiamato articolo 4;

b) prevedere che sia acquisito il concerto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione nella definizione delle modalità di rilevazione delle informazioni rese disponibili dal sistema informativo del personale del Ministero dell'economia e delle finanze, di cui all'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 2001, considerato il rilievo che tali informazioni assumeranno ai fini della predisposizione, da parte del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, delle linee di indirizzo di cui al nuovo articolo 6-ter del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001;

- valuti il Governo l'opportunità di precisare le sanzioni applicabili in caso di violazione dell'articolo 7, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall'articolo 5, comma 1, lettera a), del provvedimento in esame;

- si verifichi la possibilità, nell'ambito dei principi e criteri direttivi della delega, di cui agli articoli 16 e 17 della legge n. 124 del 2015, di introdurre nel presente provvedimento disposizioni volte a riconoscere al personale di ruolo delle pubbliche amministrazioni con figli con gravi disabilità, ai sensi dell'articolo 3, comma 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, la priorità per l'assegnazione della sede di servizio nel comune di residenza dei figli o in comuni limitrofi, ovvero altre forme di agevolazione in relazione alla assegnazione della sede;

- valuti il Governo, nell'ambito delle disposizioni del Capo III, relative al reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, l'opportunità di:

a) introdurre ulteriori previsioni che, nel rispetto dell'articolo 97, quarto comma, della Costituzione e della relativa giurisprudenza costituzionale, consentano di valorizzare le professionalità già esistenti nell'ambito delle pubbliche amministrazioni;



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

b) valorizzare, nell'ambito delle procedure concorsuali, le professionalità maturate e le esperienze lavorative svolte presso le amministrazioni che bandiscono il concorso, anche nell'ambito di rapporti di somministrazione di lavoro;

c) valorizzare il dottorato di ricerca pertinente con il profilo concorsuale richiesto;

- con riferimento all'articolo 10 del provvedimento, valuti il Governo l'opportunità di prevedere un obbligo per le amministrazioni pubbliche di rendere tempestivamente disponibili, nel proprio sito istituzionale, le informazioni relative alla copertura della quota di riserva e ai posti vacanti riservati ai disabili, ai figli delle vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e del dovere, verificando altresì la possibilità di ridurre i tempi previsti per le comunicazioni di cui all'articolo 39-*quater* del decreto legislativo n. 165 del 2001, inserito dallo schema in esame;

- con riferimento alle modifiche alla disciplina dei procedimenti disciplinari previste dal Capo VII, valuti il Governo l'opportunità di:

a) introdurre, al comma 9-*ter* dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, dopo le parole: "la violazione dei termini", le parole: "eccezion fatta per quello relativo alla contestazione degli addebiti e sempre che la durata complessiva del procedimento non superi in ogni caso il doppio del termine di conclusione del procedimento previsto dalla legge o dai contratti collettivi" e, comunque, introdurre una modifica che garantisca tempi certi e perentori di conclusione del procedimento pur nella ordinarietà dei termini intermedi;

b) precisare, anche al fine di evitare contenziosi in materia, che la nuova normativa si applica con riferimento agli illeciti commessi successivamente all'entrata in vigore del provvedimento in esame;

c) introdurre un obbligo di carattere generale per le pubbliche amministrazioni di comunicare all'Ispettorato per la funzione pubblica l'avvio e la conclusione dei procedimenti disciplinari e il relativo esito, al fine di consentire un efficace e tempestivo monitoraggio in materia;

- all'articolo 17, comma 1, lettera b), si valuti l'opportunità di sostituire le parole: "lettera h), comma 3-*quinqüies* e comma 3-*sexies*" con le seguenti: "lettera f-*ter*) e comma 3-*quinqüies*";

- con riferimento alle disposizioni dell'articolo 18, che recano una nuova disciplina dei controlli sulle assenze dal servizio per malattia, prevedendo la creazione di un polo unico per le visite fiscali, con attribuzione all'INPS delle relative competenze, anche per il settore pubblico, valuti il Governo l'opportunità di:

a) introdurre disposizioni di carattere transitorio, che garantiscano il passaggio al nuovo sistema in piena efficienza e operatività, anche considerando l'esigenza di adottare i provvedimenti attuativi previsti dalla nuova normativa;

b) precisare, al comma 1, lettera c), capoverso 2-*bis*, che, in sede di prima applicazione, fino alla sottoscrizione del primo accordo collettivo nazionale, le convenzioni siano stipulate dall'INPS anche con le associazioni maggiormente rappresentative dei medici fiscali;

- con riferimento alle disposizioni dell'articolo 20, in materia di superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni:

a) ai commi 1 e 2, si valuti l'opportunità di prevedere che il requisito di almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, maturi al 31 dicembre 2017, anziché alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, anche in considerazione della circostanza che le assunzioni di cui al comma 1 e le procedure concorsuali di cui al comma 2 avranno luogo nel triennio 2018-2020;

b) sempre con riferimento ai commi 1 e 2, in merito ai requisiti che il personale non dirigenziale deve possedere, rispettivamente, per essere assunto o per partecipare a procedure concorsuali riservate, valuti il Governo la necessità di assicurare che, per le amministrazioni finanziate dal



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (FOE), stante la peculiarità dello stato giuridico e del percorso di carriera, i tre anni di servizio si considerino maturati anche se per il calcolo complessivo del triennio il suddetto personale è stato titolare di contratti a tempo determinato, in successione tra loro, per progetti di ricerca in comune nei diversi enti;

c) si valuti l'opportunità di prevedere che, per i contratti di lavoro riferiti ad attività che siano interessate da processi di riordino o di trasferimento di funzioni, ovvero di fusione di diverse amministrazioni, le procedure di cui ai commi 1 e 2 possano essere effettuate dalle amministrazioni subentranti e che, ai fini della verifica del possesso dei requisiti ivi previsti, si considerino anche le selezioni effettuate e i periodi maturati presso le amministrazioni di provenienza;

d) si valuti la possibilità di estendere l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 anche ai dipendenti che siano stati in servizio a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione successivamente all'entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, ancorché non in servizio, garantendo in ogni caso la priorità dell'assunzione a tempo indeterminato del personale attualmente in servizio;

e) si valuti l'opportunità di prevedere, in linea con quanto indicato nell'intesa stipulata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che, ai fini dell'accesso alle procedure di assunzione previste dal medesimo comma 1, il personale possa essere già stato selezionato, in relazione alle attività svolte, con procedure concorsuali anche da un'amministrazione diversa da quella presso la quale presta servizio e che procederà all'assunzione;

f) si valuti la possibilità di estendere l'applicabilità delle disposizioni di cui al comma 2 anche al personale che abbia prestato la propria attività con contratti di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce la procedura concorsuale successivamente all'entrata in vigore della legge 7 agosto 2015, n. 124;

g) al comma 2, si valuti l'opportunità di fare riferimento al personale che presta la propria attività presso l'amministrazione che bandisce il concorso, non essendo configurabile un vero e proprio rapporto di servizio con la pubblica amministrazione per il personale titolare di contratti di lavoro flessibile;

h) al comma 9, secondo periodo, si valuti l'opportunità di sopprimere la parola "non" e di aggiungere infine "con precedenza per il personale inserito in graduatorie nazionali nei limiti dei posti vacanti e disponibili";

- con riferimento all'articolo 22, comma 5, si valuti l'opportunità di:

a) prevedere una modifica dell'articolo 60, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, laddove si richiama l'applicazione delle misure di cui all'articolo 30, comma 11, della legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni ed integrazioni, facendo riferimento ad una disposizione abrogata dalla legge n. 196 del 2009;

b) modificare l'articolo 60, comma 6, secondo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001, al fine di sopprimere le parole: ", dei rendimenti, dei risultati, di verifica dei carichi di lavoro", tenendo conto che, anche alla luce delle disposizioni dello schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo n. 150 del 2009, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge n. 124 del 2015, i richiamati controlli sono rimessi agli Organismi indipendenti di valutazione della *performance*;

c) verificare la possibilità di attribuire al Dipartimento della funzione pubblica una competenza di carattere generale in materia di monitoraggio e di valutazione dell'attuazione delle disposizioni concernenti il pubblico impiego, con particolare riferimento a quelle introdotte dal provvedimento in esame;





# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

- con riferimento all'articolo 23, comma 1, si valuti l'opportunità di specificare che il processo di graduale convergenza dei trattamenti economici accessori ivi previsto tenga conto delle specificità derivanti dall'eventuale istituzione di sezioni contrattuali nell'ambito dei comparti o delle aree di contrattazione;

- valuti il Governo l'opportunità di integrare le disposizioni di cui all'articolo 23, comma 2, allo scopo di tenere conto, ai fini dell'applicazione della regola della stabilizzazione delle risorse destinate annualmente ai trattamenti accessori al livello di quelle erogate nel 2016, delle peculiarità che caratterizzano l'area della dirigenza medica, con particolare riferimento alle somme destinate alla retribuzione individuale di anzianità;

- valuti il Governo l'opportunità di estendere l'ambito di applicazione della sperimentazione prevista dai commi 4 e 5 dell'articolo 23 anche ai Comuni in possesso dei requisiti ivi previsti, previa individuazione di specifici meccanismi che assicurino l'effettiva assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- valuti il Governo l'opportunità di rivedere l'articolo 40, comma 3-ter, del decreto legislativo n. 165 del 2001, il quale costituisce un evidente *vulnus* al principio della contrattazione: il meccanismo previsto, infatti, viola la norma fondamentale sulla natura pattizia dei contratti, modificabili solo su accordo tra le parti ed è evidente che, per quanto si tratti della fattispecie dei rinnovi contrattuali, introdurre l'intervento autoritativo, ritornando al modello configurato dal D.P.R. n. 3 del 1957 e alla disciplina tipico dei residui casi di impiego pubblico non contrattualizzato, è una contraddizione in termini insostenibile sul piano giuridico. L'intervento autoritativo, la cui efficacia andrebbe comunque limitata nel tempo, dovrebbe essere circoscritto a disposizioni necessarie per garantire servizi essenziali, in quanto rispondente a esigenze di interesse pubblico e non di stretta regolamentazione del rapporto di lavoro;

- valuti il Governo l'opportunità di sostituire, nel comma 2-ter dell'articolo 7 del decreto-legge n. 14 del 2017 sulla sicurezza urbana, il termine "comuni" con "enti locali", per garantire l'applicazione della disposizione anche agli enti espressione di associazione, nelle più diverse forme, dei Comuni.

Si formulano, infine, le seguenti raccomandazioni:

- appare utile evidenziare questioni emerse nel corso delle audizioni e dell'attività istruttoria, per sottolineare temi che dovranno essere affrontati e risolti anche in chiave di riequilibrio equitativo tra le varie categorie e di pari opportunità. In particolare, la mancata emanazione del decreto legislativo sulla dirigenza lascia, allo stato, irrisolte alcune questioni, di cui si raccomanda la soluzione, laddove possibile, nel rispetto dei principi costituzionali in materia di delega legislativa, già in sede di emanazione del testo definitivo del presente decreto. Al riguardo, si raccomanda di:

a) valutare l'opportunità di prevedere l'inquadramento, nel ruolo unico dei dirigenti statali, anche per quei soggetti che hanno prestato servizio come segretari comunali, ai sensi dell'articolo 1, comma 49, della legge n. 311 del 2004, e che prestano o hanno prestato servizio quali dirigenti di pubbliche amministrazioni e di specificare che, per tali soggetti, restano fermi l'iscrizione ai ruoli delle amministrazioni di appartenenza, il trattamento giuridico in corso alla data di collocamento in aspettativa, distacco o analogo provvedimento e, ove spettante, il relativo trattamento economico;


b) valutare la possibilità di dare soluzione alla questione del personale delle Agenzie Fiscali con funzioni dirigenziali, originata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2015 e foriera di problemi anche organizzativi e di contenzioso, temperando, con un'equa normativa, il rispetto dell'articolo 97 della Costituzione e le aspettative maturate dal suddetto personale;



# UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI  
DIRIGENTI DELLO STATO

- c) valutare, più in generale, la possibilità di disciplinare la stabilizzazione della dirigenza mediante una regolamentazione organica formulata in analogia con quella per l'eliminazione del precariato non dirigenziale, ma attenta alle oggettive differenze di stato giuridico e di responsabilità e specializzazione professionale richieste;
- d) valutare la possibilità di rivedere l'inquadramento del personale AFAM (Alta Formazione Artistica e Musicale), prevedendo uno stato giuridico formalmente più consono con la loro professionalità e in analogia con la disciplina prevista per i professori universitari;
- e) valutare la possibilità di applicare le norme relative al superamento del precariato nel Servizio Sanitario Nazionale, tenendo conto delle peculiarità professionali sanitarie e mediche.

  
*Dott. Avv. Barbara Casagrande*