SENATO DELLA REPUBBLICA

I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

AUDIZIONE

di UNADIS – Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato

su

Atto del Governo n. 393 sottoposto a parere parlamentare

Schema di decreto legislativo recante modifiche ed integrazioni al testo unico del pubblico impiego di cui al d. lgs. 30.03.2001, n. 165

Roma, Palazzo Carpegna

Aula della I Commissione

20 aprile 2017 – h. 14.00

Signor Presidente, Signori Senatori,

nel ringraziare per la facoltà concessa, questa Organizzazione Sindacale della dirigenza pubblica, con riferimento allo schema di decreto legislativo Atto Governo n. 393, sottoposto al parere di codesta Prima Commissione, ritiene necessario formulare alcune considerazioni soprattutto in relazione all'art. 20 dello schema normativo e, in particolare, ai meccanismi ivi previsti per la stabilizzazione del precariato pubblico.

In sintesi, nel preannunciare sin d'ora le conclusioni di questo intervento, si vuole evidenziare l'opportunità, o meglio la necessità, che

venga inserita nel parere la condizione

volta a: ***estendere l'ambito applicativo dei meccanismi stabilizzatori di cui all'art. 20 anche in favore dei lavoratori pubblici che hanno svolto funzioni dirigenziali nella pubblica amministrazione in forza di contratti di lavoro a termine eccessivamente reiterati nel tempo - per almeno un triennio negli ultimi otto anni, tanto da aver assunto carattere di ordinarietà come nell'ipotesi dei funzionari incaricati di funzioni dirigenziali presso le Agenzie fiscali - ed in tal modo consentire, nel rispetto della copertura finanziaria, l'inquadramento di tali funzionari pubblici nel ruolo dirigenziale da realizzarsi , con gli opportuni adattamenti del caso, secondo lo schema già delineato e cioè in forma automatica per coloro che hanno già avuto accesso nella pubblica amministrazione tramite selezione con pubblico concorso ovvero con la riserva di posti nei prossimi pubblici concorsi per coloro che non siano mai stati selezionati con concorso***.

Una simile condizione risulterebbe

- in linea con l'ampiezza della delega relativa al riordino di tutto il pubblico impiego e con la finalità della medesima nella parte in cui si prefigge di operare sul problema del precariato pubblico,

- in coerenza con la posizione assunta sul tema in maniera trasversale da tutte le forze politiche, con sottoscrizione di ordini del Giorno approvati dai rispettivi rami del Parlamento ovvero con apposite iniziative anche a livello europeo da parte di europarlamentari italiani,

- in coerenza peraltro con quanto già osservato in sede consultiva dalla XI Commissione Lavoro e Previdenza Sociale del Senato, la quale ha rappresentato l'opportunità di evitare irragionevoli e pregiudiziali limitazioni dell'ambito di applicazione, in tal modo eliminando effetti discriminatori suscettibili di esporre il provvedimento in esame a possibili censure di legittimità costituzionale.

La richiesta qui formulata si giustifica in quanto i meccanismi di stabilizzazione del precariato storico della pubblica amministrazione previsti dall'articolo 20 dello schema di decreto legislativo, nel testo licenziato, sono espressamente limitati al solo personale non dirigenziale, con conseguente esclusione del personale dirigenziale pur quando quest'ultimo sia stato anch'esso destinatario di abusi da reiterazione di contratti a termine e possegga i medesimi requisiti previsti dalla norma ai fini della stabilizzazione.

In proposito si osserva che, nel pubblico impiego, simili forme di abuso nella reiterazione di contratti a tempo determinato si sono verificate non solo per l'espletamento di mansioni esecutive o impiegatizie, ma anche per lo svolgimento di funzioni dirigenziali e, in tal caso, si sono realizzate a volte per periodi lunghissimi, in particolare nel caso delle Agenzie fiscali dove tali abusi nei confronti del "personale dirigenziale" si sono protratti anche per 15 anni, a decorrere dalla riforma della amministrazione finanziaria. Queste situazioni, pertanto, hanno configurato un abuso di utilizzo delle forme flessibili di lavoro parimenti censurabile e perciò parimenti meritevole di tutela in quanto esattamente assimilabile agli

abusi compiuti nei confronti del personale non dirigenziale, abusi per il cui rimedio sono stati appunto previsti i meccanismi stabilizzatori di cui all'art. 20 dello schema di decreto legislativo.

Al riguardo, a supporto della fondatezza della richiesta di inserimento della citata condizione nel redigendo parere, si propongono alcune brevi riflessioni. In particolare, si consideri che:

- lo schema di decreto legislativo, come noto, è stato adottato sulla base delle previsioni della "legge delega" 7 agosto 2015, n. 124, che, tra l'altro, tendono alla *"semplificazione"* e al *"riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa"*; quindi, la delega in argomento, in sostanza, ha una portata molto ampia e generale per la semplificazione ed il riordino di tutto il lavoro pubblico e dei connessi profili organizzativi, con ciò riferendosi non al solo personale non dirigenziale, ma al lavoro presso le pubbliche amministrazioni nel suo complesso, anche in quanto tale riordino risulta funzionale al perseguimento delle finalità normative della nuova disciplina sul pubblico impiego;

- in questo contesto generale, la legge delega, alla lettera o) del comma 1 dell'art. 17, prevede espressamente la delega per la *"disciplina delle forme di lavoro flessibile, ... anche al fine di prevenire il precariato"*: l'art. 20 dello schema di decreto legislativo attua specificamente tale delega prevedendo alcuni meccanismi di superamento del precariato pubblico evidentemente finalizzati ad operare una sanatoria generalizzata di tutte le "storture" generatesi nel pregresso ed agevolare l'avvio del "nuovo corso" previsto per il pubblico impiego dalla introducenda disciplina di settore tesa, tra l'altro, ad evitare in futuro il ripetersi di simili degenerazioni connesse all'utilizzo eccessivamente reiterato di forme di lavoro flessibile. In proposito, risulta evidente come tale finalità sia ovviamente riferibile indifferentemente al personale non dirigenziale e a quello dirigenziale;

- occorre porre attenzione al fatto che la citata finalità corrisponde, in sostanza, a quanto è stato richiesto allo Stato italiano dagli organi europei in materia di precariato pubblico e, quindi, occorre sottolineare che, in tale ottica, il concetto di precariato cui fa riferimento la legge delega deve intendersi ovviamente non nell'uso gergale che ne viene fatto, ma nella accezione tecnica cui fanno riferimento l'ordinamento europeo ed i principi di tutela in esso previsti ai quali, con l'odierno decreto legislativo, il nostro Paese intende adeguarsi: deve perciò farsi riferimento, in sostanza, al precariato inteso come instabilità lavorativa connessa all'abusivo ricorso alle forme di lavoro flessibili; occorre perciò far riferimento al concetto di precariato rinvenibile nell'ordinamento sovranazionale (Direttiva 1999/70/CE) e nelle relative indicazioni fornite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea che hanno delineato un obbligo di tutela nei confronti dei lavoratori che hanno subito abusi da eccessiva reiterazione di contratti di lavoro a tempo determinato, tutela da osservarsi non solo senza discriminazioni tra settore privato e settore pubblico, ma anche senza differenziazioni tra categorie di lavoratori; anzi, a livello europeo, come noto, pende al momento a carico dello Stato italiano una procedura di infrazione (n. 2014/4231) proprio per gli abusi commessi in tutto il pubblico impiego con lo strumento del contratto a termine eccessivamente reiterato e risale a pochi giorni fa il perentorio monito 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, che il provvedimento normativo in esame tende anche a "disinnescare" la menzionata procedura di infrazione;

- alla luce di ciò, qualora i meccanismi "stabilizzatori" del decreto legislativo in argomento venissero limitati, come nella stesura originaria, solamente al personale non dirigenziale, l'intervento normativo sarebbe non esaustivo, risultando peraltro discriminatorio nei confronti del personale dirigenziale e conseguentemente, non solo non raggiungerebbe lo scopo inibitorio nei confronti della menzionata

procedura di infrazione, ma sarebbe anche censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale; infatti, la mancata previsione per il personale dirigenziale di una forma di tutela analoga a quella riconosciuta al personale non dirigenziale configurerebbe una violazione sia del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), sia del principio di rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali (art. 117 Cost.); la esclusione del personale dirigenziale dalla tutela stabilizzatoria prevista dall'art. 20 dello schema di decreto legislativo, ove permanesse nel testo definitivo, configurerebbe una cd. "omissione relativa" che si realizza nel caso di insufficiente estensione di una disciplina, quando una posizione di tutela venga prevista dal legislatore a favore di una classe di situazioni o di soggetti meno ampia di quella che, per rispetto del principio di eguaglianza ovvero di altre direttive costituzionali, deve essere considerata;

- in tal senso, peraltro, si è già espressa la XI Commissione del Senato che, pronunciando in consultiva il proprio parere sullo schema di decreto legislativo in argomento, con specifico riferimento ai meccanismi stabilizzatori previsti dall'art. 20, ha sottolineato l'opportunità di estendere tali meccanismi anche al personale che abbia svolto funzioni dirigenziali, e ciò proprio per evitare di determinare una "irragionevole esclusione pregiudiziale" del personale dirigenziale dalla disciplina stabilizzatoria;

- in tale quadro, diviene quindi necessario estendere anche al personale dirigenziale la disciplina stabilizzatoria in parola; ovviamente, in questa operazione di estensione dell'ambito applicativo risulterà opportuno mantenere una rigorosa coerenza, pur con i dovuti adattamenti per i casi di specie, con il meccanismo già delineato dall'art. 20 il quale, fermo restando il requisito dello svolgimento delle funzioni lavorative per un periodo pari ad almeno un triennio negli ultimi otto anni, prevede due canali di stabilizzazione sui quali anche la Corte Costituzionale ha avuto già modo di porre il proprio *imprimatur* di legittimità (sent. n. 187 del 2016): la stabilizzazione realizzata in forma automatica per coloro che hanno già superato una selezione concorsuale nella pubblica amministrazione e quella attuata con la riserva di posti in concorsi da espletare nel triennio 2018-2020 per coloro che invece non abbiano mai superato una selezione concorsuale pubblica. In tal senso, per la stabilizzazione del personale dirigenziale dovrebbe analogamente prevedersi un meccanismo di inquadramento diretto nel ruolo dirigenziale per i funzionari che abbiano compiuto il triennio di funzioni ed abbiano già superato nella pubblica amministrazione un concorso pubblico; specularmente, dovrebbe prevedersi una riserva di posti dirigenziali nei prossimi concorsi da espletarsi nel triennio 2018-2020 per il personale che abbia svolto un triennio di funzioni dirigenziali negli ultimi otto anni, ma non abbia mai superato nella sua carriera professionale una simile selezione concorsuale;

- nel contesto in discussione occorre poi sottolineare un altro aspetto fondamentale che incide anche sulla corretta tenuta dei conti pubblici; in particolare, occorre evidenziare che l'eventuale persistente omissione della sopradetta tutela per il personale dirigenziale risulterebbe ancora più censurabile ove fosse relativa a posizioni dirigenziali e a dipendenti per i quali il meccanismo di stabilizzazione avverrebbe a totale invarianza finanziaria: tale circostanza ricorre, in particolare, nel caso delle posizioni dirigenziali delle Agenzie fiscali che allo stato risultano vacanti per circa l'80% dei posti in pianta organica (in particolare: nell'Agenzia delle Entrate sono vacanti/disponibili entro 31 dicembre 2017 circa 700 posizioni dirigenziali su meno di 1.000 posizioni previste in pianta organica; nell'Agenzia delle Dogane, su 254 posizioni dirigenziali attive, sono disponibili 145 posizioni). Ciò posto, occorre evidenziare che queste posizioni vacanti - che peraltro sono già frutto di recenti riduzioni che hanno condotto ad un rapporto dirigenti/dipendenti molto più virtuoso dell'ordinario rapporto di 1/40 (nell'Agenzia delle Entrate vi è un rapporto di 1/46) - proprio in quanto appartenenti alla attuale pianta organica, sono già dotate di copertura finanziaria che inoltre fa riferimento anche ad una capacità assunzionale già autorizzata. Per cui la stabilizzazione dei "dirigenti a

termine" delle Agenzie fiscali non comporterebbe alcun onere finanziario per le casse pubbliche; anzi, trattandosi di stabilizzazione nel ruolo dirigenziale di dipendenti già in ruolo come "funzionari" nell'amministrazione finanziaria e come tali retribuiti, il loro inquadramento nel ruolo dirigenziale comporterebbe un notevole risparmio in quanto la copertura delle posizioni avverrebbe, dal punto di vista finanziario, a fronte del solo differenziale tra il trattamento retributivo dirigenziale e quello "livellato" già corrisposto invece che per l'intero trattamento retributivo dirigenziale che bisognerebbe corrispondere ad eventuali dirigenti "nuovi assunti";

- inoltre, con riferimento alla recente modifica normativa del "sistema Equitalia" e quindi alla imminente entrata in vigore del nuovo sistema di riscossione a partire dal prossimo luglio, occorre anche rilevare che l'auspicata estensione di disciplina in favore del personale dirigenziale delle Agenzie fiscali eviterebbe spiacevoli difficoltà di coesistenza tra categorie di lavoratori (pubblici quelli dell'Agenzia, privati quelli di Equitalia s.p.a.) che, a breve, apparterranno alla medesima pubblica amministrazione, dal momento che, come noto, la riforma ha previsto la confluenza diretta nell'amministrazione finanziaria - cioè senza pubblico concorso - dei circa 8.000 dipendenti di Equitalia s.p.a.; la mancata preventiva sanatoria della posizione dei dipendenti dell'Agenzia genererebbe una inaccettabile discriminazione che sarebbe fonte di inevitabili tensioni;

- ancora, giova ricordare anche che la richiesta stabilizzazione corrisponderebbe alla doverosa valorizzazione di funzionari pubblici altamente qualificati (trattasi di laureati, per la gran parte muniti anche di specializzazioni o abilitazioni professionali, master, ecc...) peraltro dotati di professionalità dirigenziali formatesi sul campo in anni di svolgimento delle funzioni, e corrispondenti a specifiche competenze teorico/pratiche di elevato livello, non altrimenti acquisibili all'esterno;

- infine, ma non da ultimo, occorre evidenziare che la richiesta stabilizzazione nel ruolo dirigenziale avrebbe benefici effetti: sia sotto il profilo della regolare funzionalità della macchina fiscale attualmente sottoposta ad una gestione della dirigenza attuata in forma precaria e provvisoria; sia sotto il profilo della corrispondenza a quanto imposto dall'ordinamento sovranazionale e, quindi, anche sotto il profilo della deflazione dell'ingente contenzioso al momento pendente contro lo Stato italiano non solo presso gli uffici giudiziari nazionali (vi sono centinaia di cause pendenti innanzi ai Tribunali italiani), ma anche presso i competenti organismi europei (dove, oltre alle denunce in Commissione ed alla citata procedura di infrazione n. 2014/4231, pende anche un reclamo collettivo innanzi al Comitato Europeo per i Diritti Sociali presso il Consiglio d'Europa).

In conclusione, si confida, pertanto, nel fatto che codesta Commissione, anche in coerenza con quanto consultivamente già espresso dalla XI Commissione del Senato, inserisca nel proprio parere favorevole sul decreto legislativo in argomento una condizione volta ad estendere i meccanismi di stabilizzazione previsti dall'art. 20 anche al personale che ha svolto funzioni dirigenziali per almeno un triennio negli ultimi otto anni, e ciò con particolare riferimento al personale delle Agenzie fiscali e della amministrazione finanziaria.

Per eventuali approfondimenti sulla situazione dell'amministrazione finanziaria e sulla categoria dei dirigenti incaricati nelle Agenzie fiscali si allega una dettagliata relazione - alla quale si rinvia - che inquadra la fattispecie nel suo processo evolutivo e fornisce altresì utili riferimenti, anche legislativi e giurisprudenziali, a supporto della necessità di operare la richiesta estensione di tutela sopra formulata.

Si ringrazia per la concessa opportunità di rappresentare la tematica di cui sopra e si augura buon lavoro.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

GLI EX DIRIGENTI DELLE AGENZIE FISCALI

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"** e, più nello specifico, 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 nostro legislatore intende ora ottemperare in via generale ponendo termine al delicato problema del cd. "precariato pubblico", ma non si è ancora espresso sulla specifica categoria degli ex dirigenti fiscali. 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" per come definibile alla luce dei principi sovranazionali, 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 anche in vista del nuovo assetto che viene ad assumere l'amministrazione fiscale a seguito degli interventi operati in materia di riscossione, e ciò proprio in quanto la imminente "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 preventiva 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, e, comunque, genererebbe un controproducente clima di difficile coesistenza.

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[1], 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 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) 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 il citato art. 71, 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.

---

[1] 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.

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 ben 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 selettivo/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 interpello, 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.

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

4. Il trattamento previsto per i dirigenti a termine

I destinatari dei suddetti conferimenti dirigenziali, 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 sì 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 provvisorio 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 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 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 riconosciutale 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 anche da alcune relazioni del FMI e dell'OCSE (di cui si dirà appresso) che sollecitano un necessario rinvigorimento dell'autonomia delle Agenzie.

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 interpello 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 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 sanzionare).**

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 subìto 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 è anche la Relazione 2015 della Corte dei Conti che evidenzia 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:

- per quanto concerne l'**originario accesso per pubblico concorso**, 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 medesimo titolo di studi richiesto per l'accesso alla dirigenza** (anzi, nel caso di specie, la gran parte è in possesso 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 (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 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 di cui al D.P.R. n. 287 del 1992, con cui sono divenuti dirigenti anche alcuni degli attuali dirigenti di vertice delle Agenzie fiscali). Analogamente, specifiche previsioni di progressione di carriera sono da tempo previste - per citare solo alcune delle ipotesi previste nel nostro ordinamento - nel caso dei militari, del personale diplomatico, dei segretari comunali, ecc... .

Peraltro, anche negli ultimi anni, nei confronti di personale pubblico che si trovava in posizioni similari a quella odiernamente rivestita dagli ex dirigenti delle Agenzie fiscali, l'ordinamento italiano ha fatto leva 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 anche il ruolo fondamentale che riveste l'**ordinamento europeo** (il cd. "ordinamento sovranazionale"), il quale - si ricorda - ha una "forza" vincolante nei confronti degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti all'Unione.

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.

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 quantomeno distonici rispetto alla *ratio* di tutela generalizzata ed indiscriminata perseguita dalla citata direttiva comunitaria e disattendendo le interpretazioni fornite dalla giurisprudenza comunitaria - ha 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 sovranazionale 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 muove appunto il recentissimo "Decreto legislativo Madia" di riforma del pubblico impiego il quale, all'art. 20, prevede alcuni meccanismi stabilizzatori finalizzati proprio alla eliminazione totale del precariato storico nel pubblico impiego e quindi anche alla deflazione della citata procedura.

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 interpello 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 già incardinate.

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.

Inoltre, come accennato, recentemente 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.

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 parametrazioni 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 spetti un risarcimento che:

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

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 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 antigiuridicità, il tutto però con notevoli aggravi di danni alle casse pubbliche.

Ecco perché si dimostra ancora una volta miope l'atteggiamento del legislatore che dovesse escludere la categoria dei dirigenti incaricati nelle Agenzie fiscali da un provvedimento generalizzato di stabilizzazione del precariato pubblico che, in tal modo, non risolverebbe tutte le criticità e continuerebbe a tenere esposto il nostro Paese alle censure europee.

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.

In particolare, 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 antigiuridicità; 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.**

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 (confluenza diretta) o accessi agevolati (confluenza per concorso riservato) 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**.

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 o a forme di inquadramento diretto nel ruolo o a forme concorsuali riservate. Solo che tale scelta, pur nella apprezzabilità degli strumenti ipotizzati, rischierebbe facili motivi di censura ove venisse limitata a determinate categorie di precariato pubblico escludendo indebitamente dal provvedimento stabilizzatorio altre categorie parimenti meritevoli di tutela in quanto risultate destinatarie 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 delinearsi proprio con particolare attenzione ai principi affermati dalla Corte di Giustizia europea e ciò facendo riferimento non solo alla ormai nota "sentenza Mascolo" che ha aperto il varco in Italia alla stabilizzazione dei pubblici dipendenti, ma anche a tutti quei pronunciamenti nei quali sono stati affermati principi fondamentali per la soluzione di simili vicende.

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

Se ne indicano i principali: l'applicabilità della disciplina del contratto a termine anche per la pubblica amministrazione (*ex multis*, cfr. sentenza Adeneler 04.07.2006 in causa C-212/04 e sentenza Marrosu-Sardino 07.09.2006 in causa C-53/04); l'obbligo gravante sul diritto interno e su tutti gli organi degli Stati aderenti di conformarsi ai principi sovranazionali per assicurare la piena efficacia del diritto dell'Unione

europea (cfr. sentenza Kucukdeveci 19.01.2010 in causa C-555/07); l'obbligo gravante sui giudici nazionali, compresa la Corte Costituzionale, di non escludere l'applicazione della direttiva 1999/70 ove questo comportasse differenze di trattamento tra dipendenti pubblici temporanei e dipendenti pubblici di ruolo (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 antigiuridicità 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.

In proposito, di recente, la Relazione della **Corte dei Conti** sul Rendiconto generale dello Stato 2015, 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 rilevantissimo 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.

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 rapidamente 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 fiscali, resi destinatari di abusi da reiterazione nell'utilizzo di contratti dirigenziali a termine, vengano inseriti nei ruoli della dirigenza pubblica"*. In tempi più recenti, in occasione del percorso parlamentare dello schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al testo unico del pubblico impiego (XVII Legislatura - Atto Governo n. 393), anche 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).

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 antigiuridicità, 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 generalizzata al precariato pubblico quale quella ipotizzata in sede di decreto legislativo sul pubblico impiego, sarebbe scevra da facili censure solo ove non lasciasse fuori gli ex dirigenti delle Agenzie fiscali.

14. Il recentissimo 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 aggravi 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 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 in sede di manovra finanziaria per l'anno 2017 una inevitabile quanto censurabile ed imbarazzante proroga legislativa di qualche mese rispetto alla primigenia scadenza del 31 dicembre 2016, proroga che diverrebbe ancor più inaccettabile e macroscopicamente incostituzionale ove se ne dovesse malauguratamente ipotizzare una ulteriore procrastinazione.

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 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, **la recente 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 o di selezioni blande 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[2] - 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, 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 ad una stabilizzazione normativa dei precari[3] 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 aggravi di danni occorre dunque adottare una immediata soluzione normativa.

---

[2] 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".

[3] 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.).

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, in tal modo consentendo loro di ricoprire legittimamente le posizioni dirigenziali attualmente occupate col sistema provvisorio della delega**.

Ciò potrebbe essere correttamente realizzato secondo **un meccanismo di stabilizzazione normativa automatica**, ovvero anche prevedendo un **duplice canale di accesso (confluenza automatica ed accesso per concorso riservato), esattamente sovrapponibile alla soluzione normativa già adottata per il precariato della scuola con la riforma della "buona scuola", soluzione recentemente "benedetta" e valorizzata anche dalla Consulta nella citata sentenza n. 187/2016, ed esattamente corrispondente al meccanismo di duplice canale stabilizzatorio previsto dall'art. 20 dello schema di decreto legislativo Madia sul pubblico impiego.**

In tal senso - a fronte delle numerose proposte normative avanzate sul tema dei "dirigenti incaricati" in più circostanze e, in alcuni casi, confluite nei citati formali impegni conferiti al Governo con i già menzionati Ordine del giorno 9/3098-A/1 nella seduta del 17 luglio 2015 e Ordine del giorno 9/3262/154 nella seduta del 4 agosto 2015 - **Unadis (sindacato confederato Codirp, rappresentativo della dirigenza pubblica) si è fatta portavoce della urgenza di adottare una soluzione normativa** al problema degli ex dirigenti nelle Agenzie fiscali; a tal fine, Unadis ha anche proposto una possibile soluzione normativa che avrebbe l'ulteriore pregio di risultare **rigorosamente coerente anche 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

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 ovvero in funzione della giustificabilità della apposizione di condizioni in tal senso nell'ambito dei previsti pareri parlamentari - 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 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 due misure di stabilizzazione (confluenza automatica e**

confluenza con concorso riservato) adottate con la riforma della buona scuola ed ora valorizzate e "benedette" dalla Consulta nella sentenza 187/2016 quali misure idonee per attuare un adeguato e satisfattorio risarcimento in forma specifica nei riguardi di coloro che sono stati destinatari di abusi nella reiterazione di contratti a termine per periodi complessivamente superiori a 36 mesi.

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:

- inquadrabilità 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, per la cui partecipazione era necessario il citato titolo di studi

- 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 necessitata stabilizzazione del 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, evitando aggravi 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 le posizioni dirigenziali risultanti vacanti al 1° ottobre 2015, come da avviso del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. RU 2015/111907, sono state individuate in 747 ed i funzionari in possesso del requisito del triennio sarebbero invece all'incirca 700.

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

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 aggravi 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 concorso) andrà prossimamente a scadere - ovvero a 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 che dovrebbe entrare in vigore a partire dal prossimo luglio**.

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.

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 SENATO

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 princìpi 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.

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.

ALL. C

L. 27 luglio 2005, n. 154.

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

Pubblicata 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.

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 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 giustifichino.

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,

premesso 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;

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 mai 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 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'Agenzia, 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'Agenzia;

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'Agenzia 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'Agenzia 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 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

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 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 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 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,

premesso che:

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 giudizi arie 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 rea1isticamente prospettabile è ben più elevata se si dovesse accogliere l'impostazione prospettata da ultimo alla Corte di Giustizia europea in sede di recente rimessione pregiudizi aie 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 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 aggravi 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 17ª - 11ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 309 del 05/04/2017

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11ª)

MERCOLEDÌ 5 APRILE 2017

309ª Seduta

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 1ª 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 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'11ª 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.**

...