



Charte
sociale
européenne



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

3 June 2021

Case Document No. 7

Unione Nazionale Dirigenti dello Stato (UNADIS) v. Italy
Complaint No. 147/2017

**RESPONSE FROM UNADIS
TO THE QUESTIONS OF THE COMMITTEE**

Registered at the Secretariat on 28 May 2021



STUDIO LEGALE GALLEANO

20135 MILANO
C.so Lodi 19
tel. 02 59902379 r.a.
fax 02 59902564
milano@studiogalleano.it

00196 ROMA
Via Flaminia 109
tel. 06 37500612
fax 06 37500315
roma@studiogalleano.it

sergio.galleano@milano.pecavvocati.it
www.studiogalleano.it

COMITATO EUROPEO DIRITTI SOCIALI

RECLAMO 147/2017 - UNADIS v/ ITALIA

RELAZIONE INFORMATIVA

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali ha invitato le parti a fornire, entro il 28 maggio 2021, informazioni aggiornate in merito ad eventuali modifiche rilevanti che si sono verificate dopo la presentazione del reclamo in relazione a:

- a) la conversione dei contratti a tempo determinato in gioco (contratti a tempo determinato per funzionari di agenzie fiscali che hanno ricoperto incarichi di direzione rinnovati da oltre 36 mesi) in contratti a tempo indeterminato,
- b) nuovi concorsi indetti riguardanti incarichi dirigenziali in agenzie fiscali a partire dalla sentenza 37/2015 della Corte Costituzionale italiana,
- c) gli effetti della creazione di nuovi incarichi dirigenziali (POER) nonché della sentenza 164/2020 della Corte Costituzionale italiana sulla conformità dei nuovi incarichi dirigenziali alla Costituzione.

Il tutto, precisando le disposizioni interessate da eventuali modifiche con riferimento a quelle ritenute rilevanti ai fini del reclamo (in particolare, artt. 71 e 60 del D.lgs. N. 300/1999; art. 19 del D.lgs. N. 165/2001; Artt. 19-29 del decreto legislativo n. 81/2015; art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017) e la base giuridica della modifica, sia essa derivante dall'evoluzione del diritto statutario o della giurisprudenza.



Inoltre, sono state richieste, per quanto possibile, evidenze statistiche sugli sviluppi concretamente verificatisi dall'introduzione della denuncia per quanto riguarda gli impiegati del settore pubblico assunti in posizioni dirigenziali con contratto a tempo determinato da oltre 36 mesi.

*

Il sindacato reclamante della dirigenza pubblica UNADIS, con riferimento alle richieste sopra riportate, fornisce i seguenti elementi.

a) CONVERSIONE DEI CONTRATTI A TEMPO DETERMINATO

Riguardo al punto in questione, nessuna novità è intervenuta dopo la presentazione del reclamo.

Le centinaia di funzionari di terza area che erano stati destinatari per anni (alcuni anche per 15 anni) di contratti dirigenziali a tempo determinato e che poi sono stati "retrocessi", nel marzo del 2015, all'originario inquadramento quali impiegati, non hanno beneficiato di **alcuna conversione in contratti dirigenziali a tempo indeterminato**.

Ciò non è avvenuto neppure nei casi in cui quei funzionari avevano ricoperto incarichi dirigenziali per più 36 mesi (periodo che, peraltro, è stato dal legislatore italiano ora ridotto a 24 mesi ex art. 1 decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 e convertito dalla Legge 9 agosto 2018, n. 96: **all. 1¹**).

A decorrere dal marzo 2015, alcuni di tali funzionari sono andati in pensione con il trattamento previdenziale previsto per il periodo di lavoro da impiegato senza

¹ Si ricordi che, come specificato nell'originario reclamo, punto 61, il riferimento ai 36 mesi non esiste nell'ordinamento del rapporto dei dipendenti pubblici, ma è un termine che la Cassazione a sezioni unite n. 5072/2016 ha mutuato dalla disciplina del rapporto di lavoro privato per indicare quando si concretizza l'abuso nel settore pubblico..



che, nel calcolo della pensione, fosse conteggiato quello svolto da dirigente, subendo così un danno rilevante sotto il profilo economico.

La gran parte di tali funzionari è invece attualmente ancora alle dipendenze dell'agenzia fiscale. Dalla decadenza dall'incarico dirigenziale, la gran parte di essi è stata però incaricata dall'agenzia ad assicurare le stesse funzioni svolte prima della sentenza n. 37/2015 della Corte Costituzionale e quindi, nei fatti, a ricoprire le stesse posizioni occupate in precedenza come incaricati dirigenziali, con la decurtazione però dello stipendio e di ogni indennità di trasferta.

L'operazione è stata attuata attraverso l'assunzione ad interim dell'incarico rivestito da parte di un dirigente di ruolo, che poi ha conferito una "delega" all'interessato che, quindi, di fatto ha continuato a svolgere le stesse funzioni (v. sentenza Tribunale di Genova, **all. 2**).

Allo scadere di dette deleghe, tale personale è rimasto definitivamente inquadrato nel comparto degli impiegati e quindi, ad oggi, viene retribuito secondo i parametri di tale inquadramento, con notevole decurtazione economica rispetto al periodo di svolgimento delle funzioni dirigenziali.

b) CONCORSI

Per quanto riguarda l'**Agenzia delle Entrate**, al momento sono pendenti due procedure concorsuali, la prima delle quali ben precedente alla sentenza n. 37/2015:

1) un concorso a 175 posti di dirigente di 2^a fascia, **bandito il 29.10.2010** con atto n. 146687, per il quale, dopo lunghe traversie giudiziarie,



dopo più di dieci anni dall'emanazione del bando, si sta ora procedendo all'espletamento delle prove.

Tale procedura, inizialmente, prevedeva una selezione incentrata sui titoli e sulla valutazione del percorso formativo e professionale nella prova orale: a seguito della ricordata sentenza della Corte costituzionale, tuttavia, il Consiglio di Stato con sentenza del 6 ottobre 2016, n. 4641², ha deciso che periodo svolti dagli ex dirigenti oggetto del presente reclamo non possano essere fatti valere. Nell'attuale pianta organica dell'Agenzia, sono previste circa 500 posizioni dirigenziali da ricoprire e i dirigenti di ruolo in organico ammontano a circa 150.

2) un concorso a 160 posti complessivi di dirigente di 2^a fascia, bandito il **21.01.2019** rispettivamente con atto n. 15513 (per 150 posti nella gestione, riscossione e contenzioso dei tributi) e con atto n. 15519 (per 10 posti nei servizi catastali); per tale concorso, dopo due anni e mezzo dall'emanazione del bando la procedura non è ancora partita e, all'esito di alcuni rinvii, è stata fissata al 4.06.2021 la prossima comunicazione per l'indicazione di diario e sede di esame.

Inoltre, il bando originario prevedeva che fossero esonerati dalla prova preselettiva, tra gli altri, i candidati dipendenti dell'Agenzia delle entrate che avessero svolto per almeno due anni, alla data di pubblicazione del bando, funzioni dirigenziali ovvero incarichi di responsabilità.

Con l'abrogazione della prova selettiva è venuta meno la previsione tesa ad attribuire un riconoscimento, sia pure minimo, della professionalità per coloro che hanno espletato, per un periodo significativo, funzioni dirigenziali ovvero di elevata responsabilità, la cui legittimità costituzionale è stata riconosciuta dalla

² V. reclamo, punto 34.

stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 164/2020 che in maniera esplicita ha affermato che, tenuto conto dello scopo della preselezione, non può dirsi irragionevole l'esonero per coloro che, attraverso il servizio già prestato nelle Agenzie fiscali, abbiano sufficientemente dimostrato "sul campo" effettive capacità³.

Per quanto riguarda invece l'**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli**, vi era una vecchia procedura concorsuale (ben precedente alla sentenza n. 37/2015 della Corte costituzionale), per **69 posti di dirigente**, di cui al bando 146312 RU del **16.12.2011**, la quale, dopo annose e pesanti questioni giudiziarie anche di natura penale, dopo circa 10 anni è stata annullata in autotutela dall'amministrazione in data 21 settembre 2020.

c) POER e SENTENZA n. 164/2020 della CORTE COSTITUZIONALE

Il Comitato ha chiesto informazioni aggiornate sulla creazione delle POER (Posizioni Organizzative di Elevata Responsabilità) qualificandole come "nuovi incarichi dirigenziali".

Tali posizioni non rappresentano – almeno nella qualificazione formale e nel corrispondente trattamento economico e giuridico – dei nuovi incarichi dirigenziali. Tali posizioni sono collocate dal legislatore non nel comparto della dirigenza, bensì in quello più basso degli impiegati e sono soggette, tendenzialmente, al regime giuridico e retributivo degli impiegati-funzionari. Si rammenta, a tal riguardo, che proprio la norma istitutiva di queste nuove figure professionali create all'interno

³ V. **doc. 3**, dove si legge, punto della 19 sentenza: "l'obiettivo non è quello di selezionare rapidamente in base a un qualsivoglia criterio oggettivo ma di selezionare in base a un ragionevole criterio di merito, che faccia emergere le effettive capacità dei candidati. Questo essendo lo scopo della preselezione, non può dirsi irragionevole l'esonero previsto dalla disposizione censurata per coloro che, attraverso il servizio già prestato nelle Agenzie fiscali, abbiano sufficientemente dimostrato "sul campo" effettive capacità (e tanto vale sia per coloro che hanno espletato, per un periodo significativo, funzioni dirigenziali ovvero di elevata responsabilità, sia per coloro che hanno prestato, per un ancora più congruo numero di anni, la propria esperienza lavorativa nell'area immediatamente sottordinata alla dirigenza)".



delle Agenzie fiscali (l'articolo 1, comma 93, della legge 27/12/2017, n. 205 **(all. 4)**) prevede che le Agenzie fiscali possono, mediante i rispettivi regolamenti di amministrazione, *"istituire posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, ivi compresa la responsabilità di uffici operativi di livello non dirigenziale, nei limiti del risparmio di spesa conseguente alla riduzione di posizioni dirigenziali"* con ciò evidenziando chiaramente che tali posizioni non rientrano, formalmente, nelle posizioni dirigenziali nonostante, nella sostanza, prevedano mansioni di fatto dirigenziali, tanto che, ad esempio, non è previsto il pagamento di eventuali straordinari, come avviene per i dirigenti.

Il conferimento di tali posizioni, che prevedono mansioni identiche a quelle dichiarate incostituzionali con la sentenza 37/2015, non avviene per contratto, ma con incarico da parte dei dirigenti ed è a durata triennale, rinnovabile esattamente come i precedenti incarichi dirigenziali oggetto del reclamo.

Nelle intenzioni del legislatore italiano, le POER non sono posizioni dirigenziali, ma posizioni temporanee connesse ad incarichi di particolare responsabilità conferiti a funzionari della terza area i quali, in corrispondenza di detti incarichi, non assumono alcun nuovo e superiore status giuridico, ma rimangono funzionari di terza area a cui viene soltanto corrisposto, per l'esplicazione delle funzioni temporaneamente conferite, una indennità di posizione che si aggiunge allo stipendio da funzionario e che risulta onnicomprensiva determinando il venir meno dell'erogazione di ogni altro compenso per lavoro straordinario e per le altre voci accessorie.



Insomma, le POER rappresentano un ennesimo strumento di precarizzazione dei lavoratori fiscali, che continuano, di fatto, a svolgere funzioni già dirigenziali ma con un formale inquadramento come impiegati.

E questo è proprio uno dei punti in cui si evidenzia il perdurare del lamentato atteggiamento discriminatorio dell'amministrazione che:

- dapprima (**dal 2001 al 2015**) ha indebitamente reiterato la stipulazione di **contratti dirigenziali a tempo determinato** per il conferimento di incarichi dirigenziali a propri funzionari, senza consentire alcuna forma di stabilizzazione di tali posizioni o conversione di tali contratti in contratti a tempo indeterminato, anche quando la reiterazione si è protratta per periodi ben superiori ai 36 mesi (in alcuni casi anche per ben più di 10 anni) e nonostante il trattamento giuridico sia stato deteriore rispetto a quello goduto dai dirigenti di ruolo;

- nel **marzo del 2015**, dopo la decadenza di tali contratti dovuta alla pronuncia n. 37 della Corte Costituzionale, ha continuato a beneficiare **per altri 4 anni (50 mesi)** delle medesime funzioni dirigenziali svolte da tali funzionari, dapprima "gratuitamente" attraverso lo strumento della **delega di firma**, e successivamente utilizzando lo strumento della delega rilasciata da un dirigente superiore che conferiva a questi lavoratori le cd. **POT (Posizioni Organizzative Temporanee)**; in ambedue i casi producendo, in tal modo, un'ennesima reiterazione dell'utilizzo di incarichi lavorativi dirigenziali a tempo determinato;

Lo schema seguente riporta la sintesi di quanto accaduto tra la sentenza 37/2015 e l'introduzione delle POER e rappresenta l'ulteriore periodo di precarizzazione (altri 50 mesi) vissuto dagli ex funzionari incaricati di funzioni dirigenziali, prima di vivere l'ulteriore precarizzazione delle POER partita nel giugno 2019.

**STUDIO LEGALE GALLEANO**

DAL	AL	INCARICO	normativa	durata
26/03/2015	31/12/2015	delega di firma non retribuita	-	9 mesi
01/01/2016	31/12/2016	Posizione Organizzativa Temporanea*	art. 4-bis, c. 2 DL n. 78/2015	12 mesi
01/01/2017	30/09/2017	Posizione Organizzativa Temporanea	art. 1-bis DL 193/2016	9 mesi
01/10/2017	30/06/2018	Posizione Organizzativa Temporanea	art. 9-ter DL 50/2017	9 mesi
01/07/2018	31/12/2018	Posizione Organizzativa Temporanea	art. 1, c. 95 L. n. 205/2017	6 mesi
01/01/2019	30/04/2019	Posizione Organizzativa Temporanea	art. 1, c. 174-bis L. 145/2018	4 mesi
01/05/2019	31/05/2019	delega di firma non retribuita	-	1 mese
01/06/2019		decorrenza POER	TOTALE	50 mesi

*POT (acronimo di Posizioni organizzative temporanee): delega di funzioni di uffici dirigenziali.

- dal **giugno 2019**, all'esito dell'introduzione delle **POER** (Posizioni Organizzative di Elevata Responsabilità) effettuata con la citata legge n. 205/2017, ha proceduto a dimezzare le posizioni dirigenziali del proprio organico (da circa 1000 a circa 500) reperendo così anche le risorse economiche per retribuire le istituende POER.

A differenza di quanto affermato nella sentenza n. 164/2020 della Corte Costituzionale (che ha affermato la legittimità costituzionale della norma istitutiva di tali posizioni) all'istituzione delle POER non è corrisposta una reale modifica della struttura organizzativa che avrebbe creato - secondo le affermazioni della Corte - "un nuovo e diverso sistema di strutture capillari sul territorio come articolazioni interne di uffici dirigenziali". In realtà, le POER corrispondono per la quasi totalità (nella gran parte dei casi anche per denominazione e per destinatari della titolarità: si pensi, in particolare, all'attuale organizzazione delle strutture dedicate al "Controllo") alle precedenti posizioni dirigenziali poi soppresse. In sostanza, i titolari delle POER ricoprono lo stesso ufficio dirigenziale e svolgono le stesse funzioni dirigenziali dell'epoca in cui quell'ufficio era anche formalmente riconosciuto come dirigenziale. E quando le modifiche organizzative sono effettivamente intervenute a modificare denominazioni o attribuzioni degli uffici (es. le strutture dedicate ai cd. "Servizi" dove l'operazione di apparente riorganizzazione è stata più incisiva), questo ha corrisposto esclusivamente ad un "rimiscolamento delle carte a disposizione" che non ha concretamente inciso sui poteri e sulle attribuzioni dirigenziali delle posizioni dapprima qualificate dirigenziali e poi "convertite" in POER.



A contraddire ciò, non vale certo il ragionamento, meramente formale, seguito dalla Corte Costituzionale secondo cui i poteri attribuiti alle POER sarebbero diversi da quelli previsti per i dirigenti perché privati dei poteri sanzionatori o in quanto *“la responsabilità dell’attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati ... non è, come per i dirigenti, «esclusiva» ... e non è «autonoma»”*. Questi aspetti assumono una natura meramente formale nel momento in cui si procede ad una verifica sostanziale sulla reale declinazione delle attribuzioni degli uffici, verifica che denota chiaramente la sostanziale sovrapponibilità - per responsabilità oltre che per tipologia ed ambiti di competenze - delle attuali POER con le rispettive preesistenti posizioni dirigenziali. D’altronde, anche nella dirigenza “di ruolo” ogni dirigente ha un dirigente a sé sovraordinato, quindi la mera “subordinazione” ad un dirigente non denota la natura non dirigenziale della posizione, natura che può essere valutata soltanto con un esame sostanziale dei poteri esercitati e delle competenze connesse a quella determinata posizione. Né l’assenza del potere disciplinare o di altro specifico potere dirigenziale denota il carattere non dirigenziale di una posizione, dal momento che anche le posizioni dirigenziali non sono tutte caratterizzate dal ricomprendere in sé tutti i poteri attribuibili ad un dirigente.

A mero titolo di esempio, per evidenziare la reale natura dirigenziale delle POER è sufficiente notare che l’indennità di posizione riconosciuta alle POER (peraltro inferiore nella quantità a quella riconosciuta ai dirigenti) determina comunque il venir meno del diritto alla retribuzione dello straordinario ed alla corresponsione delle altre voci accessorie, così come avviene, nell’ordinamento italiano, per i dirigenti alla cui retribuzione è correlata la cd. onnicomprensività retributiva. Anco-



ra, rileva osservare che anche le POER - come i dirigenti - lavorano per obiettivi loro assegnati e vengono valutati per la performance lavorativa prestata. Anche le POER - come i dirigenti - coordinano personale, gestiscono risorse ed impegnano l'Agenzia.

L'Agenzia delle Entrate, ad esempio, ha cercato di camuffare meglio l'operazione di trasformazione di 453 posizioni dirigenziali in POER, creando un numero superiore di POER, articolate in quattro fasce retributive. In realtà, però, le fasce più basse di POER altro non sono se non l'attrazione verso l'alto di precedenti e preesistenti posizioni organizzative non dirigenziali (a titolo emblematico, basti pensare alla figura del Conservatore dei registri immobiliari) già esistenti in base alla contrattazione di settore: si tratta di alcune posizioni riconosciute dagli articoli 17 e 18 della contrattazione. Le fasce più alte delle POER sono invece sostanzialmente sovrapponibili, nella concretezza, alle preesistenti posizioni dirigenziali.

Quindi le POER camuffano (perlomeno nelle fasce più alte, dalla 1[^] alla 3[^]) posizioni sostanzialmente dirigenziali che vengono però soltanto formalmente definite non dirigenziali per poterne retribuire in maniera deteriore le funzioni (infatti una POER, anche quella di fascia più elevata, non raggiunge nel complesso la parità di trattamento economico goduto da un dirigente anche di fascia più bassa) e poterne al contempo riconoscere un trattamento giuridico precarizzante e discriminatorio: basti pensare che le POER non comportano uno status giuridico stabile come per il dirigente, ma una posizione temporanea, soggetta a decadenza e nuova selezione ogni triennio.

In altri termini, con la creazione delle POER le agenzie fiscali si sono concesse il potere di continuare a beneficiare delle stesse professionalità dirigenziali espleta-

te negli anni 2001/2015 dai propri funzionari, perpetuando la precarietà di detti incarichi (con la cessazione triennale delle POER) e la minor retribuzione degli stessi: in sostanza, quello che è stato compiuto con le POER può essere definito un accurato lavoro anche legislativo di ulteriore precarizzazione, peraltro al ribasso, delle più elevate risorse professionali esistenti all'interno dell'agenzia.

Al fine di evidenziare la dissimulata e lamentata discriminazione esistente all'interno delle agenzie fiscali è opportuno fornire alcuni numeri relativi alla dotazione organica dell'Agenzia delle Entrate (dopo l'istituzione delle POER) ed a quella di altre pubbliche amministrazioni.

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA	POSIZIONI DIRIGENTI	NUMERO DIPENDENTI	RAPPORTO DIRIGENTI/DIPENDENTI
AGENZIA DELLE ENTRATE	466	31.080	1/67
I.N.P.S.	873	27.543	1/31
MINISTERO INTERNO	1591	20.549	1/13
MINISTERO LAVORO	62	1.107	1/18

Questa tabella, pur nella sua semplicità, evidenzia già di per sé il carattere fittizio dell'operazione compiuta per dissimulare un certo numero di posizioni dirigenziali



riclassificandole in POER, a dispregio di esigenze organizzative e criteri di buona amministrazione.

È bene ricordare che prima dell'istituzione delle POER l'Agenzia delle Entrate contava 919 posizioni dirigenziali (di cui circa l'80% era ricoperto dai funzionari incaricati con contratti a termine) e che, per istituire le POER, l'Agenzia ha provveduto a sopprimere 453 posizioni. Sulla base dei dati sopra riportati in relazione a quanto da ultimo risultante, diviene evidente che il numero delle posizioni dirigenziali formalmente ora previste nell'Agenzia delle Entrate (466 posizioni) condurrebbe ad un **rapporto tra dirigenti e personale di 1/67**, rapporto che, non soltanto è ben superiore a quello indicato dalla legge come parametro di virtuosità (1/40) per le pubbliche amministrazioni, ma è anche di gran lunga superiore a quello presente in altre amministrazioni.

Maggiormente significativo, peraltro, è il raffronto con l'I.N.P.S. (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) in quanto trattasi di amministrazione pubblica molto simile all'Agenzia delle Entrate per dimensione e per capillarità territoriale: nell'I.N.P.S., vi sono **873 posizioni dirigenziali su 27.543 dipendenti (rapporto di 1/31)** e peraltro, tra i dipendenti figurano anche posizioni molto simili alle P.O.E.R. fiscali (nell'I.N.P.S. chiamati professionisti) in numero di complessive 417 posizioni, mentre nell'Agenzia delle Entrate le P.O.E.R. sono 1477.

Questa semplice operazione di raffronto numerico evidenzia già come lo sbilanciamento dei numeri presenti nell'Agenzia delle Entrate non possa essere giustificato neanche da una presunta particolare organizzazione dell'ente, ma è dovuto solo ad una mistificazione delle realtà che vuole qualificare come non dirigenziali alcune posizioni che invece dirigenziali lo sono concretamente.

**STUDIO LEGALE GALLEANO**

Ancor meglio può evidenziarsi il carattere fittizio dell'operazione computa dall'Agenzia che ha simulato una riorganizzazione per giustificare il presunto carattere non dirigenziale delle POER, analizzando la tabella che segue e che, a mero titolo esemplificativo, evidenzia la perfetta corrispondenza di alcuni uffici che erano qualificati dirigenziali e che dopo la riorganizzazione sono stati ridenominati in POER. Quelli indicati in tabella sono soltanto alcuni dei numerosissimi uffici che hanno mantenuto sostanziale identità di competenze (anzi, in taluni casi ha avuto un incremento di competenze) e spesso, anche, di denominazione; e si è voluto, in questa tabella, indicare esclusivamente uffici periferici e non centrali, proprio per evidenziare la falsità del ragionamento prospettato da alcuni (compresa la Corte Costituzionale) secondo cui la riorganizzazione dell'Agenzia sarebbe intervenuta in particolare per adeguare l'organizzazione degli uffici alla capillarità ed alla diffusione sul territorio dell'ente.

Uffici dirigenziali fino alla riorganizzazione POER	POER da giugno 2019
Direzioni regionali Emilia Romagna, Piemonte, Toscana, Veneto	
-Ufficio Risorse materiali	Ufficio Risorse materiali
-Ufficio Amministrazione del personale	Ufficio Risorse Umane (include anche le competenze dell'ex Ufficio dirigenziale Contenzioso e discipli-

**STUDIO LEGALE GALLEANO**

	na)
-Area di Staff al Direttore regionale	Area di staff (include il coordinamento delle competenze in materia di formazione e sviluppo oltre all'organizzazione e controllo di gestione)
-Ufficio Consulenza	Ufficio Consulenza
-Ufficio Gestione tributi	Ufficio Servizi fiscali
-Ufficio Legale	Sezione Contenzioso
-Ufficio Riscossione	Sezione Riscossione
Direzioni provinciali	
-DP Chieti – Ufficio legale	DP Chieti – Ufficio legale
-DP Chieti – Ufficio territoriale di Chieti	DP Chieti – Ufficio territoriale di Chieti
-DP Ferrara – Ufficio territoriale di Ferrara	DP Ferrara – Ufficio territoriale di Ferrara
-DP Gorizia – Ufficio controlli	DP Gorizia – Ufficio controlli

**STUDIO LEGALE GALLEANO**

-DP Trieste – Ufficio controlli	DP Trieste – Ufficio controlli
-DP Savona – Ufficio territoriale di Savona	DP Savona – Ufficio territoriale di Savona
-DP Mantova – Ufficio legale	DP Mantova – Ufficio legale
-DP Novara – Ufficio territoriale di Novara	DP Novara – Ufficio territoriale di Novara
-DP Vercelli – Ufficio controlli	DP Vercelli – Ufficio controlli
-DP Arezzo – Ufficio territoriale di Arezzo	DP Arezzo – Ufficio territoriale di Arezzo
-DP Belluno – Ufficio controlli	DP Belluno – Ufficio controlli
-DP Venezia – Ufficio legale	DP Venezia – Area contenzioso
Uffici operativi di rilevanza nazionale	
-Centro Operativo di Cagliari	Centro operativo servizi fiscali
-Centro Operativo di Venezia	Centro operativo servizi fiscali Venezia
-Centri di Assistenza Multicanale	Sezioni di Assistenza multicanale



Da ultimo, con riferimento alla posizione di questi lavoratori ed alla discriminazione dagli stessi subita, è il caso di evidenziare che anche la magistratura di merito adita non ha riconosciuto la sussistenza dei presupposti per rinvenire l'indebita reiterazione di contratti a tempo determinato censurata dalla direttiva 1999/70/CE e dall'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

Ciò, in quanto i giudici italiani hanno ritenuto che, sussistendo un sottostante rapporto di lavoro a tempo indeterminato (nella qualifica di funzionario) nel quale i lavoratori incaricati di funzioni dirigenziali sono riconfluiti al termine dell'incarico dirigenziale, non può individuarsi quel "precariato" che la normativa citata tende a sanzionare.

Invero, in questo ragionamento vi è un enorme errore di fondo circa il reale ambito applicativo della normativa di cui trattasi, la quale - come ben noto - non intende sanzionare "il precariato" (cioè l'indebita reiterazione di contratti di lavoro a tempo determinato soltanto quando questi siano conclusi con lavoratori che non hanno alcun altro tipo di lavoro) bensì l'indebita reiterazione di contratti di lavoro a tempo determinato in sé stessa, in quanto autonomamente riconosciuta non soltanto lesiva di quel diritto alla stabilità e all'affidamento nella posizione lavorativa al quale ogni lavoratore deve poter aspirare, ma anche discriminatoria nei confronti dei lavoratori "paragonabili" che godono di un contratto di lavoro a tempo indeterminato in quel tipo di posizione lavorativa, sia essa dirigenziale o meno.

Soltanto più recentemente, nella più generale materia giudiziaria delle stabilizzazioni vi è stata qualche pronuncia giudiziale di segno contrario rispetto all'orientamento negativo formatosi nei confronti dei lavoratori delle Agenzie fi-

scali: tale più recente orientamento si fonda sull'assunto che quello che rileva in materia di stabilizzazione è la "precarietà" (cioè la reiterazione di contratti a termine) in una specifica posizione lavorativa, a nulla rilevando l'eventuale esistenza, in capo a quel lavoratore, di altri e diversi rapporti lavorativi anche se a tempo indeterminato, in particolare quando tali rapporti sono inquadrabili in posizioni inferiori rispetto a quella per cui deve operare la stabilizzazione⁴.

Purtroppo, però, questo orientamento non ha trovato applicazione in favore dei dipendenti ex incaricati di funzioni dirigenziali delle Agenzie fiscali.

Invece, in Italia, a tale orientamento giurisprudenziale si sono uniformate altre Pubbliche Amministrazioni, stabilizzando i propri funzionari dipendenti nella posizione dirigenziale ricoperta per più di 36 mesi⁵. L'Amministrazione della Sanità, ad esempio, ha addirittura stabilizzato nei ruoli dirigenziali i propri funzionari amministrativi con contratto a tempo indeterminato che hanno svolto, a seguito di incarico conferito dalla propria amministrazione, funzioni dirigenziali mediante contratti a tempo determinato reiterati per oltre 36 mesi, specificando nel Bando che *"non hanno titolo alla stabilizzazione coloro che sono titolari di un contratto*

⁴ Cfr. sul punto, la sentenza 463/21 del Tribunale di Messina che si allega quale **doc. 5**, in particolare, pagg. 5 e 6. Dove si sottolinea che la esistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato in corso non incide sul diritto alla stabilizzazione di un dirigente medico precedentemente abusato su un'altra posizione lavorativa.

⁵ V. il D.Lgs. 75/2017 (**doc. 6**) che, all'art. 20, comma 10-11 bis, prevede che "10. Per il personale dirigenziale e non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'[articolo 1, comma 543](#), della [legge 28 dicembre 2015, n. 208](#), la cui efficacia è prorogata al 31 dicembre 2019 per l'indizione delle procedure concorsuali straordinarie, al 31 dicembre 2020 per la loro conclusione, e al 31 ottobre 2018 per la stipula di nuovi contratti di lavoro flessibile ai sensi dell'articolo [1, comma 542](#), della [legge 28 dicembre 2015, n. 208](#).⁽¹¹⁾ 11. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano al personale, dirigenziale e no, di cui al comma 10, nonché al personale delle amministrazioni finanziate dal Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca, anche ove lo stesso abbia maturato il periodo di tre anni di lavoro negli ultimi otto anni rispettivamente presso diverse amministrazioni del Servizio sanitario nazionale o presso diversi enti e istituzioni di ricerca. ⁽⁷⁾ 11-bis. Allo scopo di fronteggiare la grave carenza di personale e superare il precariato, nonché per garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, per il personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, dirigenziale e no, del Servizio sanitario nazionale, le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano fino al 31 dicembre 2022. Ai fini del presente comma il termine per il conseguimento dei requisiti di cui al comma 1, lettera c), e al comma 2, lettera b), è stabilito alla data del 31 dicembre 2021, fatta salva l'anzianità di servizio già maturata sulla base delle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto. ⁽¹²⁾

di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso una pubblica amministrazione in profilo equivalente o superiore a quello oggetto della procedura di stabilizzazione."

In disparte, quindi, alcune piccole aperture in ambito giurisprudenziale, la normativa di settore è rimasta quella precedente, con l'inibizione di procedure stabilizzatorie per il personale dirigente, e quindi con una persistente discriminazione nei confronti dei lavoratori del fisco che hanno svolto per anni funzioni dirigenziali sulla base di contratti di lavoro a tempo determinati reiterati più volte.

Nel contesto di cui si tratta, può tornare utile evidenziare che, attualmente, il Recovery plan, che il Governo italiano ha inviato al Parlamento e alla Commissione europea delinea la riforma del pubblico impiego e prevede la revisione delle regole di accesso alla dirigenza come percorso di crescita interno basato sulle competenze e sulla valutazione della performance.

In quest'ottica, al pari di quanto oggi previsto nel PNRR⁶, rileva far notare che il percorso professionale seguito dai funzionari incaricati di funzioni dirigenziali dall'Agencia negli anni dal 2002 al 2015 è stato sostenuto da un sistema annuale di valutazione della prestazione professionale in termini di obiettivi e competenze. Come riporta l'Agencia nel suo sito internet, essa è stata una delle prime Amministrazioni Pubbliche che ha adottato uno strumento capace di monitorare e, al tempo stesso, di migliorare le performance professionali dei propri dirigenti, tra i quali erano inclusi gli incaricati di funzioni dirigenziali. La conferma

⁶ *Overhaul the regulatory framework on vertical mobility, reforming the career paths to create and access middle management positions (quadri) and access senior civil position (dirigenti di prima e seconda fascia) from within the administration. This includes the reform of the performance evaluation system and the strengthening of the link between career progression and performance evaluation.*



gli anni di incarichi professionali a coloro che hanno conseguito puntuali riconoscimenti nel sistema Agenzia di “ **gestione e sviluppo delle risorse umane**, per la valutazione, secondo criteri di trasparenza, oggettività ed equità, dei **risultati** e delle **competenze organizzative** dei dirigenti” ha portato, come sotteso nel sistema, a conoscere le caratteristiche individuali dell’esaminato (conoscenze, capacità, valori, motivazioni) che, contrassegnandone lo stile di direzione, determinano in misura decisiva l’andamento di un ufficio.

Le esperienze professionali così caratterizzate che sono state spazzate via perché ritenute sperimentali e probabilmente in anticipo sui tempi di evoluzione della pubblica amministrazione in Italia, ricevono oggi, invece, dal PNRR una conferma (perlomeno a parole) della loro validità.

Manca solo che questi buoni intenti si tramutino in fatti anche per i lavoratori del fisco, consentendo che quanto toccato loro in sorte in questi anni trovi finalmente un giusto riscatto.

Per quanto attiene la situazione generale del precariato storico italiano, non può che rinviarsi a quanto già rilevato da questo Comitato nel parere reso sul reclamo n. 146/2017 reso in data 7 luglio 2020 e pubblicato il 19 gennaio 2021.

Si allega:

1. art. 1 decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87
2. sentenza Trib. Genova 261/17
3. Corte costituzionale sentenza 164/2020
4. art. 1 comma 93 legge 205/2017
5. sentenza 463/2021 Tribunale di Messina



6. Decreto legislativo 75/2017, art. 20

Roma, 27 maggio 2021

Sergio Galleano