

0667603145



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

UFFICIO DEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO - FINANZE
SERVIZIO INTERROGAZIONI

Question Time
VI^ Comm. Finanze
n. 5-01563
On. Zanetti ed altri

ELEMENTI DI RISPOSTA

Con il documento in esame gli Onorevoli interroganti chiedono di conoscere le ragioni per le quali l'Agenzia delle Entrate abbia attribuito un gran numero di incarichi dirigenziali a propri funzionari senza espletare le previste procedure concorsuali, in violazione delle norme che disciplinano le progressioni di carriera nel pubblico impiego. Gli interroganti richiamano le sentenze con le quali la giustizia amministrativa ha recentemente contestato la legittimità di tali nomine e manifestano preoccupazione per le ricadute negative che la situazione rappresentata potrebbe avere sia sul gettito erariale, qualora gli atti emessi dagli uffici a cui i funzionari in questione sono stati preposti venissero dichiarati a loro volta illegittimi, sia sull'immagine dell'amministrazione finanziaria.

Al riguardo l'Agenzia delle entrate riferisce quanto segue.

Giova ricostruire nel dettaglio la questione prospettata dagli Onorevoli interroganti.

L'amministrazione finanziaria ha sempre sofferto di gravi carenze di personale dirigente che, di conseguenza, si sono riversate anche nel nuovo assetto organizzativo voluto dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Fin dal suo avvio, pertanto, l'Agenzia delle Entrate aveva tra le sue priorità quella di bandire un concorso per dirigenti.

Con l'istituzione delle agenzie fiscali il legislatore ha voluto affidare la gestione del fisco a strutture in grado di operare secondo regole gestionali più flessibili di quelle tipiche del modello

0667603145

ministeriale, che aveva evidenziato nel tempo gravi inadeguatezze rispetto al compito della conduzione di una macchina così complessa qual è quella fiscale, cui sono affidate funzioni che richiedono forte operatività allo scopo di reperire le risorse destinate al funzionamento dello Stato e al sostegno dell'economia.

Coerentemente con le peculiari caratteristiche del modello organizzativo delle agenzie fiscali e, in particolare, con l'autonomia ad esse attribuita in materia di gestione e sviluppo del proprio personale, l'art. 71, comma 3, lett. d), tuttora in vigore, del citato decreto legislativo n. 300 del 1999 prevede che ogni Agenzia con il proprio regolamento di amministrazione e in conformità con i principi contenuti nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *"determini le regole per l'accesso alla dirigenza"*. Introducendo tale disposizione, il legislatore aveva evidentemente ritenuto che la disciplina delle modalità di selezione dei dirigenti non potesse rimanere estranea alla sfera di autonomia delle agenzie fiscali, trattandosi – analogamente ad altre materie riguardanti la gestione del personale e l'ordinamento degli uffici, demandate, sempre dal decreto legislativo n. 300 del 1999, al regolamento di amministrazione – di una leva fondamentale per assicurare la funzionalità e lo sviluppo dell'organizzazione.

Tale disposizione si attagliava bene alle peculiari esigenze dell'Agenzia delle entrate. La direzione degli uffici operativi dell'Agenzia richiede infatti, da un lato, ampie e approfondite conoscenze in materie di notevole complessità tecnica e, dall'altro, solide competenze manageriali, perché occorre indirizzare, coordinare, motivare e monitorare, nello svolgimento di una variegata gamma di processi di lavoro, l'attività di un gran numero di addetti. Molti di questi operatori hanno poi un'elevata qualificazione professionale e il modulo organizzativo essenziale della loro attività è quello del lavoro in team, che, se da una parte, può assicurare maggiore qualità dei servizi a fronte di una forte varianza delle richieste da soddisfare, dall'altra, però, mette in gioco dinamiche di cooperazione spesso critiche, che richiedono al dirigente della struttura doti di leadership, capacità relazionali e abilità di gestione manageriale.

Per fare fronte a compiti di direzione di tale natura, sulla base delle disposizioni del menzionato decreto legislativo n. 300 del 1999, l'Agenzia delle entrate, al pari delle altre agenzie

0667603145

fiscali, aveva previsto nel proprio Regolamento di amministrazione, precisamente, nell'art. 12, procedure concorsuali innovative in base alle quali, dopo una prima selezione concorsuale pubblica, i candidati avrebbero dovuto seguire un periodo di tirocinio teorico-pratico di congrua durata, volto a verificare sul campo il possesso delle capacità necessarie per svolgere le funzioni di dirigente. Solo se la valutazione di tale periodo fosse stata positiva il candidato avrebbe potuto conseguire la qualifica dirigenziale.

Il percorso selettivo che la norma regolamentare prefigurava si è avviato nell'Agenzia delle entrate, già nel 2001 (nell'anno stesso, quindi, in cui l'Agenzia fu attivata), con un concorso per 300 posti di dirigente che avrebbe consentito di coprire tutte le vacanze di organico esistenti all'epoca. Quel percorso, però, si è ben presto interrotto poiché Il TAR del Lazio, adito dal sindacato Dirpubblica, con sentenze n. 1601 e n. 1602 del 2002 ha infatti ritenuto che, in assenza di una specifica norma di deroga, il decreto legislativo n. 300 del 1999, facendo richiamo ai *"principi contenuti nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29"* (ora decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), abbia voluto recepire l'intera disciplina dettata da tale decreto per il reclutamento dei dirigenti, con un "rinvio dinamico" anche alle disposizioni di carattere regolamentare cui lo stesso decreto demanda la normativa di dettaglio delle modalità di reclutamento.

In altre parole, il TAR ha affermato che la previsione contenuta nel decreto legislativo n. 300/1999, che demanda ai regolamenti di amministrazione delle agenzie fiscali la determinazione delle regole di accesso alla dirigenza, deve interpretarsi come meramente riproduttiva della normativa generale in materia.

Le sentenze in questione hanno sostanzialmente vanificato lo specifico e importante spazio di autonomia gestionale previsto dal decreto legislativo n. 300/1999, riconducendo anche le agenzie fiscali alla pedissequa osservanza delle modalità di selezione previste in modo dettagliato, per tutte le pubbliche amministrazioni, dall'art. 28, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001. Tale ultima norma è stata oggetto di riscrittura ad opera della legge 15 luglio 2002, n. 145, che demandava a un apposito regolamento governativo (emanato con il decreto del

0667603145

Presidente della Repubblica 24 settembre 2004, n. 272) la definizione dei criteri e delle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza pubblica.

L'impossibilità di avviare procedure di reclutamento che rispondessero in maniera ottimale alle esigenze funzionali dell'Agenzia, l'evoluzione della normativa di riferimento e i perduranti blocchi delle assunzioni nella pubblica amministrazione hanno dato luogo a una situazione di stallo. Nel frattempo, per assicurare il regolare svolgimento dell'attività degli uffici, l'Agenzia ha dovuto necessariamente conferire incarichi dirigenziali a propri funzionari. La possibilità di affidare incarichi dirigenziali a funzionari è prevista dall'art. 24, comma 2, del Regolamento di amministrazione; la portata della norma – limitata inizialmente al triennio 2001-2003 – è stata necessariamente più volte prorogata. I funzionari prescelti sono soggetti dei quali sono state sperimentate sul campo, per un congruo periodo di tempo, le competenze professionali e l'attitudine a svolgere funzioni di maggiore responsabilità; sono stati individuati previa attenta valutazione delle loro capacità e conoscenze, secondo criteri molto puntuali fissati con apposite Linee guida di cui agli atti direttoriali n. 39504 del 9 marzo 2006 e n. 110388 del 20 luglio 2011.

I funzionari incaricati, per via delle cessazioni dal servizio dei dirigenti, coprono ormai circa i due terzi delle posizioni dirigenziali attive. Molti di essi ricoprono incarichi dirigenziali fin dall'avvio dell'Agenzia o addirittura anche da prima. E' una situazione obiettivamente atipica, che l'Agenzia intende risolvere; allo stesso tempo, l'Agenzia non intende rinunciare all'obiettivo di reclutare i propri dirigenti sulla base di una valutazione delle conoscenze professionali, dell'esperienza e delle competenze effettivamente maturate dagli interessati.

La possibilità di perseguire entrambi questi obiettivi è stata offerta dall'art. 1, comma 530, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007): in base a tale disposizione, il reclutamento di personale dell'amministrazione economico-finanziaria, compreso quello delle agenzie fiscali, può avere luogo con modalità speciali, stabilite con decreto del Ministro.

Con riferimento all'Agenzia delle Entrate, un decreto in tal senso è stato firmato dal Ministro il 10 settembre 2010 e registrato dalla Corte dei Conti il successivo 8 ottobre. Il relativo bando, emanato il 29 ottobre e pubblicato il 5 novembre 2010, riguardava un concorso per 175

0667603145

dirigenti, che avrebbe potuto costituire il primo passo per avviare a soluzione il problema delle reggenze.

La procedura di reclutamento era mutuata da quella adottata in occasione di un analogo concorso per dirigenti indetto e regolarmente portato a termine dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Essa mirava a un esame complessivo delle competenze specifiche possedute dai candidati, con particolare riferimento alla verifica delle esperienze professionali maturate nelle peculiari aree di attività dell'Agenzia, nonché all'accertamento delle capacità manageriali, dell'attitudine a lavorare per obiettivi e risultati, delle motivazioni professionali e della capacità di sviluppare competenze e livelli di performance in linea con la missione istituzionale dell'Agenzia. In relazione a queste finalità, la procedura sarebbe dovuta consistere nella valutazione di titoli e nella verifica dei requisiti e delle attitudini professionali, integrata da un colloquio.

La procedura prevedeva una riserva di posti fino al 50% per i funzionari di ruolo dell'Agenzia, appartenenti alla posizione economica F3 o a quelle superiori della terza area funzionale, muniti di laurea, che alla data di emanazione del bando stesso, risultavano in servizio presso la medesima Agenzia e avessero compiuto, anche complessivamente, almeno otto anni di servizio nelle suddette posizioni economiche.

Tuttavia il TAR del Lazio, nuovamente adito dal sindacato Dirpubblica, con due distinte sentenze – rispettivamente del 1° agosto e del 30 settembre 2011 – ha dichiarato illegittima la previsione contenuta nell'art. 24 del Regolamento di amministrazione dell'Agenzia (attribuzione di incarichi dirigenziali a funzionari) ed ha annullato il concorso per 175 dirigenti.

Secondo il TAR, l'art. 24 del Regolamento di amministrazione sarebbe illegittimo in quanto conterrebbe una previsione non supportata da una disposizione normativa di rango primario. In sostanza il TAR, muovendo dall'assunto che l'affidamento di compiti dirigenziali a funzionari costituisce una fattispecie di attribuzione di mansioni superiori, ha ritenuto che l'ordinamento non contenga norme di legge che contemplino una fattispecie del genere, prevedendo il conferimento di mansioni superiori esclusivamente nell'ambito delle funzioni non

0667603145

dirigenziali (art. 52 del decreto legislativo n. 165/2001). Sempre in quest'ordine di considerazioni, il TAR ha successivamente annullato il concorso per dirigenti cui prima si è fatto cenno, in considerazione appunto del fatto che esso prevede l'attribuzione di un punteggio anche per gli incarichi dirigenziali "illegittimamente" affidati in applicazione del citato art. 24 del Regolamento di amministrazione.

L'Agenzia ha tempestivamente interposto appello ed ha ottenuto dal Consiglio di Stato la sospensione dell'esecutività della sentenza riguardante l'art. 24, la cui udienza di merito, inizialmente fissata per il 20 marzo, è stata poi rinviata al 3 luglio 2012.

In pendenza dell'appello, l'articolo 8, comma 24, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 ha introdotto disposizioni che in buona sostanza:

- autorizzano le agenzie fiscali ad espletare procedure concorsuali per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti, secondo le modalità speciali già richiamate nel precedente concorso;
- fanno salvi, nelle more della conclusione del concorso, gli incarichi dirigenziali attualmente affidati a funzionari e prevede che altri potranno esserne affidati in relazione al tempo necessario per la copertura dei posti vacanti tramite il concorso stesso;
- stabiliscono che, una volta assunti i vincitori del concorso, le agenzie non potranno più attribuire nuovi incarichi dirigenziali a funzionari.

La norma in questione costituiva la condizione essenziale per consentire alle agenzie di continuare a funzionare regolarmente nell'interesse dello Stato e della collettività, e quindi in piena coerenza con il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione.

Nell'ambito del giudizio di appello promosso dall'Agenzia contro la sentenza con la quale il TAR ha annullato l'art. 24 del Regolamento di amministrazione, Dirpubblica ha eccepito l'incostituzionalità della previsione contenuta nel citato art. 8, comma 24, del citato decreto-legge n. 16 del 2012. Secondo Dirpubblica la norma si introduce in un giudizio in corso a vantaggio di una delle due parti in lite.

0667603145

Solo in questi giorni è stata depositata la sentenza del Consiglio di Stato, che ha sospeso il giudizio e ha preannunciato la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale con separata ordinanza che non è stata però ancora depositata. Qualsiasi ulteriore considerazione resta necessariamente in sospeso in attesa di conoscere il contenuto dell'ordinanza di rinvio alla Corte e, successivamente, la decisione di quest'ultima.

In sintesi, pertanto, l'Agenzia delle entrate ribadisce che la scelta di attribuire incarichi dirigenziali a funzionari della terza area (previa sperimentazione sul campo delle loro competenze professionali e dell'attitudine a svolgere funzioni di maggiore responsabilità) è una diretta conseguenza dell'esigenza di reclutare per tali posizioni candidati non solo sulla base delle loro conoscenze teoriche (requisito, questo, necessario ma non sufficiente), bensì anche – e soprattutto – sulla base della loro capacità di governare il contesto nel quale tali conoscenze devono trovare applicazione.

Lungi dal compromettere l'immagine dell'Agenzia, come paventato dagli interroganti, una scelta di questo tipo dimostra, all'opposto, l'attenzione che la stessa pone al buon funzionamento dei propri uffici.

Per quanto riguarda infine la legittimità degli atti emessi dai funzionari preposti a incarichi dirigenziali, si sottolinea che, secondo la giurisprudenza amministrativa, quando la nomina di un soggetto a organo della pubblica amministrazione si appalesi illegittima e venga annullata, gli eventuali atti adottati da tale soggetto restano efficaci, essendo di norma irrilevante verso i terzi il rapporto in essere fra la pubblica amministrazione e la persona fisica dell'organo che agisce (TAR Lazio, 14 febbraio 2011, n. 1379). Al riguardo il Consiglio di Stato ha precisato che l'annullamento giurisdizionale dell'atto di nomina di un funzionario non travolge, in linea di principio, gli atti da questo adottati nell'esercizio della sua funzione e riguardanti soggetti diversi da quelli che hanno impugnato l'atto di nomina (Consiglio di Stato, 10 marzo 2005, n. 992).

Si aggiunga che, in base all'art. 42 del D.P.R. n. 600 del 1973, gli avvisi di accertamento devono essere sottoscritti dal "capo dell'ufficio" (o da un suo delegato): è evidente che "capo dell'ufficio" e "dirigente" non sono espressioni sinonime, come sottolineato nella sentenza del 10

0667603145

agosto 2010, n. 18515, della Corte di Cassazione, la quale ha appunto stabilito che ai fini della legittimità degli avvisi di accertamento la legge non richiede che il soggetto preposto alla direzione dell'ufficio rivesta qualifica dirigenziale.

L'Agenzia segnala, da ultimo, che, con sentenza del 18 giugno 2003, n. 9779, la Corte di Cassazione ha stabilito che l'esistenza di un atto (nel caso di specie, un avviso di accertamento) non dipende dall'apposizione del sigillo o del timbro o dalla leggibilità della sottoscrizione, ma piuttosto dal fatto che l'atto stesso sia riferibile, in modo inequivoco, all'organo amministrativo titolare del potere di emetterlo. Il fatto che secondo la suprema Corte l'unica condizione per la validità di un atto è che esso sia inequivocabilmente riferibile all'ufficio competente ad emetterlo, può ritenersi un ulteriore elemento a favore della validità degli atti emessi dagli uffici diretti da funzionari, non essendovi alcun dubbio sulla competenza di tali uffici ad emettere gli atti medesimi.