

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 20/10/2011

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/32421-agenzia-delle-entrate-e-dirigenza-pubblica-il-tar-del-lazio-si-esprime-in-materia-di-conferimento-incarichi-ed-accesso-alla-qualifica>

Autore: Rondanini Marco

**Agenzia delle Entrate e dirigenza pubblica: il TAR del Lazio si esprime in materia di conferimento incarichi ed accesso alla qualifica.**

**Agenzia delle Entrate e dirigenza pubblica: il TAR del Lazio si esprime in materia di conferimento incarichi ed accesso alla qualifica.**

Sommario. 1. Due recenti pronunciamenti giurisprudenziali in materia di dirigenza pubblica. 2. Il conferimento degli incarichi dirigenziali all’Agenzia delle Entrate: TAR Lazio n. 6884 del 2011. 3. L’accesso alla qualifica dirigenziale all’Agenzia delle Entrate: TAR Lazio n. 7636 del 2011. 4. La giurisprudenza in commento quale epifenomeno delle criticità irrisolte relative al sistema agenziale tributario italiano.

Abstract. *Il contributo si propone di offrire primo materiale di ausilio (non solo curiale) al commento di una recente giurisprudenza in materia di dirigenza pubblica e con precipua attenzione all’Agenzia delle Entrate (come noto, principale attore pubblico fiscale italiano). Il dato giuridico conduce lo scrivente anche verso riflessioni di Scienza dell’Amministrazione Pubblica, avendo riguardo precipuamente alla c.d. “Teoria dell’Agenzia”.*

## **1. Due recenti pronunciamenti giurisprudenziali in materia di dirigenza pubblica.**

Nel giro degli ultimi mesi il TAR del Lazio, con due significativi pronunciamenti<sup>i</sup>, ha riproposto all’attenzione sia delle strutture di vertice finanziarie, sia dei sindacati e del mondo della politica, sia dei cultori della materia e dei diretti interessati (decine di migliaia di persone, fra funzionari e candidati concorsuali), il tema della dirigenza pubblica.

Al momento è ancora in corso la generale opera di conoscenza e primo approfondimento del contenuto della Sentenza più risalente, la n. 6884 cit.: ad oggi non risultano Note critiche di dettaglio sulle Riviste di settore. Quanto alla seconda Sentenza si evidenzia che è stata depositata solo pochi giorni addietro. La stampa periodica quotidiana<sup>ii</sup> ed i primi commenti sindacali delle principali sigle di comparto<sup>iii</sup> hanno comunque già variamente chiosato le notizie, informalmente notiziando in merito ad una presunta volontà di gravame dell’Ente (i termini impugnatori risultano, all’atto redazionale, ancora pendenti).

## **2. Il conferimento degli incarichi dirigenziali all’Agenzia delle Entrate: TAR Lazio n. 6884 del 2011.**

La Sentenza, con ineccepibile percorso logico-giuridico (per il dettaglio si rinvia alla sobria ed esaustiva motivazione) censura, in sostanza, plurimi atti gestionali agenziali (dal 2006 al 2010) che hanno legittimato il conferimento di incarichi dirigenziali a – meri – funzionari, eludendo l’istituto della c.d. “*reggenza temporanea*” attraverso una discutibile interpretazione dell’art. 24 del Regolamento di Amministrazione

dell' Agenzia stessa<sup>iv</sup>. Nella sostanza, secondi i Giudici, l'Ente ha “*trasformato*” un istituto di carattere eccezionale in uno strumento di ordinaria gestione direzionale, con annessi profilo retributivo dirigenziale e temporalizzazione contrattuale individuale. Quanto sopra sinteticamente rappresentato ha configurato, secondo il TAR Lazio, un grave *vulnus* ai basilari e costituzionali principi di concorsualità pubblicistica ed, in ultima analisi, di legalità nell'esercizio della funzione pubblica: “... *una deroga così ampia sul piano quantitativo e temporale al principio del reclutamento del personale dirigenziale mediante il sistema concorsuale per la copertura delle posizioni dirigenziali è valsa ad introdurre e consolidare nel tempo una situazione complessiva di grave violazione di principi fondamentali di regolamentazione del rapporto di pubblico impiego e delle garanzie relative all'accesso alle qualifiche, alla selezione del personale e allo svolgimento del rapporto ...*” (Sentenza cit.).

### **3. L'accesso alla qualifica dirigenziale all'Agenzia delle Entrate: TAR Lazio n. 7636 del 2011.**

La seconda Sentenza, peraltro depositata da pochi giorni, ripropone sostanzialmente (si direbbe quasi “*per relationem*”) il percorso logico-giuridico del primo menzionato pronunciamento rappresentando come il recente concorso per 175 dirigenti di seconda fascia bandito dall'Agenzia delle Entrate nel 2010<sup>v</sup> sia da considerare invalido proprio perché proceduralmente e contenutisticamente espressione di un patologico modo di intendere l'accesso alla qualifica dirigenziale pubblica. Il Collegio, in fatto (e quale “*obiter dictum*”), giunge a causticamente ricordare persino che, sostanzialmente travisando le modalità speciali di reclutamento di cui ad una norma del 2006<sup>vi</sup>, “... *In particolare, avviando la procedura concorsuale per cui è causa – che riserva il 50% dei posti da coprire al personale interno – l'Agenzia ha inteso trovare una soluzione per ‘sanare’ la posizione di una serie di suoi Funzionari che da svariati anni – per l'esattezza: 80 funzionari da più di nove anni; 200 da più di cinque e altri 60 da più di tre anni (che complessivamente costituiscono il 56% delle posizioni dirigenziali attive) – svolgono ‘egregiamente’ (come specificato nella delibera n. 55 del 22.12.2009 del Comitato di Gestione), ‘incarichi dirigenziali’ pur non rivestendo la corrispondente qualifica dirigenziale ...*” (Sentenza cit.). Nel dettaglio, vengono accolti - in via assorbente - il sesto, il settimo e l'ottavo motivo di censura, sinteticamente riconducibili alla violazione degli artt. 19<sup>vii</sup> e 52<sup>viii</sup> del D. Lgs. n. 165 del 2001. L'Avvocatura dello Stato ha cercato di rappresentare delle argomentazioni fattuali scriminanti ma, le stesse, sono state considerate dal Collegio, invece, come ulteriore rafforzativo del pronunciamento: “...

*Nelle memorie difensive presentate in vista dell'udienza di discussione del ricorso, l'Avvocatura dello Stato evidenzia in maniera analitica le ragioni per le quali, nel tempo, l'Agenzia delle Entrate non è stata in grado di provvedere alla copertura di un numero così rilevante di posizioni dirigenziali mediante l'indizione di pubblici concorsi, essendo quindi costretta a ricorrere all'impiego di funzionari non dirigenti. Ma, come già affermato dalla richiamata sentenza 'rimane il dato indiscutibile del contrasto della scelta organizzativa del conferimento di incarichi dirigenziali, senza concorso, a funzionari privi della qualifica dirigenziale, con la puntuale disciplina di cui agli artt. 19 e 52 del D. Lgs. n. 165/2001' ...” (Sentenza cit.). Icastico e didascalico (si direbbe, “*si licet parva componere magnis*”, come un padre paziente che “*nuovamente*” rimprovera il proprio figlio) il finale dell'arresto: “... Sicchè – in accordo con l'orientamento già assunto – non resta che confermare quanto già osservato nel precedente più volte richiamato; e cioè che ‘una deroga così ampia sul piano quantitativo e temporale al principio del reclutamento del personale dirigenziale mediante il sistema concorsuale per la copertura delle posizioni dirigenziali è valsa ad introdurre e consolidare nel tempo una situazione complessiva di grave violazione di principi fondamentali di regolamentazione del rapporto di pubblico impiego e delle garanzie relative all'accesso alle qualifiche, alla selezione del personale e allo svolgimento del rapporto’ ...” (Sentenza cit.).*

#### **4. La giurisprudenza in commento quale epifenomeno delle criticità irrisolte relative al sistema agenziale tributario italiano.**

Alla luce di quanto sopra sinteticamente esposto sorge spontaneo il quesito: atteso che “*in claris non fit interpretatio*”, come si comporterà adesso il *Top Management* dell'Agenzia delle Entrate, visto che buona parte del proprio *Middle Management* è costituito da funzionari incaricati e considerato che l'unica procedura di reclutamento in corso è stata così annullata? La domanda non è poi così teorica, dal momento che l'Ente agisce mediante comportamenti ed atti, a loro volta – come noto – ampiamente censurabili: ma qui si apre un altro scenario, sia amministrativo-tributario che di relazioni sindacali, che in questa sede di “*instant view*” non appare opportuno né proficuo approfondire. Al proposito, basti comunque ricordare che le due qui annotate Sentenze rinnovano, in ultima analisi, il classico e generale tema della legalità e della specificità organizzativo-operativa nel rapporto “*Principal-Agent*” (c.d. “*Teoria dell'Agenzia*”) in uno dei più delicati e professionalizzati comparti dell'impiego pubblico, quello delle Agenzie Fiscali<sup>ix</sup>: non è davvero un caso, a ben riflettere, che proprio in sede agenziale fiscale il tema sia prepotentemente emerso. Realisticamente, il modello agenziale tributario pubblico italiano necessita ancora di

una vera e coraggiosa implementazione: gli studi teorici e comparati di *management* agenziale (in Italia diremmo ancora di “*Scienza dell’Amministrazione*”) da anni disponibili, hanno solo bisogno di essere politicamente (ed, indi, normativamente) condivisi ed attuati. Ed allora, se non in un momento di grave crisi come il presente, quando mai?

Marco Rondanini

dottore di ricerca in Istituzioni e Politiche (fiscali) presso l’Università Cattolica di Milano – (ab.) avv.

---

Nota I. Sentenze nn. 6884 del 25.05.2011 – dep. 01.08.2011 e 7636 del 06.07.2011 – dep. il 30.09.2011 .

Nota II. Si cfr., ad esempio: G. Trovati, “*Entrate, ‘nulli’ due dirigenti su tre. Il TAR Lazio giudica illegittimo il conferimento di incarichi senza concorso*”, in “*Il Sole 24 Ore*”, 03.08.2011, p. 27; L. Olivieri e G. Galli, “*Incarichi dirigenziali ai dirigenti. Entrate, stop all’attribuzione a funzionari senza qualifica. Una sentenza del TAR del Lazio annulla la delibera del Comitato di gestione dell’Agenzia*”, in “*Italia Oggi*” del 03.08.2011, p. 26; D. Morosini, “*Dirigenti Entrate stoppati, si prepara il ricorso*”, in “*Italia Oggi*” del 04.08.2011, p. 26; C. Laugeri, “*Agenzia delle Entrate: dirigenti sotto scacco. Sentenza del TAR mette in discussione 48 poltrone. 15 i casi a Torino*”, in “*La Stampa*” del 11.08.2011, p. 45; P. P. Boiano, “*L’antico sistema della reggenza bocciato dal TAR*”, in “*Corriere Adriatico*” del 14.08.2011, p. 14; Nota redazionale, “*Sentenza del TAR: Agenzia delle Entrate, dirigenti solo per titoli*”, in “*Corriere del Mezzogiorno*” del 17.08.2011, p. 4; Nota redazionale, “*Sentenza del TAR: Agenzia delle Entrate, dirigenti solo per titoli*”, in “*Corriere del Mezzogiorno - Sud*”, del 17 08 2011, p. 5; An. Ber., “*TAR Lazio. Nomine nulle per i dirigenti: ‘la reggenza è fuorilegge’*”, in “*L’Unione Sarda*” del 17.08.2011, p. 15; P.P. Boiano, “*Lettere e Commenti: TAR Lazio annulla le nomine dei dirigenti senza concorso*”, in “*IMG Press – Il foglio elettronico*” del 18.08.2011; Nota redazionale, “*Nomine senza titoli nulli gli incarichi dirigenziali. Agenzia delle Entrate, il TAR dà ragione alla DIRSTAT*”, in “*Il Quotidiano*” del 19 08 2011, p. 11; C. Alboretti, “*Dirigenti, il TAR boccia l’Agenzia delle Entrate. Molte delle nomine di funzionari senza qualifica sono illegittime. Boiano (Dirstat): giustizia è fatta*”, in “*La Discussione*” del 21.08.2011, p. 2; D. Martini, “*L’Agenzia delle Entrate facili. Il TAR: scelta illegittima la nomina senza concorso di 767 dirigenti. Befera ricorgerà: ‘Un obbligo funzionale’. Le associazioni di categoria: non siete sopra la legge*”, in “*Il Fatto Quotidiano*” del 21 09 2011, p. 11; L. Olivieri, “*Concorso con riserva, da rifare. Illegittimo sanare gli incarichi dirigenziali dei funzionari. Il TAR del Lazio boccia la procedura dell’Agenzia delle Entrate per la copertura di 175 posti*”, in “*Italia Oggi*” del 04.10.2011, p. 31 (con separata Intervista al Segretario della Dirpubblica Barra, promotore del contenzioso in esame); L. Olivieri C. Bartelli, “*Per i 175 dirigenti nullità immediata. Il KO delle Entrate valido senza notifica*”, in “*Italia Oggi*” del 05.10.2011, p. 39. Si rileva che, in argomento, la stampa periodica si era già occupata di pronunciamenti del Giudice del lavoro sul tema: S. Fossati, “*Per i dirigenti le nomine dopo il test di disponibilità. Agenzia delle Entrate. Giudice del lavoro di Messina*”, in “*Il Sole 24 Ore*” del 21.06.2011; E. Pintaldi, “*Agenzia Entrate: nomina decisa dall’alto. Il giudice spodesta ancora la Sanfilippo. Tribunale. Il magistrato boccia per la seconda volta il direttore dell’ufficio provinciale. ‘Violato il principio di trasparenza’*”, in “*Giornale di Sicilia Messina*” del 21.07.2011, p. 11. Ancora prima, sempre nella seconda metà del 2011, il tema risulta già variamente approfondito. Si cfr., ad esempio: M. Latella, “*Entrate, 6 dirigenti su 10 in carica senza concorso. Il sindacato contesta abusi*”, in “*Il Sole 24 Ore – Centro Nord*” del 27.07.2011, p. 23.

Nota III Gli interventi sono stati molteplici, specie sui siti INTERNET sindacali. Fra tutti si cfr., ad esempio: S. Callipo, “*Agenzia delle Entrate. Sentenza TAR Lazio su proroga art. 24 del Regolamento di amministrazione. Ovvero come perdere definitivamente l’autonomia*”, in “*Salfi Notizie*” n. 345 del 09.08.2011 (in [www.salfi.it](http://www.salfi.it)) dove si evidenzia che “... Il processato art. 24 rappresentava, invero, quell’elemento distintivo tra le pubbliche amministrazioni di autonomia e di svincolo dai blocchi legislativi, proprio come quelli imposti dalla norma prima citata, che la sentenza erge a monumento di equità e legalità, e che di fatto, quasi si trattasse di un rito apotropaico, impediscono il riconoscimento e la valorizzazione del personale interno. Ed è proprio questo il problema! Ove la sentenza venisse confermata anche in appello dal Consiglio di Stato, le Agenzie fiscali, e con esse tutto il personale, avranno perso una leva gestionale interna che, al di là delle sempre possibili critiche all’utilizzo, con riferimento soprattutto alle modalità di selezione dei funzionari a cui conferire l’incarico dirigenziale, rimane una opportunità di crescita professionale

*rivolta esclusivamente al personale interno, una promozione sul campo che nessun concorso pubblico, rivolto come è noto a tutti i funzionari della pubblica amministrazione, potrebbe e potrà garantire ...*"; CISL FP, "Agenzia delle Entrate. Ancora qualche notizia sugli incarichi dirigenziali" in "Noi Finanziari" n. 475 del 15.09.2011 (in <http://www.fpsfinanze.cisl.it>), dove si relaziona che "... E' intendimento dell'Agenzia proporre appello al Consiglio di Stato. Nelle more della definizione del contenzioso di secondo grado, l'Agenzia non darà corso all'affidamento di nuovi incarichi dirigenziali a personale livellato. I posti, attualmente, vacanti saranno coperti solo ed esclusivamente con dirigenti di ruolo ai quali potranno essere affidati, secondo la vigente normativa, alcuni 'interim' ...". Le principali sigle sindacali hanno richiesto, con urgenza, un incontro chiarificatore con il Direttore dell'Agenzia in data 04.10.2011, mediante comunicato congiunto pubblicato su tutti i siti di riferimento e notiziato ai singoli lavoratori dell'Agenzia ("Oggetto: *Dirigenza – Decisione TAR Lazio – Richiesta incontro*") "... stante la rilevanza della materia per il funzionamento dell'Agenzia e al fine anche di acquisire assicurazioni circa la futura fisiologica prosecuzione dell'ordinaria attività degli uffici ...".

Nota IV. Ecco il testo vigente (con l'ultima modificazione temporale così come rinvenibile nel sito INTERNET istituzionale [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it) sub "Home - L'Agenzia - Chi siamo - Statuto e appositi regolamenti"): "Regolamento di Amministrazione dell'Agenzia delle Entrate - Art. 24 (Copertura provvisoria di posizioni dirigenziali) 1. Fatta salva l'applicazione dell'art. 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 dicembre 2011 [termine da ultimo così fissato con delibera del Comitato di gestione n. 40 del 15 dicembre 2010]". Si segnala che, quanto all'art. 12 (rubricato: "Accesso alla dirigenza") del citato Regolamento il TAR del Lazio, con Sentenze n. 1601 e 1602 del 2002, ha soppresso i predetti luoghi normativi – commi 1, 2, 3 e 4 - ritenendo che tali disposizioni non fossero conformi alle norme inderogabili stabilite per tutte le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici non economici in relazione all'accesso alla dirigenza.

Nota V. Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate prot. n. 146687/2010 del 29.10.2010, pubbl. in G.U. n. 88 del 05.11.2010, IV Serie Speciale (e rinvenibile altresì in [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it)).

Nota VI. Art. 1 c. 530 della L. n. 196 del 2006 (c.d. Legge Finanziaria 2007: dalla banca dati INTERNET della Scuola Superiore dell'Economia e Finanze [www.cerdef.it](http://www.cerdef.it)): "Comma 530. Al fine di potenziare l'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale, nonché l'attività di monitoraggio e contenimento della spesa, una quota parte, stabilita con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, delle risorse previste per il finanziamento di specifici programmi di assunzione del personale dell'amministrazione economico-finanziaria, è destinata alle agenzie fiscali. Le modalità di reclutamento del personale dell'amministrazione economico-finanziaria, incluso quello delle agenzie fiscali, sono definite, anche in deroga ai limiti previsti dalle vigenti disposizioni, sentite le organizzazioni sindacali, ai sensi dell'art. 2, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 2005, n. 248". Art. 2 c. 2, secondo periodo, del D.L. n. 203 del 2005 conv. (dalla banca dati INTERNET della Scuola Superiore dell'Economia e Finanze [www.cerdef.it](http://www.cerdef.it)): "... 2. Al fine di potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, alle frodi fiscali e all'economia sommersa, nonché le attività connesse al controllo, alla verifica e al monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, a valere sulle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni del presente decreto, e' autorizzata la spesa, nel limite di 40 milioni di euro per l'anno 2006, di 80 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007, per procedere, anche in deroga ai limiti previsti dalle disposizioni vigenti, ad assunzioni di personale per l'amministrazione dell'economia e delle finanze e all'incremento di organico ed alle assunzioni di personale del Corpo della Guardia di finanza. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono determinate le quote di personale, nell'ambito del contingente massimo consentito ai sensi del precedente periodo, assegnate alle articolazioni dell'amministrazione dell'economia e delle finanze, nonché all'incremento di organico ed alle assunzioni di personale del Corpo della Guardia di finanza e sono stabilite le modalità, anche speciali, per il reclutamento, ivi inclusa la possibilità di utilizzare graduatorie formate a seguito di procedure selettive già espletate, anche ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ovvero di ricorrere alla mobilità. In relazione al maggior impegno derivante dall'attuazione del presente decreto, a valere sulle disponibilità di cui al primo periodo, l'Agenzia delle entrate e' autorizzata, anche in deroga ai limiti previsti dalle disposizioni vigenti, a procedere ad assunzioni di personale nel limite di spesa, rispettivamente, di 39,1 milioni di euro per il 2006 e di 69,5 milioni di euro a decorrere dal 2007, anche utilizzando le graduatorie formate a seguito di procedure selettive bandite ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165."



---

Nota VII. Art. 19 del D. Lgs. n. 165 del 2001 (dal sito [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)): “**INCARICHI DI FUNZIONI DIRIGENZIALI** (Art. 19 del d.lgs. n. 29 del 1993, come sostituito prima dall'art. 11 del d.lgs. n. 546 del 1993 e poi dall'art. 13 del d.lgs. n. 80 del 1998 e successivamente modificato dall'art. 5 del dlgs. n. 387 del 1998) 1. Ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico. Al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'articolo 2103 del codice civile. 1-bis. L'amministrazione rende conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta; acquisisce le disponibilità dei dirigenti interessati e le valuta. 1-ter. Gli incarichi dirigenziali possono essere revocati esclusivamente nei casi e con le modalità di cui all'articolo 21, comma 1, secondo periodo. **PERIODO ABROGATO DAL D.L. 31 MAGGIO 2010, N. 78, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 30 LUGLIO 2010, N. 122.** 2. Tutti gli incarichi di funzione dirigenziale nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono conferiti secondo le disposizioni del presente articolo. Con il provvedimento di conferimento dell'incarico, ovvero con separato provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente per gli incarichi di cui al comma 3, sono individuati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e alle eventuali modifiche degli stessi che intervengano nel corso del rapporto, nonché la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni. La durata dell'incarico può essere inferiore a tre anni se coincide con il conseguimento del limite di età per il collocamento a riposo dell'interessato. Gli incarichi sono rinnovabili. Al provvedimento di conferimento dell'incarico accede un contratto individuale con cui è definito il corrispondente trattamento economico, nel rispetto dei principi definiti dall'articolo 24. È sempre ammessa la risoluzione consensuale del rapporto. In caso di primo conferimento ad un dirigente della seconda fascia di incarichi di uffici dirigenziali generali o di funzioni equiparate, la durata dell'incarico è pari a tre anni. Resta fermo che per i dipendenti statali titolari di incarichi di funzioni dirigenziali ai sensi del presente articolo, ai fini dell'applicazione dell'articolo 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, e successive modificazioni, l'ultimo stipendio va individuato nell'ultima retribuzione percepita in relazione all'incarico svolto. ((Nell'ipotesi prevista dal terzo periodo del presente comma, ai fini della liquidazione del trattamento di fine servizio, comunque denominato, nonché dell'applicazione dell'articolo 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, e successive modificazioni, l'ultimo stipendio va individuato nell'ultima retribuzione percepita prima del conferimento dell'incarico avente durata inferiore a tre anni.)) (42) 3. Gli incarichi di Segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente sono conferiti con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 o, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali e nelle percentuali previste dal comma 6. 4. Gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 o, in misura non superiore al 70 per cento della relativa dotazione, agli altri dirigenti appartenenti ai medesimi ruoli ovvero, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6. 4-bis. I criteri di conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale, conferiti ai sensi del comma 4 del presente articolo, tengono conto delle condizioni di pari opportunità di cui all'articolo 7. 5. Gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale sono conferiti, dal dirigente dell'ufficio di livello dirigenziale generale, ai dirigenti assegnati al suo ufficio ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera c). 5-bis. Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e del 5 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, anche a dirigenti non appartenenti ai ruoli di cui al medesimo articolo 23, purché dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ovvero di organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti. 5-ter. I criteri di conferimento degli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale, conferiti ai sensi del comma 5 del presente articolo, tengono conto delle condizioni di pari opportunità di cui all'articolo 7. 6. Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. La durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di

cinque anni. Tali incarichi sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Il trattamento economico può essere integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio. 6-bis. Fermo restando il contingente complessivo dei dirigenti di prima o seconda fascia il quoziente derivante dall'applicazione delle percentuali previste dai commi 4, 5-bis e 6, è arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso è uguale o superiore a cinque. 6-ter. Il comma 6 ed il comma 6-bis si applicano alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2. 6-quater. Per gli Enti locali, che risultano collocati nella classe di virtuosità di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come individuati con il decreto di cui al comma 2 del medesimo articolo, il numero complessivo degli incarichi a contratto nella dotazione organica dirigenziale, conferibili ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non può in ogni caso superare la percentuale del diciotto per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Si applica quanto previsto dal comma 6-bis. 7. COMMA ABROGATO DALLA L. 15 LUGLIO 2002, N. 145. 8. Gli incarichi di funzione dirigenziale di cui al comma 3 cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. (37) (40) 9. Degli incarichi di cui ai commi 3 e 4 è data comunicazione al Senato della Repubblica ed alla Camera dei deputati, allegando una scheda relativa ai titoli ed alle esperienze professionali dei soggetti prescelti. 10. I dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono, su richiesta degli organi di vertice delle amministrazioni che ne abbiano interesse, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento, ivi compresi quelli presso i collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali. 11. Per la Presidenza del Consiglio dei ministri, per il Ministero degli affari esteri nonché per le amministrazioni che esercitano competenze in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia, la ripartizione delle attribuzioni tra livelli dirigenziali differenti è demandata ai rispettivi ordinamenti. 12. Per il personale di cui all'articolo 3, comma 1, il conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali continuerà ad essere regolato secondo i rispettivi ordinamenti di settore. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 10 agosto 2000, n. 246. 12-bis. Le disposizioni del presente articolo costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi. AGGIORNAMENTO (37) La Corte Costituzionale, con sentenza 4 - 7 aprile 2011, n. 124 (in G.U. 1a s.s. 13/4/2011, n. 16), ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-bis, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo". AGGIORNAMENTO (40) La Corte Costituzionale, con sentenza 20 - 25 luglio 2011, n. 246 (in G.U. 1a s.s. 27/7/2011, n. 32) ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 2, comma 159, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale conferiti ai sensi del comma 6 del medesimo art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo." AGGIORNAMENTO (42) Il D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, ha disposto (con l'art. 1, comma 32) che "La disposizione del presente comma si applica agli incarichi conferiti successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto nonché agli incarichi aventi comunque decorrenza successiva al 1° ottobre 2011".

Nota VIII. Art. 52 del D. Lgs. n. 165 del 2001 (dal sito [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)): "DISCIPLINA DELLE MANSIONI (Art.56 del d.lgs n.29 del 1993, come sostituito dall'art.25 del d.lgs n.80 del 1998 e successivamente modificato dall'art.



15 del d.lgs n.387 del 1998) (( 1. Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali e' stato assunto o alle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto delle procedure selettive di cui all'articolo 35, comma 1, lettera a). L'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione. 1-bis. I dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. Le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo principi di selettività, in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito. Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore. 1-ter. Per l'accesso alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle aree funzionali e' definita una quota di accesso nel limite complessivo del 50 per cento da riservare a concorso pubblico sulla base di un corso concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione. )) 2. Per obiettive esigenze di servizio il prestatore di lavoro puo' essere adibito a mansioni proprie della qualifica immediatamente superiore: a) nel caso di vacanza di posto in organico, per non più di sei mesi, prorogabili fino a dodici qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti come previsto al comma 4; b) nel caso di sostituzione di altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto, con esclusione dell'assenza per ferie, per la durata dell'assenza. 3. Si considera svolgimento di mansioni superiori, ai fini del presente articolo, soltanto l'attribuzione in modo prevalente, sotto il profilo qualitativo, quantitativo e temporale, dei compiti propri di dette mansioni. 4. Nei casi di cui al comma 2, per il periodo di effettiva prestazione, il lavoratore ha diritto al trattamento previsto per la qualifica superiore. Qualora l'utilizzazione del dipendente sia disposta per sopperire a vacanze dei posti in organico, immediatamente, e comunque nel termine massimo di novanta giorni dalla data in cui il dipendente e' assegnato alle predette mansioni, devono essere avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti. 5. Al di fuori delle ipotesi di cui al comma 2, e' nulla l'assegnazione del lavoratore a mansioni proprie di una qualifica superiore, ma al lavoratore e' corrisposta la differenza di trattamento economico con la qualifica superiore. Il dirigente che ha disposto l'assegnazione risponde personalmente del maggior onere conseguente, se ha agito con dolo o colpa grave. 6. Le disposizioni del presente articolo si applicano in sede di attuazione della nuova disciplina degli ordinamenti professionali prevista dai contratti collettivi e con la decorrenza da questi stabilita. I medesimi contratti collettivi possono regolare diversamente gli effetti di cui ai commi 2, 3 e 4. Fino a tale data, in nessun caso lo svolgimento di mansioni superiori rispetto alla qualifica di appartenenza, puo' comportare il diritto ad avanzamenti automatici nell'inquadramento professionale del lavoratore.

Nota IX. Per un maggiore dettaglio di approfondimento istituzionale e comparato, si cfr.: M. Rondanini, "Le Agenzie pubbliche esecutive: il caso 'Agenzia delle Entrate'. Dal 'Government' alla 'Governance' del fenomeno tributario italiano"// "Executive Public Agencies: the 'Italian Revenue Agency' Case. From 'Government' to 'Governance' of Italian Fiscal Phenomenon", Tesi di dottorato presso l'Università Cattolica di Milano, A.A. 2006-2007, pubblicata presso le Biblioteche Nazionali di Roma e Firenze nell'anno 2008 (e, parzialmente, visionabile sul sito [www.unicatt.it](http://www.unicatt.it), sub catalogo Tesi di Dottorato). Di seguito l'Abstract: // Il contributo si propone – attraverso anche l'individuazione di punti di forza e di debolezza, di opportunità e di sfide (c.d. "SWOT Analysis") – l'esame di una delle principali Agenzie pubbliche (esecutive) italiane, l' "Agenzia delle Entrate": l'analisi dell'internazionale processo di c.d. "Agencification", unitamente alla più sensibile dottrina versata nell'argomento, ne costituisce il presupposto teorico e comparato. La considerazione dell'adattamento al contesto italiano della modellistica internazionale (*sub specie* esecutiva: "structural disaggregation"; "reregulation"; "performance contracting") e l'approfondimento degli antecedenti storico-istituzionali e giuridici (interni) si palesano importanti linee di ricerca percorse. Lo specifico approfondimento dei profili storici, funzionali, strutturali e comparati – utilizzando lo strumentario euristico della contemporanea Scienza dell'Amministrazione – della recente esperienza istituzionale "Agenzia delle Entrate" mostra una sensibile, ma ancora parziale (*specie* sotto il profilo della c.d. "reregulation"), attuazione della ricordata modellistica agenziale esecutiva, ed al contempo evidenzia interessanti ipotesi di sviluppo istituzionale, già avvenute od in corso di manifestazione, per un passaggio – nella gestione del fenomeno tributario italiano – da un sistema a "Government" (ovvero verticistico e centralistico-ministeriale) ad un modello a "Governance" (cioè partecipato e qualificato dal principio di "sussidiarietà" istituzionale, verticale ed orizzontale), prima monolivello e stellare (la situazione attuale) e, quindi, multilivello e plurinodale (con l'avvento del c.d. "federalismo fiscale"). Il contributo rappresenta, infine, unitamente ad una estesa Nota bibliografica, una ampia "ricerca sul campo" (denominata "Multilevel Tax Governance field research"), condotta presso l'organismo oggetto di studio, a carattere sociologico-istituzionale, volta ad acquisire eventuale conferma delle risultanze teoriche sopra evidenziate. Concludono il lavoro

---

degli Allegati ed un'Appendice (quest'ultima in formato solo informatico) contenenti significative fonti di riferimento in argomento (legislazione, dottrina, giurisprudenza, letteratura grigia e ricerca sul campo con rappresentazioni istografiche). // - // *The paper proposes - through the identification of strengths and weaknesses, opportunities and threats (so-called "SWOT Analysis") - the examination of one of the major public (executive) Italian Agencies, the "Agenzia delle Entrate": the analysis of international process so-called "Agencification", together with the more sensitive doctrine well-versed in the argument, constitutes the theoretical and compared assumption. The adaptation to the Italian context of international modeling (sub executive specie: "structural disaggregation", "reregulation" and "performance contracting") and the exam of the historical-institutional and legal antecedents reveal important covered lines of search. The specific deepening of historical, functional, structural and comparative profiles - using the heuristic tools of contemporary "Science of Administration" - of the recent institutional experience "Agenzia delle Entrate" shows a sensitive, but still partial (especially in terms of s.c. "reregulation"), implementation of the mentioned agencial-executive modeling, and, at the same time, highlights interesting hypothesis of institutional development, already happened or in course of show, toward a transition - managing Italian fiscal phenomenon - from a "Government" system (top - down and centralist - ministerial) to a "Governance" model (participated and qualified by institutional, vertical and horizontal "subsidiarity"), first monolevel and stellar (current situation), therefore, multilevel and networked (with the advent of s.c. "fiscal federalism"). //.*