

# FEDERAZIONE DIRSTAT – FIALP

Roma, 26 settembre 2018

Al Signor Direttore dell'Agencia delle  
dogane e dei monopoli  
Dottor Benedetto MINEO  
direttore.dogane@adm.gov.it

Illustre Signor Direttore,

a nome dell'organizzazione sindacale che ci onoriamo di rappresentare, formuliamo i migliori auguri di buon lavoro per le alte funzioni che Ella è stato chiamato ad espletare.

E' intuitivo che, visto l'ambizioso programma di governo in termini di nuove spese, il Suo principale obiettivo sarà efficientare l'azione dei verificatori dell'ADM con modalità che non consentano la vaporizzazione di oltre il 90% dei diritti accertati, rispetto al riscosso, come attualmente accade.

Siamo subito costretti a ricordarLe che l'età media dei funzionari dell'Agencia è di 53 anni e che in alcuni settori come quello delle accise i verificatori con specifiche competenze tecniche sono in via di estinzione.

Tra le migliaia di donne e di uomini che lavorano con impegno e professionalità nell'Agencia delle Dogane e dei Monopoli, svolgendo ogni giorno il proprio dovere, vi è una grande aspettativa per il Suo arrivo, e un clima di attesa e un sentimento diffuso di speranza che Ella possa, anche con scelte coraggiose di discontinuità, riportare entusiasmo e orgoglio ai tanti lavoratori di questa Amministrazione alla quale sono affidati compiti davvero importanti e delicati al servizio della collettività.

Grazie al generoso impegno di tanti colleghi competenti, l'Agencia ha raggiunto obiettivi importanti, e si è contraddistinta per la telematizzazione avanzata e per una sempre maggiore semplificazione degli adempimenti degli operatori, dando piena attuazione alle direttive europee nelle materie amministrative.

Ma non si può tacere sui nodi irrisolti che ne appesantiscono l'azione e che ne frenano l'evoluzione verso una organizzazione moderna ed efficiente.

In attesa di un incontro che sollecitiamo con ogni consentita urgenza compatibilmente con le Sue esigenze di acclimatemento in una nuova realtà, proviamo a riassumere quelle che ad avviso di questa organizzazione sindacale sono le principali attuali criticità.

# FEDERAZIONE DIRSTAT – FIALP

## La dirigenza

Attualmente i dirigenti dell'agenzia delle dogane e dei monopoli sono poco più di 120 su un organico di circa 350 posizioni.

117 posizioni dirigenziali sono date *ad interim* a dirigenti di prima e di seconda fascia che a loro volta hanno delegato le funzioni ad un funzionario ex art. 4 *bis* del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, la cosiddetta POT, posizione organizzativa temporanea che dovrebbe andare in scadenza definitiva al 31 dicembre 2018, dopo essere già stata più volte prorogata.

Questa organizzazione sindacale rileva quanto segue.

- 1) Non è stato seguito alcun criterio nel conferimento degli *interim* per cui alcuni dirigenti assommano le funzioni di controllori e controllati. L'Agenzia ha due livelli operativi per i dirigenti di prima fascia (direzioni centrali e direzioni interregionali/regionali) e tre livelli operativi per i dirigenti di seconda fascia: il livello centrale, il livello regionale, il livello territoriale.

Pertanto, a nostro modesto avviso, gli incarichi dirigenziali *ad interim* avrebbero dovuto (e dovrebbero) essere conferiti allo stesso livello. Ad esempio, un dirigente di seconda fascia, titolare di un'area di una direzione interregionale/regionale avrebbe potuto avere l'*interim* di un'altra area, ma non quella di un ufficio operativo delle dogane, in cui esercita attività di *audit* e di controllo.

Ad oggi queste posizioni sono state delegate sotto la responsabilità del dirigente *ad interim* senza che l'Agenzia abbia posto dei criteri oggettivi ed uniformi per la valutazione dei titoli e dell'esperienza lavorativa. Non è stato previsto neanche un colloquio ai fini di verificare l'oggettiva preparazione del candidato rispetto all'incarico da assegnare. Abbiamo anche casi di alcuni funzionari delegati sprovvisti di laurea che nel curriculum vitae "dimenticano" di inserire il titolo di studio conseguito.

- 2) Vi sono situazioni, nell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in cui la necessità di assicurare basilari principi di "terzietà" è stata sopraffatta – nella più benevola delle ipotesi – dalla *noncuranza* di chi era deputato a garantirli, e ciò ha impedito di mettere in luce numerose ipotesi di palese conflitto d'interesse. E' il caso di uffici che coordinano e gestiscono la difesa dell'Agenzia nei giudizi instaurati innanzi al Giudice del Lavoro, al Giudice Amministrativo e alla Corte dei Conti nelle materie di competenza della direzione del personale, che vantano in organico personale - addirittura con funzioni delegate dal dirigente - caratterizzato da forti, diretti, quantunque legittimi, interessi personali nella tormentata procedura concorsuale particolarmente tormentata del concorso a 69 posti di dirigente.

# FEDERAZIONE DIRSTAT – FIALP

Vi sono situazioni, nell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in cui il principio di rotazione ai fini della prevenzione della corruzione non vale per alcuni incarichi di alta responsabilità svolti da oltre un decennio in aree geografiche di per sé molto sensibili e invece vale per semplici funzionari; non vale per molti degli uffici centrali ma vale per la maggior parte di quelli territoriali.

- 3) Ciò premesso, Signor Direttore, riteniamo che Ella sarà già consapevole dell'arduo compito che l'attende in merito alla rivisitazione dell'organico dei dirigenti per verificare se la struttura abbia davvero bisogno di 350 dirigenti ovvero se una parte di queste posizioni possa essere declassata a posizioni organizzative che altro non sono che la vicedirigenza (o area quadri) che questa organizzazione sindacale ha perorato per molti anni fino ad ottenerne la consacrazione in un provvedimento legislativo nel 2001, sempre contrastato nella concreta attuazione da manovre di altri soggetti che riuscirono successivamente ad ottenerne l'abrogazione.

Per questa organizzazione sindacale, a certe condizioni, diverse posizioni dirigenziali a livello centrale e a livello regionale potrebbero essere declassate a posizioni organizzative.

Questa operazione andrebbe accompagnata da una rivisitazione dei livelli economici delle posizioni territoriali. La visione "romanocentrica" ha attribuito livelli economici elevati (a Roma non ci sono posizioni inferiori al terzo livello) agli uffici di staff delle direzioni centrali e alle aree regionali.

Appare innegabile, invece, che le maggiori responsabilità dirigenziali (non ultima quella di datore di lavoro, ma anche quella contabile, per citarne solo due) stiano negli uffici operativi territoriali.

Poi, un totale fallimento, a livello periferico, si è rivelato l'accorpamento di macroregioni (il Veneto ed il Friuli Venezia Giulia, Il Piemonte con la Liguria, etc)

Tale politica è nata dalla necessità di ridurre le posizioni dirigenziali di prima fascia ed ovviamente, secondo gli schemi romani, tali sacrifici dovevano essere sopportati dalla periferia dell'impero.

E così abbiamo creato finte direzioni interregionali con due sedi e con i collaboratori principali del direttore di vertice divisi a metà, una parte a Torino, una parte a Genova, una parte a Venezia, una a Trieste, e via dicendo correndo sulla dorsale dello stivale.

Osserviamo che il centro, per definizione, non può che essere uno e che il modello della duplice monarchia dell'Austria-Ungheria, attuato nel 1867 è stato consegnato alla storia come fallimentare.

L'organizzazione va ripensata: se si mantengono le direzioni interregionali, la sede non può essere che una.

# FEDERAZIONE DIRSTAT – FIALP

Meglio, comunque, sarebbe rivisitare – innovandolo – il modello delle direzioni regionali (tuttora adottato dall’Agenzia delle Entrate), che possono essere gestite in maniera più efficiente e razionale, ciascuna coinvolta in problematiche più omogenee, eventualmente declassando alcune posizioni dirigenziali generali a non generali. Se poi le cosiddette aree regionali dovessero in tutto o in parte essere coperte da posizioni organizzative, non si porrebbe nemmeno il problema di un eventuale aumento delle posizioni dirigenziali.

In questo senso la Riforma Kessler aveva fatto dei passi significativi, dando segnali di attenzione verso il territorio : a livello di incarichi di prima fascia, tutte le posizioni regionali erano state classificate di secondo livello economico, mentre con la eccezione dell’incarico di vicedirettore vicario ( primo livello economico), tutte le posizioni centrali erano state classificate di terzo livello economico. Un modo per spingere i dirigenti affezionati alla vita di palazzo verso la periferia. Analoga procedura andrebbe attuata a livello regionale; gli incarichi degli uffici delle dogane e dei monopoli dovrebbero avere una classificazione di livello economico superiore rispetto a quelli presenti nell’ambito delle direzioni regionali, sicuramente gravati da meno responsabilità ( oggi non è così).

Un ulteriore passo positivo è stata la separazione della Direzione regionale del Piemonte dalla Liguria e l’istituzione di due nuove direzioni regionali di seconda fascia ( La Calabria e la Sardegna).

Bisognerebbe lavorare ancora su questa strada separando il Veneto dal Friuli Venezia Giulia per motivi evidenti.

Il Veneto insieme con la Lombardia è il motore economico dell’Italia e merita una attenzione specifica che negli ultimi anni, anche per motivi politici , non vi è stata. Il Friuli Venezia Giulia, oltre ad essere una regione di confine, sta sviluppando dei progetti in alcune aree che meritano una particolare attenzione da parte dell’Agenzia, primo fra tutti , le potenzialità del porto di Trieste, dove si concentrano gli investimenti cinesi. In questa direzione regionale potrebbe essere recuperata una delle due posizioni dirigenziali di prima fascia che il direttore Kessler intendeva sopprimere, riducendo lo spropositato numero di poer che intendeva istituire.

Andrebbero poi istituite altre direzioni regionali dove esistono almeno due uffici delle dogane e dei monopoli: Marche, Umbria, Abruzzi. Rimarrebbero accorpate alle regioni viciniori solo quelle dove esiste un solo UDM : Valle d’Aosta, Basilicata e Molise.

# FEDERAZIONE DIRSTAT – FIALP

Una riflessione andrebbe fatta sui laboratori chimici delle dogane, vanto e fiore all'occhiello di questa amministrazione sin dalla fine del XIX secolo. La soppressione della direzione centrale dei laboratori è l'ultimo atto verso un settore e verso una professionalità che negli ultimi dieci anni è stata mortificata. Forse sarebbe il momento di invertire la rotta riconoscendo la dimensione strategica del sistema dei laboratori chimici delle dogane!

- 4) A prescindere dalle Sue future valutazioni sulla consistenza dell'organico dei dirigenti dell'Agenzia, siamo certi che si pone come estremamente urgente l'indizione di un nuovo concorso per il reclutamento di dirigenti con procedure trasparenti e veloci per coprire quanto prima le posizioni dirigenziali vacanti. Finora tale soluzione non è sembrata praticabile all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, non si comprende se per mancanza di volontà o per una mera incapacità. Qualsiasi sia la spiegazione, negli ultimi dieci anni ogni tentativo esperito non ha mai portato all'approvazione di una graduatoria con un numero di idonei sufficiente, e tale situazione ha creato delle aspettative ai funzionari che, nel frattempo, continuavano a svolgere le funzioni dirigenziali. Alcuni anni fa un concorso per 70 posti da dirigente si è concluso con pochissimi idonei, nonostante vi fossero migliaia di partecipanti qualificati. Più di recente, un concorso per 49 posti non si è nemmeno svolto perché annullato in autotutela in quanto decisioni giurisdizionali avevano evidenziato l'illegittimità del bando. E arriviamo all'ultimo concorso, quello per 69 posti da dirigente, il cui svolgimento ha travalicato gli aspetti organizzativi e del personale, ed ha sconfinato in ben altra questione.

Nell'autunno del 2016 molte testate giornalistiche hanno riportato la notizia della visita dei carabinieri nella sede dell'Agenzia a Roma in Via Carucci per una perquisizione di vari uffici, svelando l'esistenza di un'indagine penale della Procura delle Repubblica presso il Tribunale di Roma proprio in relazione al concorso a 69 posti da dirigente organizzato dall'Agenzia delle Dogane. Le indagini ipotizzavano che le tracce del concorso fossero conosciute da alcuni candidati ancora prima di essere formalmente scelte e sorteggiate dalla commissione, e che quindi il concorso fosse truccato. Risultavano indagati un dirigente dell'Agenzia membro della commissione di concorso, e altri funzionari titolari di posizioni dirigenziali importanti. Tali fatti estremamente gravi sono stati anche il tema di un servizio della trasmissione televisiva "Report" di Rai 3. L'Agenzia, per voce dei suoi vertici, non ha mai condannato le condotte emerse durante le indagini, non vi è stata alcuna presa di posizione. Nei confronti dei dipendenti coinvolti non è stato preso nessun provvedimento. Non vi è

# FEDERAZIONE DIRSTAT – FIALP

notizia di alcuna indagine interna. Al contrario gli unici provvedimenti disciplinari di cui vi è conoscenza sono quelli presi nei confronti dei funzionari che hanno denunciato i fatti.

Per alcuni versi la vicenda ricorda un po' quella del funzionario delle ferrovie nord che ha raccontato la sua storia nel libro "Il disobbediente" presentato un anno fa al Senato della Repubblica alla presenza del presidente Grasso e che in questi giorni il Ministro Toninelli ha indicato come membro del Consiglio di Amministrazione di Trenord.

Ad oggi non sono noti gli esiti delle indagini e il numero degli indagati, ma i fatti emersi sì. Ed è ovvio che per l'azione amministrativa non è necessaria la verità giurisdizionale ma è sufficiente la verità storica. E i vari giudizi davanti alla Giustizia Amministrativa e Civile (per una querela di falso nei confronti dei verbali), hanno evidenziato i numerosi e gravi vizi della procedura.

In ogni caso centinaia di validi funzionari dell'agenzia aspettano di misurarsi in un nuovo concorso. Almeno quello a 49 posti potrebbe essere immediatamente bandito. Visto poi l'esito nefasto del precedente, si ritiene necessario che il presidente della futura selezione sia un magistrato o un consigliere di stato di chiara fama che abbia una profonda esperienza delle procedure concorsuali e che possa garantirne un iter cristallino, trasparente e legale.

## **La carenza di personale**

Per anni si è assistito ad un totale disinteresse dell'Agenzia per i concorsi per reclutare il personale di qualifica non dirigenziale. Dalla nascita dell'Agenzia le poche assunzioni sono avvenute non per specifici concorsi, ma pescando nelle graduatorie degli idonei dei concorsi per l'Agenzia delle Entrate o per mobilità da altre amministrazioni. Il blocco delle assunzioni degli ultimi anni ed il pensionamento di tanti colleghi ha fatto diminuire sensibilmente il numero dei dipendenti, evidenziando gravi, a volte gravissime, carenze di personale, specialmente in alcuni uffici operativi, proprio quelli che hanno un contatto diretto con i cittadini e le imprese e sono deputati ai controlli di natura doganale, sulle accise, e sui giochi.

Situazione ulteriormente aggravata dall'aumento dell'età media dei dipendenti ( 53 anni) e da una distribuzione irrazionale tra strutture centrali e di coordinamento ed uffici operativi.

Si tratta di una vera emergenza, che incide direttamente sulla qualità del lavoro di tanti colleghi che lavorano in strutture con gravi carenze di personale e sulla qualità ed efficienza dei servizi pubblici che tali strutture sono chiamate a fornire.

E' fondamentale procedere con immediatezza nel 2019 a bandire i concorsi autorizzati per il triennio 2018/2020 per circa 900 posti tra area terza ed area seconda.

# FEDERAZIONE DIRSTAT – FIALP

Andrebbe valutata per l'area seconda che almeno un terzo degli assunti abbia una maturità tecnica ( perito industriale, perito chimico) al fine di rimpinguare i verificatori del ramo accise , professionalità ormai in estinzione ( un caso o una scelta politica?)

## **La formazione**

Una vera formazione è fondamentale. L'acquisizione di competenza e sicurezza consente al funzionario di sviluppare e, all'ufficio di provare a perseguire i fenomeni fraudolenti o gli errori ripetuti senza fermarsi alla revisione della singola bolletta di competenza pensando solo al raggiungimento degli obiettivi.

Da questo punto di vista va ridimensionata la formazione "e learning" che non può sostituire la formazione in aula per le conoscenze strategiche. Vanno ripristinati gli esami per i corsi di durata non inferiore alla settimana. Le conoscenze acquisite durante il corso vanno verificate.

L'ADM ha almeno tre diverse professionalità : il doganale, il funzionario esperto in accise, il funzionario esperto in monopoli. Bisogna smetterla di cercare di tamponare la carenza di personale tentando di formare con "corsetti usa e getta" il funzionario perfetto con approccio olistico su tutti i tre campi.

Sarebbe opportuno prevedere concorsi distinti, ma anche in una situazione di concorso unico, il percorso formativo e lavorativo deve essere dedicato ad un settore preminente. Dobbiamo formare verificatori competenti e specializzati perché nel mondo odierno anche gli evasori e i truffatori sono specializzati e la guerra tra il bene ed il male va combattuta ad armi pari.

## **La Riforma Kessler**

Abbiamo già accennato alla riforma Kessler soffermandoci su alcuni aspetti positivi come l'attenzione alla periferia rispetto al centro ed il processo di regionalizzazione incompiuto.

Abbiamo stigmatizzato la soppressione della direzione centrale dei laboratori.

Sarà Sua scelta strategica decidere se congelare la riforma o se darvi attuazione. Nel secondo caso riteniamo, a nostro avviso che l'attuazione della riforma debba essere parziale.

La Riforma Kessler , se attuata sui tre livelli operativi dell'Agenzia ( Centro, regioni ed uffici periferici) sarebbe di difficile attuazione immediata e comporterebbe notevoli rischi, perché è stata sottovalutata la carenza di personale e l'invecchiamento dei funzionari dell'Agenzia ( età media 53 anni).

Una riforma che coinvolga il livello operativo territoriale potrà essere attuata dopo l'espletamento dei concorsi previsti per l'Agenzia che dovrebbero comportare l'innesto di circa 900 unità.

La riforma Kessler potrebbe essere attuata senza gravi difficoltà a livello centrale e regionale.

L'attuale struttura bicefala verrebbe ricondotta ad unità ai due livelli.

# FEDERAZIONE DIRSTAT – FIALP

Le direzioni regionali dei monopoli, oggi dipendenti da un ufficio di coordinamento centrale diventerebbero uffici delle direzioni regionali alle dipendenze del direttore regionale ( la dizione della riforma Kessler parla di Ufficio procedure tabacchi e giochi).

In questa fase i dipendenti dei monopoli distaccati in città non sedi di direzione regionale dipenderebbero direttamente dagli uffici regionali, come già accade.

Andrebbero anche modificate le competenze dell'ufficio ( oggi area) legale. Secondo il modello di Kessler il contenzioso dovrebbe essere tutto accentrato presso gli uffici legali delle direzioni regionali, che oggi invece espletano una supervisione e raramente rappresentano l'Agenzia nelle commissioni tributarie. Si potrebbe lasciare al momento la situazione attuale e cioè il contenzioso ramo dogane e accise agli uffici delle dogane sia per il primo che per il secondo grado, mentre il contenzioso ramo monopoli sarebbe espletato dall'ufficio legale della direzione regionale, oppure assegnare alle direzioni regionali anche il secondo grado del contenzioso ramo dogane ed accise.

Voglia gradire i più distinti saluti.

Il Presidente della DIRSTAT – FIALP  
f.to Arcangelo D'Ambrosio

Il responsabile DIRSTAT- FIALP Dogane  
f.to Francesco Bozzanca